

N° 88

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,

TOME IX

CONSOMMATION ET CONCURRENCE

Par M. Louis MINETTI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Gérard Larcher, Henri Revol, Jean Huchon, Fernand Tardy, Gérard César, Louis Minetti, vice-présidents ; Georges Berchet, William Chervy, Jean-Paul Émin, Louis Moinard, secrétaires ; Louis Althapé, Alphonse Arzel, Mme Janine Bardou, MM. Bernard Barraux, Michel Bécot, Jean Besson, Claude Billard, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Gérard Braun, Dominique Braye, Michel Charzat, Marcel-Pierre Cleach, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Gérard Delfau, Fernand Demilly, Marcel Deneux, Rodolphe Désiré, Jacques Dominati, Michel Doublet, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean-Paul Emorine, Léon Fatous, Hilaire Flandre, Philippe François, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginésy, Jean Grandon, Francis Grignon, Georges Gruillot, Claude Haut, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Hérisson, Rémi Herment, Bernard Hugo, Bernard Joly, Edmond Lauret, Jean-François Le Grand, Félix Leyzour, Kléber Malécot, Jacques de Menou, Louis Mercier, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean-Marc Pastor, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, Jean Puech, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Charles Revet, Roger Rigaudière, Roger Rinchet, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Josselin de Rohan, René Rouquet, Raymond Soucaret, Michel Souplet, André Vallet, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 et 86 (annexe n° 11) (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE PREMIER - LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES ET LES STRUCTURES EN CHARGE DE LA CONSOMMATION ET DE LA CONCURRENCE	7
I. PRÉSENTATION.....	7
A. LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE	7
B. LES MISSIONS FINANCÉES	8
II. APPRÉCIATION DES CRÉDITS DEMANDÉS.....	9
A. APPRÉCIATION GLOBALE.....	9
B. PRÉSENTATION PAR TITRE BUDGÉTAIRE	10
III. LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES EN CHARGE DE LA CONSOMMATION ET DE LA CONCURRENCE	12
A. UNE DIRECTION GÉNÉRALE DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES : LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES	12
B. UNE AUTORITÉ ADMINISTRATIVE INDÉPENDANTE : LE CONSEIL DE LA CONCURRENCE	12
C. UN ORGANE DE CONCERTATION À CARACTÈRE GÉNÉRAL POUR L'ENSEMBLE DES PROBLÈMES DE CONSOMMATION : LE CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION	13
D. DES COMMISSIONS CONSULTATIVES INDÉPENDANTES SPÉCIALISÉES, CHARGÉES D'ÉMETTRE DES AVIS TECHNIQUES OU DES RECOMMANDATIONS DANS LEURS DOMAINES	13
E. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC À CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL : L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION	13
CHAPITRE II - LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS.....	15
I. LA SITUATION DES PRINCIPALES INSTANCES DU CONSUMÉRISME	15
A. LES ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE CONSOMMATEURS.....	15
1. Une fragmentation structurelle persistante	15
2. Deux principales missions	16
a) L'aide aux consommateurs individuels : accueil, information et règlement des litiges	16
b) La représentation des consommateurs auprès des pouvoirs publics et la concertation avec les professionnels	16
3. Un soutien public qui s'amenuise constamment depuis cinq ans	17

B. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION (INC)	18
1. <i>Bilan de la mise en oeuvre du plan de redressement adopté en octobre 1994</i>	18
2. <i>Un soutien irrégulier et décroissant de l'Etat</i>	20
3. <i>Les orientations proposées par le nouveau président de l'INC</i>	20
II. LE PROBLÈME DU SURENDETTEMENT DES MÉNAGES	21
A. LA RÉFORME OPÉRÉE PAR LA LOI DU 8 FÉVRIER 1995	21
B. ...N'A PAS PERMIS DE MODIFIER LE FLUX DES DOSSIERS EXAMINÉS	21
C. LES VICTIMES DU SURENDETTEMENT SONT SOUVENT JEUNES ET LA PLUPART DU TEMPS PEU QUALIFIÉES	23
1. <i>Une population relativement jeune</i>	23
2. <i>Une population peu qualifiée</i>	23
III. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU DROIT DE LA CONSOMMATION	24
A. AU PLAN COMMUNAUTAIRE	24
1. <i>La directive sur les contrats négociés à distance</i>	24
a) L'état d'avancement des négociations	24
b) Les principales dispositions protectrices du consommateur	25
2. <i>La directive sur les virements transfrontaliers</i>	26
a) Le calendrier de l'adoption	26
b) Les principales propositions du texte examiné	26
3. <i>La directive sur la publicité comparative</i>	27
a) Le calendrier de l'adoption	27
b) Les principales dispositions du texte examiné	27
4. <i>Les autres textes</i>	28
B. AU PLAN NATIONAL : LES PROBLÈMES DE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ ET DE LA SÉCURITÉ DES PRODUITS	29
1. <i>Le dispositif actuel du contrôle de la qualité nutritionnelle des produits alimentaires</i>	29
a) Les dispositions légales et réglementaires	29
b) L'action de la DGCCRF en matière de qualité et sécurité	30
2. <i>Le projet de loi relatif à la qualité sanitaire des denrées destinées à l'alimentation</i>	32
3. <i>Quelques pistes de réflexion sur notre alimentation</i>	33
CHAPITRE III - UNE POLITIQUE DE LA CONCURRENCE DANS UN CADRE LÉGISLATIF MODERNISÉ	35
I. LA RÉFORME DE L'ORDONNANCE DU 1ER DÉCEMBRE 1986 PAR LA LOI DU 1ER JUILLET 1996 RELATIVE À LA LOYAUTÉ ET À L'ÉQUILIBRE DES RELATIONS COMMERCIALES	35
A. LE RÉÉQUILIBRAGE NÉCESSAIRE DES RELATIONS ENTRE PRODUCTEURS ET DISTRIBUTEURS	36
1. <i>La forte prééminence de la grande distribution en France</i>	36
2. <i>... a entraîné des comportements commerciaux abusifs</i>	37
B. ... A AMENÉ UNE MODERNISATION DU CADRE JURIDIQUE EXISTANT PAR LA LOI RELATIVE À LA LOYAUTÉ ET À L'ÉQUILIBRE DES RELATIONS COMMERCIALES	38
1. <i>Une nouvelle infraction : les prix abusivement bas</i>	38
2. <i>Le renforcement de la transparence tarifaire et des règles de facturation</i>	39

3. Une réforme du droit des pratiques restrictives de concurrence.....	39
a) Le renforcement de la lutte contre la revente à perte et les abus de dépendance	40
b) La suppression de la prohibition du refus de vente et des ventes liées entre professionnels	41
4. Les ententes dans le secteur agricole.....	41
5. Un alourdissement des sanctions en cas de manquement aux règles de la concurrence.....	41
6. Le débat autour de la survie des petites stations service	42
II. ÉLÉMENTS D'UN BREF BILAN DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE.....	43
A. LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE	43
1. Les principales avancées réglementaires	43
2. La coopération internationale dans le domaine de la politique de la concurrence	44
3. Les décisions individuelles prises par la Commission européenne.....	45
4. La poursuite de l'ouverture à la concurrence des monopoles publics doit respecter les principes du service public.....	46
B. LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE AU NIVEAU NATIONAL.....	47
1. L'activité du Conseil de la Concurrence en 1995.....	47
a) Appréciation qualitative	47
b) Quelques éléments chiffrés.....	48
2. La répression de la contrefaçon.....	48
III. LA PERSPECTIVE DE LA RÉFORME DU CODE DES MARCHÉS PUBLICS.....	49
EXAMEN EN COMMISSION.....	51

Mesdames, Messieurs,

Aujourd'hui comme hier, ni la consommation ni la protection des consommateurs ne sont mentionnées dans le titre d'un ministre ou d'un secrétaire d'Etat. C'est le ministre délégué aux finances et au commerce extérieur qui exerce dans l'actuel Gouvernement ces responsabilités.

Malgré cette apparente continuité dans la « discrétion » -c'est un euphémisme- du domaine budgétaire qui retient aujourd'hui votre attention, 1997 marque pourtant un tournant, avec un désengagement très marqué du soutien de l'Etat au financement du mouvement consumériste.

Le total des dotations demandées pour la consommation et la concurrence est en baisse de 1,7 %, à 983 millions de francs, en-deçà du seuil symbolique du milliard de francs.

Cette évolution à la baisse que déplore, à titre personnel, votre rapporteur, accompagne, au niveau européen, un mouvement de grande ampleur de libéralisation et de remise en cause des services publics. Votre rapporteur pour avis estime que l'action du Gouvernement dans le domaine de la concurrence et de la consommation ne vise qu'à conforter le grand marché communautaire et à promouvoir le libéralisme, au détriment -à son sens- de la défense des consommateurs.

Cependant, votre Commission des Affaires économiques et du Plan considère, quant à elle, que, dans un effort de redressement des finances de l'Etat, les évolutions budgétaires constatées sont cohérentes. De plus, elle a jugé le bilan des politiques menées pour la protection des consommateurs et les orientations arrêtées dans le domaine de la concurrence tout à fait conformes à ses attentes.



CHAPITRE PREMIER

LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES ET LES STRUCTURES EN CHARGE DE LA CONSOMMATION ET DE LA CONCURRENCE

I. PRÉSENTATION

A. LA NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE

Les crédits relatifs à la concurrence et à la consommation sont regroupés dans le fascicule budgétaire « services financiers ».

C'est l'agrégat n° 8 de ce fascicule qui permet d'individualiser plus particulièrement les dotations de la consommation et de la concurrence, qui regroupent l'ensemble des moyens octroyés à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Ces crédits couvrent :

- les crédits des services déconcentrés de la DGCCRF ;
- les crédits d'intervention, c'est-à-dire la subvention de fonctionnement versée à l'Institut national de la consommation et les aides au mouvement consommériste ;
- les crédits d'équipement, principalement dévolus à la modernisation et aux travaux des laboratoires de la DGCCRF.

B. LES MISSIONS FINANCÉES

Ces crédits permettent l'exercice des missions suivantes :

① Dans le domaine de la concurrence

● Maintien et développement de la concurrence

Il s'agit de l'information des professionnels, de la formulation de propositions au Gouvernement en vue d'améliorer la concurrence ; de la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles.

● Surveillance du marché français

Il s'agit de l'observation et de l'analyse de l'évolution des prix (produits et prestations de service), du contrôle de l'application des mesures législatives et réglementaires, du contrôle des marchés publics.

② Dans le domaine de la consommation et de la répression des fraudes

● Qualité et sécurité des produits et des services

Ces dotations financent le contrôle de l'application des règles visant à garantir la sécurité et la véracité des informations sur la qualité des produits fournis aux consommateurs, le contrôle de la sécurité par les laboratoires aux stades de la production, l'importation et la distribution des produits et permettent d'inciter les entreprises à mettre en place des autocontrôles.

● Information des consommateurs sur la qualité et la sécurité des produits et services

Cette mission est assurée grâce à des publications régulières comme « Actualités, concurrence, consommation et répression des fraudes » (mensuel), « la revue de la concurrence et de la consommation » (bimensuel), « le bulletin d'information et de documentation » (mensuel), les rapports annuels (DGCCRF, laboratoires) ainsi qu'un serveur minitel national et des serveurs locaux.

● **Coordination des interventions**

Des institutions spécialisées (Conseil national de la consommation, Conseil national de l'alimentation, Commission de la technologie alimentaire) sont financés par les crédits de la consommation et de la concurrence, ainsi que des organismes de consommateurs (aux niveaux national et local). Enfin, une aide aux entreprises est distribuée au niveau régional.

II. APPRÉCIATION DES CRÉDITS DEMANDÉS

A. *APPRÉCIATION GLOBALE*

Les dotations relatives à la concurrence et à la consommation dans le projet de loi de finances pour 1997 s'élèvent au total (dépenses ordinaires et crédits de paiement) à **983 millions de francs**, contre 1 milliard votés en loi de finances initiale pour 1996, **soit une diminution de 1,7 %** en francs courants, et de 3 % en francs constants¹.

Cette baisse, vivement regrettée à titre personnel par votre rapporteur pour avis, fait suite à une hausse très modérée entre 1995 et 1996 de l'ordre de 2,5 %. **Cependant pour votre commission, l'évolution des crédits dédiés à la concurrence et à la consommation illustre la politique de maîtrise des dépenses publiques engagée cette année par le Gouvernement.**

¹ Avec une hypothèse d'augmentation des prix de 1,3 % en 1997.

B. PRÉSENTATION PAR TITRE BUDGÉTAIRE

Les principales évolutions sont retracées dans le tableau ci-après :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR TITRE

(en millions de francs)

	Crédits votés pour 1996	Crédits demandés pour 1997	Evolution
Dépenses Ordinaires DO			
- Titre III moyens des services	928,5	927,9	-
- Titre IV Interventions publiques	55,8	40	- 28,3 %
● Total DO	984,2	967,9	- 1,6 %
Dépenses en capital (crédits de paiement, CP)			
- Titre V - Investissements exécutés par l'Etat	16,0	15,4	- 4,2 %
● Total CP	16,0	15,4	- 4,2 %
TOTAL DO + CP	1.000,2	983,3	- 1,7 %
Autorisations de programme (AP)			
- Titre V Investissements exécutés par l'Etat	27,5	21,5	- 21,9 %
● Total AP	27,5	21,5	- 21,9 %

Le projet de budget connaît un fort contraste entre les dépenses en capital qui diminuent de plus de 20 % et les dépenses ordinaires qui ne sont qu'en légère baisse (-1,7 %).

Toutefois au sein des **dépenses ordinaires**, les moyens des services (titre III) restent quasiment stables tandis que **les interventions publiques (titre IV) sont en diminution très sensible, de 28 %**.

Cette baisse résulte de la chute des crédits du chapitre 44-81, « Actions concertées en matière de consommation et aide aux organisations de consommateurs », qui regroupe **les subventions versées par l'Etat au mouvement consommériste** (sauf la subvention de fonctionnement de l'INC). Le montant total des aides s'élèvera en 1997 à **40 millions de francs contre 55,7 millions votés en loi de finances initiale pour 1996**.

La baisse des crédits du chapitre 44-81 se répartit de la façon suivante :

(en millions de francs)

	Dotation demandée	Evolution
Actions concertées et aides aux organisations nationales	17,4	- 28 %
Actions concertées au niveau local	22,6	- 28 %
Total	40	- 28 %

Si on intègre à cette évolution la subvention de 25 millions de francs (contre 28,5 millions en 1996) versée à l'Institut national de la consommation, qui se trouve au titre III, l'enveloppe globale d'aide au mouvement consommériste s'élève à 65 millions de francs, en baisse de 22,8 %.

La baisse avait été de 6,7 % l'année passée. Il s'agit donc d'un véritable effondrement du soutien public au mouvement consommériste.

D'ailleurs nombreux ont été les membres de notre Haute Assemblée qui ont posé au Gouvernement des questions écrites sur son engagement aux côtés du mouvement consommateur.

Pour les dépenses en capital, le montant des autorisations de programme affectées à la poursuite des opérations de modernisation des laboratoires et d'entretien des locaux subit une baisse de 21,9 % et vient s'établir à 21,5 millions de francs.

L'échéancier des opérations en capital permet un étalement dans l'ouverture des crédits de paiement, dont l'enveloppe est ramenée à 15,4 millions de francs en projet de loi de finances pour 1997, contre 16 millions de francs en loi de finances initiale pour 1996, soit une baisse de 4,2 %.

III. LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES EN CHARGE DE LA CONSOMMATION ET DE LA CONCURRENCE

Les structures administratives en charge de la consommation et de la concurrence comprennent :

A. *UNE DIRECTION GÉNÉRALE DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES : LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES*

La **DGCCRF** est composée de services centraux chargés de préparer et mettre en oeuvre la politique en matière de concurrence et de consommation, d'élaborer la réglementation, d'orienter l'action des services déconcentrés régionaux et départementaux chargés des missions d'enquêtes et des 8 laboratoires interrégionaux chargés des analyses de produits.

La **DGCCRF** assure en outre le secrétariat du groupe interministériel de la consommation et du groupe interministériel de la sécurité domestique (GISD), chargés de coordonner les actions des administrations dans ces domaines. Le GISD est organisé depuis 1994 en groupes de travail thématiques (sports, accidents domestiques, produits ayant des incidences sur la santé des consommateurs, etc).

B. *UNE AUTORITÉ ADMINISTRATIVE INDÉPENDANTE : LE CONSEIL DE LA CONCURRENCE*

Le **Conseil de la concurrence** est chargé de prononcer les sanctions contre les pratiques anticoncurrentielles (ententes, abus de position dominante, prix abusivement bas) dont il est saisi, notamment à la suite d'enquêtes effectuées par la DGCCRF. Il est également chargé de donner des avis au Ministre de l'économie et des finances sur les projets de concentration.

C. UN ORGANE DE CONCERTATION À CARACTÈRE GÉNÉRAL POUR L'ENSEMBLE DES PROBLÈMES DE CONSOMMATION : LE CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION

Le Conseil national de la consommation, présidé par le ministre délégué aux finances et au commerce extérieur est une instance de concertation paritaire entre organisations de consommateurs et fédérations professionnelles, qui rend de nombreux avis élaborés en groupes de travail.

D. DES COMMISSIONS CONSULTATIVES INDÉPENDANTES SPÉCIALISÉES, CHARGÉES D'ÉMETTRE DES AVIS TECHNIQUES OU DES RECOMMANDATIONS DANS LEURS DOMAINES

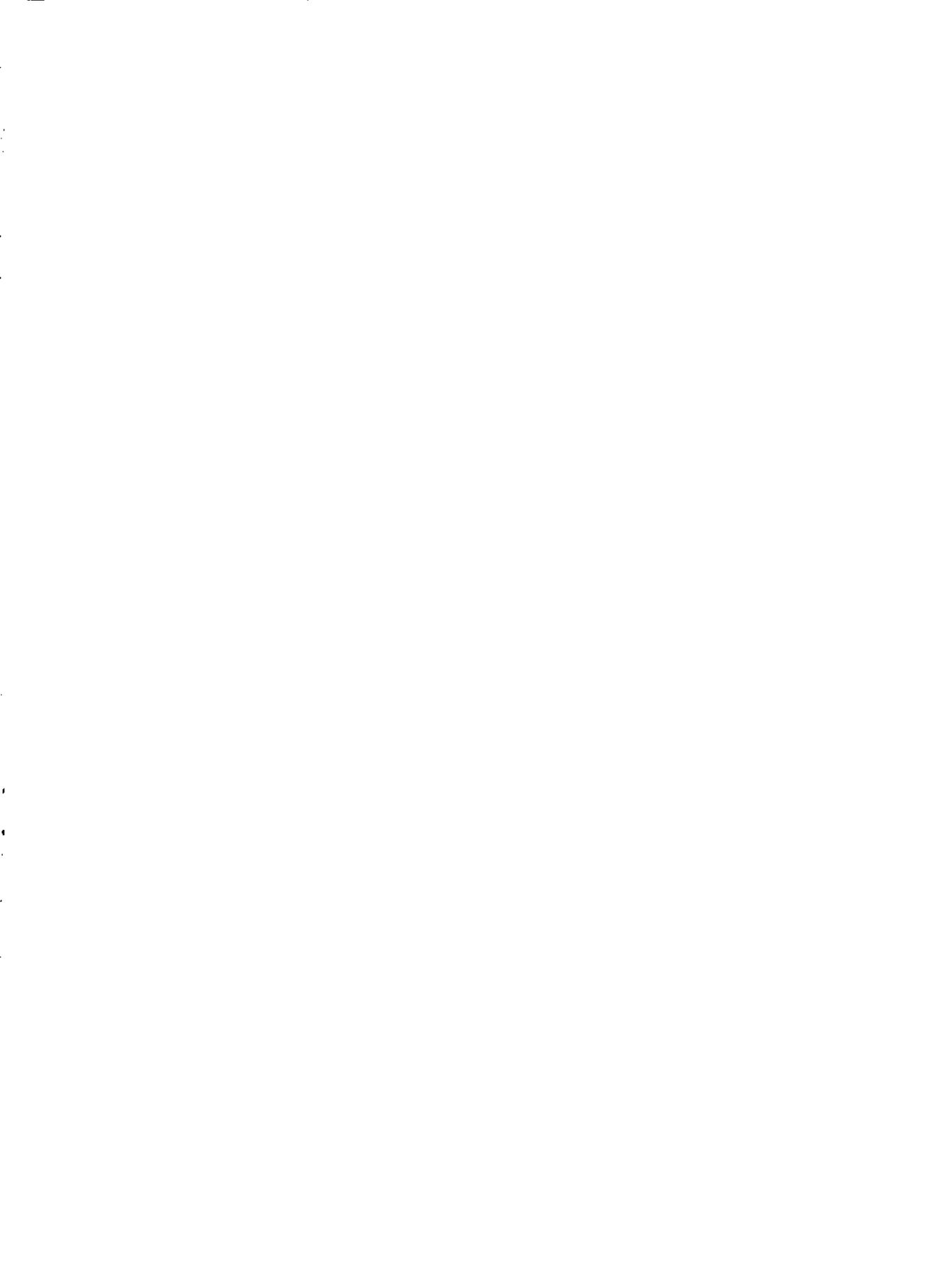
Outre les organismes ou commissions scientifiques auxquelles le Ministère de l'économie et des finances peut, conjointement avec le Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation et le Ministère de la Santé, faire appel en matière de qualité et de sécurité alimentaires (Académie de médecine, Conseil supérieur d'hygiène publique de France, Commission interministérielle d'étude des produits destinés à une alimentation particulière, Commission de technologie alimentaire), deux commissions émettent des avis ou recommandations rendus publics :

- la **Commission de la sécurité des consommateurs** d'une part, pour les problèmes de sécurité des produits et services,

- la **Commission des clauses abusives** d'autre part, pour les problèmes de déséquilibre dans les contrats conclus entre professionnels et consommateurs.

E. UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC À CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL : L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION

L'Institut national de la consommation est un outil technique à la disposition des associations de consommateurs. Il a également une mission générale d'information du consommateur et de centre d'essais pour comparer les qualités de produits et services.



CHAPITRE II

LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

I. LA SITUATION DES PRINCIPALES INSTANCES DU CONSUMÉRISME

A. *LES ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE CONSOMMATEURS*

1. Une fragmentation structurelle persistante

A nombre inchangé depuis 1988, ce sont **vingt organisations nationales de consommateurs** qui sont agréées selon les règles déterminées par les articles L.421-1 et suivants du code de la consommation.

Pour être agréée, une association nationale doit justifier d'une année existence, d'une activité effective et publique dans le domaine de la consommation, ainsi que de 10.000 adhérents. L'agrément permet, notamment, d'exercer les droits reconnus à la partie civile dans les affaires où un préjudice direct ou indirect est porté à l'intérêt collectif des consommateurs.

Bien que des projets de restructuration soient périodiquement proposés, cet éclatement persistant fragilise le mouvement consommateur. En effet, comme votre rapporteur pour avis soulignait déjà l'année dernière, le mouvement consumériste ressemble plus à une diaspora marginalisée qu'à une organisation unie et influente.

2. Deux principales missions

Les associations de consommateurs remplissent deux missions :

a) *L'aide aux consommateurs individuels : accueil, information et règlement des litiges*

Toutes les associations de consommateurs tiennent des permanences, pour un total de plus de 400.000 heures par an.

Elles exercent l'action civile devant les tribunaux pour défendre l'intérêt collectif des consommateurs. En 1995, les associations se sont constituées partie civile près de 1.500 fois, la plupart du temps à la suite d'enquêtes menées par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

b) *La représentation des consommateurs auprès des pouvoirs publics et la concertation avec les professionnels*

Au niveau national, les 20 associations de consommateurs participent à la **concertation institutionnalisée** avec les professionnels au sein du Conseil national de la consommation et sont consultées par les pouvoirs publics sur les projets et propositions de lois et règlements dans le domaine de la consommation.

Elles sont également représentées dans de nombreuses instances nationales (environ 100), comme, par exemple, l'AFNOR (association française de normalisation), la Commission nationale d'équipement commercial, le COFRAC (comité français de certification), la Commission de la sécurité des consommateurs, la Commission des clauses abusives, le Conseil national du crédit, les conseils d'administration de la Poste de France Télécom, d'EDF, de la RATP et de l'Observatoire de l'eau.

Au niveau local, elles sont membres des Comités départementaux de la consommation et d'une vingtaine d'instances départementales, telles que la Commission de surendettement, la Commission départementale d'équipement commercial, l'Observatoire départemental pour l'environnement, le Comité départemental d'action touristique, le Comité départemental d'hygiène, la Commission de conciliation des loyers, etc...

Les associations de consommateurs sont aussi des partenaires des pouvoirs publics en matière de **sécurité domestique**.

Elles participent activement à la **lutte contre le surendettement** dans le cadre du dispositif de la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989, en tant que membres des commissions de traitement du surendettement. Elles sont à l'initiative d'actions de prévention et d'information sur le crédit.

Les associations de consommateurs sont engagées depuis de nombreuses années dans des actions de **promotion de la qualité**, notamment en matière de normalisation, particulièrement dans le domaine agro-alimentaire. Elles ont aussi participé à la création et au suivi de la marque NF-Environnement et de l'Eco-label européen.

Depuis la loi n° 94-442 du 3 juin 1994 relative à la certification des produits industriels et des services, les représentants des consommateurs sont systématiquement associés à l'accréditation des organismes certificateurs et à la certification des produits et des services.

3. Un soutien public qui s'amenuise constamment depuis cinq ans

Après avoir presque doublé -en francs constants- de 1988 à 1991, les aides aux organisations de consommateurs ont connu, de 1992 à 1996, une érosion d'autant plus forte que les lois de finances rectificatives ont systématiquement réduit, dans des proportions sensibles, les crédits votés par le Parlement. **Le projet de budget pour 1997 accélère encore le phénomène de décroissance du soutien public aux organisations consuméristes.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ATTRIBUÉS AUX ORGANISATIONS DE
CONSUMMATEURS PAR LES LOIS DE FINANCES
(hors subvention à l'INC)

Année	Montant en millions	Evolution par rapport à l'exercice précédent
1993	66,4	- 5 %
1994	56,4	- 15 %
1995	56,9	+ 0,8 %
1996	55,7	- 2 %
1997 (demandés)	40	- 28 %

A la lecture du tableau ci-dessus, votre rapporteur pour avis ne peut -à titre personnel- que mettre en garde votre Haute Assemblée contre les effets négatifs de cette baisse constante qui n'est guère de

nature à permettre aux associations agréées d'accomplir les nombreuses missions que le législateur leur a confiées.

B. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION (INC)

1. Bilan de la mise en oeuvre du plan de redressement adopté en octobre 1994

Votre commission pour avis souligne depuis plusieurs années la gravité de la situation financière de l'INC.

Le creusement des déficits tenait à trois facteurs principaux :

① La diminution très marquée des ventes de « 50 millions de consommateurs », la revue de l'Institut ;

② L'augmentation du coût des essais comparatifs : le coût de ces essais est passé de 9,7 millions de francs en 1987 à 22,7 millions de francs en 1988 et n'a cessé de croître depuis ;

③ La baisse en valeur absolue de la subvention de l'Etat.

En vue de rétablir l'équilibre budgétaire de l'INC, les mesures du plan de redressement adopté le 10 octobre 1994 ont été mises en oeuvre en 1995 et 1996.

LE PLAN DE REDRESSEMENT DE L'INC

① La restructuration de l'INC

Elle a donné lieu à une réduction des effectifs obtenue par la réintégration des fonctionnaires en détachement à l'INC, le départ de contractuels, le redéploiement des personnels et la restructuration de l'encadrement, ce qui a permis de limiter des embauches aux remplacements strictement nécessaires ou aux recrutements liés à des nouvelles définitions de fonctions.

Cette rationalisation a abouti à une réduction des charges de personnel de 5 millions de francs en 1995. Son effet en année pleine se traduira, en 1996, par une nouvelle baisse de 3,5 millions de francs.

② La relance de la revue

La relance du journal a pris la forme d'une nouvelle formule du mensuel et d'une évolution du titre « 50 millions de consommateurs » en « 60 millions de consommateurs » à l'occasion de son 25ème anniversaire, en décembre 1995.

Les ventes en kiosque ont augmenté de 80 % lors de la sortie de la nouvelle formule, en septembre (88.700 exemplaires au lieu d'une vente moyenne de 50.000 exemplaires sur les huit premiers mois de 1995).

La recomposition du journal a donc eu pour effet d'opérer une relance des ventes. Toutefois, il apparaît que, si sur le premier semestre 1996, les ventes au numéro sont supérieures aux résultats enregistrés à la même époque de l'année précédente, celles-ci restent étroitement tributaires des intentions de consommation des ménages.

③ La baisse globale des charges d'exploitation

Les économies drastiques réalisées par l'établissement ont entraîné une diminution des charges d'exploitation de l'ordre de 20 %.

Plus de la moitié de cette baisse résulte d'économies volontaires : notamment réduction des charges de personnel, renégociation de différents contrats (gestion des abonnements, production télévisée...) et compression de nombreux poste (affranchissement, téléphone...).

Si l'exercice budgétaire 1995 se solde pour l'INC par une perte de 7,5 millions de francs (en amélioration par rapport à 1994), l'exercice 1996 devrait, selon le Gouvernement, être celui du retour à l'équilibre.

2. Un soutien irrégulier et décroissant de l'Etat

Le montant des subventions versées par l'Etat à l'INC connaît une évolution nettement défavorable depuis 1993, malgré un bref sursaut en 1995 pour permettre la mise en oeuvre du plan de restructuration, comme le montre le tableau ci-après :

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS VERSÉES À L'INC

Année	Montant en millions de francs courants	Evolution par rapport à l'année précédente
1992	50	
1993	37	- 26 %
1994	33,5	- 9 %
1995	43,5	+ 30 %
1996	28,5	- 35 %
1997 ⁽¹⁾	25	- 12 %

(1) *Projet de loi de finances*

En conséquence du désengagement de l'Etat, en 1996, les recettes commerciales (vente de la revue « 60 millions) devraient représenter les deux tiers des ressources de l'INC, la subvention de l'Etat ne représentant plus qu'un tiers des ressources de l'Institut.

3. Les orientations proposées par le nouveau président de l'INC

M. Jean-Pierre Peinoit (de l'association familles rurales) qui a été élu président du Conseil d'administration de l'INC le 12 septembre 1996, a défini de nouvelles priorités pour l'établissement public¹.

L'action de l'INC devrait être recentrée autour de trois axes :

- la réalisation d'essais comparatifs ;
- l'information des consommateurs ;
- les activités d'études et de formation.

¹ Voir notamment son interview parue dans le Figaro économie du 20 septembre 1996.

II. LE PROBLÈME DU SURENDETTEMENT DES MÉNAGES

A. LA RÉFORME OPÉRÉE PAR LA LOI DU 8 FÉVRIER 1995...

Le dispositif instauré par la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 a été réformé par la loi n° 95-125 du 8 février 1995 et par le décret n° 95-660 du 9 mai 1995.

La réforme est entrée en vigueur le 1er août 1995. Elle vise principalement à renforcer les pouvoirs des **commissions de surendettement** qui deviennent le point de passage obligé pour les surendettés, ceux-ci ne pouvant plus saisir directement le juge de l'exécution d'une demande de redressement judiciaire civil.

En cas d'échec du règlement amiable, la commission élabore un plan de redressement qui peut prévoir des mesures du type de celles qui sont prescrites par le juge dans le système précédent (report ou échelonnement des dettes, réduction des taux d'intérêt, etc...).

Ce plan, qui est recommandé aux parties par la commission, est ensuite homologué par le juge qui lui confère force exécutoire, après en avoir vérifié la régularité. Ainsi le juge n'exerce plus qu'un contrôle de légalité et n'a pas à se prononcer sur l'opportunité des mesures.

La procédure de redressement judiciaire civil est supprimée mais le juge de l'exécution reste compétent pour statuer sur le recours en recevabilité. Il est juge des recours dirigés contre les plans de redressement élaborés par les commissions.

B. ...N'A PAS PERMIS DE MODIFIER LE FLUX DES DOSSIERS EXAMINÉS

Le nouveau dispositif n'a pas eu d'incidence significative sur l'activité des commissions en 1995, le nombre de dossiers déposés n'ayant augmenté que de 2,2 % malgré le transfert aux commissions des dossiers de redressement judiciaire civil en instance chez les juges de l'exécution.

Les six ans de fonctionnement de la procédure du surendettement permettent d'avoir une bonne appréciation du phénomène, comme l'indique le tableau ci-dessus :

ACTIVITÉS DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT

	Mars 1990 à fin 1992	1993	1994	1995	Total
Dossiers déposés	222.059 83.272 ¹	68.883	68.608	70.112	429.662
Dossiers traités	205.133 72.400 ¹	69.063	73.930	60.307	408.433
dont :					
● irrecevables	23.082	6.697	5.690	4.780	40.429
%	11,25 %	9,6 %	7,7 %	7,9 %	9,9 %
● clôturés ³	30.837	9.313	8.895	6.847	55.892
● plans amiables	86.274	32.943	37.280	32.131	188.628
% ²	57 %	62,1 %	62,8 %	66 %	60,4 %
● désaccord	64.940	20.110	22.065	16.549	123.664
%	43 %	37,9 %	37,2 %	34 %	39,6 %
Stock fin d'année	16.926	16.746	11.424	21.229	

Source : Banque de France

¹ Moyenne annuelle (sur 34 mois)

² = plans/(plans + désaccords) X 100

³ dossiers clôturés pour défaut de précision de la demande, ou suite à un retrait par le débiteur.

En données cumulées au 31 décembre 1995, les commissions de surendettement ont reçu près de 430.000 dossiers.

Depuis 1990, plus de 90 % des dossiers traités par les commissions ont été déclarés recevables (92 % pour 1995), ce qui traduit une bonne perception de la loi par les débiteurs, de même qu'une pratique éprouvée de la part des commissions.

Le nombre des dossiers clôturés, c'est-à-dire le nombre de dossiers pour lesquels la procédure n'est pas menée à son terme du fait du débiteur, est en nette régression (9,76 % des dossiers déposés en 1995, contre 13,52 % en 1993). Cela traduit sans doute une meilleure connaissance de la procédure du surendettement de la part des ménages.

Le taux de succès, qui reflète le nombre de plans amiables signés, est en progression constante depuis 1993 : 66 % en 1995, c'est-à-dire deux cas sur trois, contre 57 % de 1990 à 1992.

C. LES VICTIMES DU SURENDETTEMENT SONT SOUVENT JEUNES ET LA PLUPART DU TEMPS PEU QUALIFIÉES

Une enquête réalisée en mars 1995 à la demande du Conseil national du crédit a permis d'analyser le profil de la population des surendettés.

1. Une population relativement jeune

Les résultats de l'enquête font apparaître que la tranche d'âge 25-44 ans est largement surreprésentée dans la population des surendettés, alors que les 55 ans et plus sont relativement épargnés par ce phénomène.

LES SURENDETTÉS PAR TRANCHES D'ÂGE

Tranches d'âge	Population surendettés	Part dans la population totale
Moins de 25 ans	1 %	4 %
25-34 ans	20 %	19 %
35-44 ans	40 %	21 %
45-54 ans	26 %	17 %
55 ans et plus	13 %	39 %
Total	100 %	100 %

Source : Enquête du CREP réalisée à la demande du Conseil national du crédit (mai 1995)

2. Une population peu qualifiée

Le surendettement touche principalement les catégories les plus modestes puisque les employés, ouvriers et professions intermédiaires représentent 77 % des surendettés, contre 46 % seulement dans la population totale.

LES SURENDETTÉS PAR CATÉGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE

Catégorie socioprofessionnelle	Proportion de surendettés	Part dans la population totale
Indépendants, cadres supérieurs	4 %	18 %
Professions intermédiaires	17 %	13 %
Employés	21 %	10 %
Ouvriers	39 %	23 %
Retraités, inactifs et chômeurs n'ayant jamais travaillé	18 %	36 %
Total	100 %	100 %

Source : Enquête du CREP réalisée à la demande du Conseil national du crédit (mai 1995)

La situation des ménages dont l'équilibre financier est précaire a toujours paru très préoccupante à votre rapporteur pour avis. C'est plus que jamais le cas aujourd'hui car il semblerait qu'on assiste à un changement de nature des cas de surendettement, qui se révèle résulter davantage d'une insuffisance de ressources pour faire face aux dépenses de la vie courante que d'un excès d'endettement bancaire.

III. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU DROIT DE LA CONSOMMATION

A. AU PLAN COMMUNAUTAIRE

L'année 1995 a été riche d'avancées réglementaires au plan européen, la présidence française de l'Union européenne ayant permis d'accélérer l'examen de plusieurs propositions de directives.

1. La directive sur les contrats négociés à distance

a) L'état d'avancement des négociations

Cette directive a fait l'objet d'un accord politique obtenu à l'unanimité, lors du conseil des ministres « consommation » du 30 mars 1995, sous présidence française. Elle ensuite été transmise au Parlement européen, pour avis en seconde lecture, rendu le 11 décembre 1995.

Désormais l'adoption de la directive est tributaire de la procédure de conciliation prévue par le Traité de Maastricht. Le comité de conciliation sera réuni, après plusieurs rencontres informelles des Présidents des institutions européennes (Conseil, Commission, Parlement). Ces réunions ont été tenues respectivement au cours du premier semestre 1996 et pendant la seconde quinzaine du mois de septembre 1996. L'adoption définitive devrait intervenir fin 1996 ou au début de 1997.

b) Les principales dispositions protectrices du consommateur

La directive sur les contrats négociés à distance est applicable à l'ensemble des produits ou services, à l'exception notable des services financiers et des services touristiques avec réservations. Elle couvre toutes les techniques de communication quelle qu'en soit la nature.

Elle comporte plusieurs dispositions majeures :

● **Une information préalable du consommateur et une confirmation écrite de cette information.** Une information détaillée devra être fournie au consommateur sur la qualité, le prix des produits et des services, l'identité du fournisseur, la garantie et le service après vente, et les délais et coûts de livraison. Ces informations devront être confirmées par écrit au plus tard lors de l'exécution du contrat.

● **Un droit de rétractation.** Un délai minimum de 7 jours est accordé au consommateur pour exercer ce droit et être remboursé, le cas échéant, des sommes avancées en paiement, sans aucune pénalité.

● **Des droits particuliers et une interdiction.** La directive affirme un droit d'opposition à toute sollicitation effectuée dans le cadre d'un démarchage par automate d'appel téléphonique ou par fax, de même qu'un droit de contestation d'un paiement effectué après communication d'un numéro de carte bancaire. Limité à l'utilisation frauduleuse du numéro de carte bancaire, ce droit permet au consommateur d'obtenir la recrédition des sommes prélevées.

En outre, la directive instaure l'interdiction de fournir, contre demande de paiement un bien ou un service à un consommateur sans une commande préalable de celui-ci.

Le droit d'accès aux tribunaux nationaux pour les associations de consommateurs se double d'un droit de saisine des juridictions administratives. Cependant, le principe de la reconnaissance mutuelle, permettant la saisine par une association de consommateurs des juridictions d'un Etat membre autre que le sien, n'a pas été retenu. La Commission européenne et la majorité des Etats membres ont estimé préférable de traiter cette question par une directive spécifique (accès à la justice).

2. La directive sur les virements transfrontaliers

a) *Le calendrier de l'adoption*

Le 19 octobre 1994, la commission a adopté une proposition de directive du Parlement européen et du conseil concernant les virements transfrontaliers. Ce texte, adopté en position commune le 4 décembre 1995, est actuellement en phase de codécision, après que le Parlement a voté, le 13 mars 1996, en seconde lecture, une proposition amendée.

b) *Les principales propositions du texte examiné*

La proposition de directive permet d'apporter une solution aux principaux points litigieux s'agissant des virements transfrontaliers :

- **le délai** qui, en l'absence d'un engagement contractuel de la banque du donneur d'ordre à son client, est fixé à cinq jours pour l'établissement du donneur d'ordre et à un jour pour l'établissement du bénéficiaire ;

- **le double prélèvement**, qui est proscrit ;

- **les virements « non aboutis »**, qui donneront lieu pour le donneur d'ordre à remboursement du montant du virement majoré d'un intérêt et de tous les frais prélevés ;

- les conditions de la **transparence**, avant et après le virement, sont prévues : délai, coût, recours, etc.

Le non respect des délais ou de l'interdiction des doubles prélèvements entraînera pour la banque du donneur d'ordre ou du bénéficiaire ou pour les deux, le versement d'intérêts ou le remboursement des sommes indûment perçues au bénéfice du donneur d'ordre ou du bénéficiaire.

3. La directive sur la publicité comparative

a) *Le calendrier de l'adoption*

La commission a présenté en avril 1994 une nouvelle proposition de directive sur la publicité comparative plus respectueuse du principe de subsidiarité. Cette directive a fait l'objet d'un accord politique du conseil des ministres « consommation » du 9 novembre 1995. La position commune du Conseil sur ce texte a été adoptée le 15 mars 1996 et acceptée par la Commission. Le texte a été transmis au Parlement européen fin juin 1996.

b) *Les principales dispositions du texte examiné*

Le texte de la proposition de directive définit les conditions d'autorisation de ce type de publicité. Pour l'essentiel cette publicité ne doit porter que sur les caractéristiques essentielles, toujours vérifiables, choisies loyalement et représentatives des biens et services concurrents. Elle ne doit pas entraîner le discrédit, le dénigrement ou le mépris notamment des marques ou des noms commerciaux.

Le texte communautaire se distingue du dispositif français sur différents points :

- Dans la proposition de directive, une publicité comparative doit porter sur des produits ou services « répondant aux mêmes besoins ou ayant le même objectif » alors que le code de la consommation exige que les produits ou services soient « de même nature » ;

- L'obligation de communiquer préalablement le message publicitaire au concurrent visé par la publicité comparative n'est pas prévue dans la proposition de directive ;

- La comparaison des prix peut, dans la proposition de directive, se faire sans que les produits ou services comparés soient vendus dans les mêmes conditions. Le prix est, en effet, considéré en tant que tel comme une caractéristique du produit ou du service.

4. Les autres textes

D'autres propositions de directives relatives à la consommation sont actuellement en cours de négociation, au niveau communautaire, à un stade moins avancé.

Il s'agit, d'une part, de la proposition de directive relative à la **protection des consommateurs en matière d'indication des prix à l'unité de mesure.**

Le 17 juillet 1995, la Commission a soumis au Conseil une proposition de directive sur la protection des consommateurs en matière d'indication des prix des produits offerts aux consommateurs. Cette proposition vise à remplacer le dispositif issu des directives 79/581 (denrées alimentaires) et 88/314 (produits non alimentaires) qui s'était révélé si complexe que presque aucun Etat membre ne l'avait transposé. Le Parlement européen a rendu son avis le 18 avril 1996 sur la proposition de directive qui a fait l'objet d'un accord politique en vue d'une position commune au conseil des ministres « consommation » du 23 avril 1996. La procédure d'adoption de cette proposition de directive est actuellement dans le champ de la codécision (Conseil, Parlement européen).

Pour l'essentiel, ce texte prévoit **l'indication du prix à l'unité de mesure pour l'ensemble des produits offerts aux consommateurs** -sauf pour les produits remis à l'occasion d'une prestation de service, les ventes aux enchères et les ventes d'oeuvres d'art. Les Etats membres sont libres de déterminer le champ d'application des exemptions à l'indication du prix à l'unité de mesure, dès lors que cette indication n'est ni significative ni adéquate.

Le dispositif français, qui a donné satisfaction en raison de son efficacité et de sa souplesse, est conforme à la proposition de directive. Son adoption n'entraînera donc pas de modification du droit existant.

Il s'agit, d'autre part, de la proposition de directive relative à **l'action en cessation.**

Cette proposition de directive du Parlement européen et du conseil fait suite au livre vert sur « **l'accès des consommateurs à la justice et le règlement des litiges de consommation dans le marché unique** ». Elle a été présentée en janvier 1996 et tend à fixer les conditions minimales pour établir **la reconnaissance mutuelle** devant les juridictions des Etats membres **des associations de consommateurs** ou d'autres entités compétentes qui agissent dans l'intérêt collectif. Il s'agit de généraliser au sein du marché unique l'exercice de l'action en cessation à l'encontre des pratiques illicites portant atteinte aux intérêts des consommateurs.

La présidence irlandaise souhaite arriver à un accord politique sur ce texte avant fin 1996. Cependant, compte tenu des divergences existant entre les Etats membres sur ce sujet, cet objectif sera vraisemblablement difficile à atteindre.

B. AU PLAN NATIONAL : LES PROBLÈMES DE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ ET DE LA SÉCURITÉ DES PRODUITS

Votre rapporteur pour avis des crédits de la consommation est, à titre personnel, très préoccupé par la qualité des produits alimentaires consommés par nos concitoyens et par les problèmes de santé publique liés à cette consommation.

Les suites de la maladie de l'encéphalopathie spongiforme bovine feront l'objet de nombreux débats devant votre commission, tant dans le cadre de l'audition de M. Philippe Vasseur que dans celui de l'examen pour avis des crédits consacrés à l'agriculture, ainsi qu'en séance publique à l'occasion notamment du pré-débat budgétaire relatif à l'agriculture.

Aussi votre rapporteur pour avis, qui ne souhaite ni empiéter sur le contenu de ces débats, ni préjuger de leurs conclusions, se contentera-t-il ici de faire état du dispositif légal existant en matière de contrôle de la nutrition et de l'hygiène alimentaire, de décrire les projets gouvernementaux pour renforcer le contrôle de la qualité des produits alimentaires, et enfin d'exposer quelques pistes de réflexion personnelle en la matière.

1. Le dispositif actuel du contrôle de la qualité nutritionnelle des produits alimentaires

a) Les dispositions légales et réglementaires

Tout un dispositif législatif ancien existe pour veiller à la qualité de la nutrition et de l'hygiène alimentaire : il s'agit notamment de la loi du 1er août 1905 sur les fraudes et falsifications en matière de produits et de services, de la loi du 8 juillet 1965 relative aux conditions nécessaires à la modernisation du marché de la viande et de l'article L.1 du code de la santé publique, tel qu'il résulte de la loi du 6 janvier 1986.

En ce qui concerne les aspects nutritionnels et de toxicologie alimentaire, les mesures éventuellement nécessaires sont prises par différents ministères, dont le ministère chargé de la santé, après avis du conseil supérieur d'hygiène publique de France. Cette instance scientifique

regroupe des experts de haut niveau : universitaires, chercheurs, médecins, vétérinaires et biochimistes.

Concernant la microbiologie, les règles d'hygiène et les critères sanitaires applicables aux denrées animales et d'origine animale sont fixés par le ministère de l'agriculture.

Les critères sanitaires relatifs aux coquillages, les règles d'hygiène concernant les aliments au stade de la distribution ainsi que les règles d'hygiène et les critères sanitaires applicables aux denrées autres qu'animales ou d'origine animale sont fixés par différents ministères, notamment le ministère chargé de la santé, après avis du Conseil supérieur d'hygiène publique de France qui peut, par ailleurs, être saisi par tout ministère. Ses avis sont publiés au Bulletin officiel du ministère du travail et des affaires sociales et servent de base scientifique au travail gouvernemental.

Le complément indispensable à l'existence de ces règles sanitaires est la réalisation de **contrôles** destinés à en vérifier la bonne application. Ces contrôles sont prévus par les textes et les résultats de certains d'entre eux, lorsqu'ils concernent notamment des produits phytosanitaires et contaminants, doivent être transmis à la Commission européenne. Ils sont effectués par les services déconcentrés des trois ministères, à savoir le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, le ministère de l'économie et des finances et le ministère du travail et des affaires sociales.

Dans l'ensemble, les règles fixant l'alimentation des Français sont jugées comme étant globalement satisfaisantes, notamment par comparaison avec des pays de développement analogue, dont les indicateurs sont moins bons, qu'il s'agisse de l'incidence des maladies cardio-vasculaires, de la fréquence de l'obésité ou de l'espérance de vie.

b) L'action de la DGCCRF en matière de qualité et sécurité

La direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes est chargée du contrôle de la qualité, mais aussi de la sécurité des produits et des services. **Elle dispose pour cela de l'appui scientifique de ses huit laboratoires qui ont effectué 89.200 analyses et essais en 1995, en augmentation de 9,4 % par rapport à 1994.**

L'ACTION DE LA DGCCRF POUR SURVEILLER LA QUALITÉ ET LA SÉCURITÉ DES PRODUITS

① La qualité des produits

La DGCCRF a effectué en 1995 223.000 contrôles, dans tous les secteurs de l'économie.

● La loyauté et la qualité des **produits alimentaires** sont particulièrement suivies. Les contrôles ont porté notamment sur le secteur des viandes (abattoirs, steaks hachés surgelés et réfrigérés, jambon supérieur en promotion, produits de charcuterie) ; sur les **produits laitiers** (yaourts, fromages vendus à la coupe) ; sur les produits de la mer (dénominations et produits importés congelés) ; sur les fruits et légumes frais (30.000 contrôles en 1995) ; sur les vins et spiritueux (en 1995, au total 11.770 interventions auprès de 3.385 entreprises).

● Les contrôles sur la qualité des **produits industriels** sont particulièrement ciblés sur des secteurs où des enquêtes précédentes ont révélé des anomalies nombreuses, ce qui est notamment le cas dans le secteur textile et celui des articles en cuir.

En outre, la DGCCRF assure le contrôle **des normes, des labels, des AOC...**

② La sécurité des produits

La DGCCRF a en charge la responsabilité de veiller à la sécurité des produits et dispose à cet effet d'instruments qui lui sont donnés par le Code de la consommation : fixation de règles préventives, contrôles, sanctions quand c'est nécessaire, moyens d'information variés.

Son action repose sur quatre piliers :

- a) la **définition de règles** visant à prévenir les accidents ;
- b) l'**information** des consommateurs ;

c) des **contrôles rigoureux et systématiques** : 153.900 actions ont été menées en 1995.

En matière alimentaire, les contrôles sont poursuivis de manière régulière sur les produits courants (par exemple contrôle des résidus de pesticides dans les fruits et légumes) ; des plans de surveillance sont mis en place dans des domaines sensibles comme la contamination bactérienne des aliments ; des contrôles sont effectués de manière prioritaire sur les produits nouveaux mis sur le marché (par exemple dans le domaine de la nutrition et des produits diététiques).

En matière de produits industriels et de services, les enquêtes sont ciblées sur les secteurs à risque : jouets, casques moto, appareils de chauffage, matériels électriques, piscines, aires de jeux...)

d) des **mesures d'urgence en cas de crise ou de danger grave** : la DGCCRF peut prendre des arrêtés interdisant ou soumettant à certaines conditions la commercialisation de produit dangereux (en 1995 et 1996, par exemple pour des attelages de remorque, des gaines de ventilation, des prothèses mammaires, certaines plantes toxiques, certains appareils de chauffage portables fonctionnant à l'essence, un antirides injectable...).

Elle peut également adresser des injonctions aux entreprises ou organiser des rappels de produits, le plus souvent en concertation avec les professionnels, en cas de risque grave pour la sécurité des personnes (en 1995 et 1996, des aérosols d'aide au repassage, un modèle de lit pour enfant...).

2. Le projet de loi relatif à la qualité sanitaire des denrées destinées à l'alimentation

Pour compléter le dispositif existant pour les denrées alimentaires, le Gouvernement élabore un projet de loi relatif à la qualité sanitaire des produits alimentaires.

Ce texte vise à étendre le dispositif réglementaire du code rural à toutes les denrées alimentaires y compris celles d'origine végétale qui relèvent pour l'instant du code de la consommation.

Bien que ce projet soit encore à un stade préparatoire, votre rapporteur pour avis attire d'ores et déjà l'attention de votre commission pour avis sur les deux dispositions essentielles du texte :

- d'une part, le texte vise à renforcer la « **traçabilité** »¹ des produits alimentaires. Il devrait permettre un meilleur suivi de l'origine des produits alimentaires « du champ à l'assiette ». Un article devrait rendre la « traçabilité » obligatoire dans certaines filières, pour lutter contre les maladies transmissibles à l'homme.

En cas de besoin, des dispositions permettront des mesures d'urgence (rappel de lots dangereux, consignation, saisie et destruction des denrées impropres à la consommation).

- d'autre part, le projet instaure un durcissement de la réglementation pour les **produits phytosanitaires et les hormones**.

Le texte en préparation comporte des dispositions relatives à l'utilisation des hormones et anabolisants, aux produits phytosanitaires et à l'alimentation animale. La mise sur le marché et l'utilisation d'anabolisants, de produits ou d'animaux contenant ces substances ou même des résidus, seront interdites. Les additifs à l'alimentation animale nécessiteront une autorisation et la fabrication d'aliments pour animaux un agrément. L'interdiction des produits phytosanitaires non homologués frappera à la fois la distribution et l'utilisation. Les produits homologués ne pourront être utilisés que dans les conditions définies. Inspections et mesures d'urgence vaudront aussi pour tous ces produits.

¹ La « traçabilité » est la capacité à déterminer la provenance d'un produit de l'origine de la filière alimentaire jusqu'au consommateur.

3. Quelques pistes de réflexion sur notre alimentation

Votre rapporteur pour avis, qui a eu cette année l'occasion d'interroger le Gouvernement¹ à ce sujet, se préoccupe de l'influence des modes de nutrition modernes sur la santé des consommateurs. **Est-il indifférent pour la santé humaine de consommer des produits à très bas prix plutôt que des produits de meilleure qualité ?**

Cet avis sur les crédits relatifs à la consommation est l'occasion de porter à la connaissance des membres de notre Haute Assemblée certaines réflexions émanant de scientifiques.

QUE MANGEONS-NOUS ?

Le professeur Montagnier a écrit dans le « Journal du dimanche » du 14 avril 1996 :
« Notre civilisation est en train de modifier considérablement son environnement, son écosystème. Les interventions humaines facilitent l'émergence de nouveaux germes ou plutôt favorisent le réveil d'agents infectieux assoupis dans un coin reculé des forêts tropicales ou chez les animaux...

« Notre mode de vie, les progrès médicaux, industriels, permettent en quelque sorte de fabriquer, de sélectionner nos futurs ennemis, des agents plus résistants. C'est l'élevage intensif, par exemple, qui bourre les veaux, vaches, cochons d'antibiotiques, d'hormones ou de farines animales... Les scientifiques ont alerté depuis longtemps les politiques sur ce risque. Mais je crois que ces derniers sous-estiment encore les problèmes de santé publique ».

Ces remarques ont été confortées par le professeur Dormont du centre de recherche du service de santé des armées dans un rapport remis au Ministre de la Recherche, M. Hubert Curien, il y a quatre ans.

A titre personnel, votre rapporteur pour avis estime que les prochains débats sur le vote du projet de loi relatif à la qualité des produits alimentaires devraient aborder cette question, essentielle, de l'influence sur la santé humaine des moyens actuels de nutrition des animaux et de culture des végétaux que nous consommons.

Votre rapporteur pour avis se félicite de ce que l'agro-alimentaire soit une des sept priorités de la politique française de recherche redéfinie lors du Comité interministériel de la recherche scientifique et technologique du 3 octobre 1996.

¹ Sénat, question orale, séance du 14 mai 1996, Journal officiel, page 2511.

A titre personnel, il serait même favorable à ce qu'une réflexion plus spécifique comprenant des généticiens, des biologistes et des nutritionnistes soit engagée sur le sujet par le Gouvernement.

CHAPITRE III

UNE POLITIQUE DE LA CONCURRENCE DANS UN CADRE LÉGISLATIF MODERNISÉ

1. LA RÉFORME DE L'ORDONNANCE DU 1ER DÉCEMBRE 1986 PAR LA LOI DU 1ER JUILLET 1996 RELATIVE À LA LOYAUTÉ ET À L'ÉQUILIBRE DES RELATIONS COMMERCIALES

Comme le soulignait déjà votre rapporteur pour avis dans son rapport relatif aux crédits de la consommation et de la concurrence pour 1996, les relations entre les producteurs, tant industriels qu'agricoles, et la grande distribution étaient très tendues en France, le rapport de force jouant très nettement en faveur de cette dernière. Cette situation n'était pas sans conséquences négatives en termes de fragilisation du tissu industriel et d'aménagement du territoire.

Cette pression, devenue excessive sur les producteurs, était, depuis plusieurs années, régulièrement dénoncée. Plusieurs documents officiels ont d'ailleurs participé à la prise de conscience des pouvoirs publics :

- le rapport d'information sur l'avenir de l'urbanisme commercial, présenté par notre collègue, M. Jean-Jacques Robert, au nom de votre commission des Affaires économiques, en juin 1993 ;

- les rapports d'information présentés par notre collègue député, M. Jean-Paul Charié, en 1993 et en 1995 sur la loyauté de la concurrence ;

- le rapport sur les relations entre l'industrie et la grande distribution, présenté au ministre de l'économie par M. Claude Villain, inspecteur général des finances, en janvier 1995.

A. **LE RÉÉQUILIBRAGE NÉCESSAIRE DES RELATIONS ENTRE PRODUCTEURS ET DISTRIBUTEURS...**

Comme l'ont montré l'excellent rapport de notre collègue M. Jean-Jacques Robert¹ et les débats relatifs à la loi sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales, la forte prééminence de la grande distribution en France se traduit par des pratiques commerciales regrettables.

1. **La forte prééminence de la grande distribution en France...**

Depuis le début des années 60, la grande distribution a presque continûment étendu son emprise au sein de l'appareil commercial français, à tel point qu'aujourd'hui **la France est devenue une des terres d'élection de la grande distribution** avec près de 1.100 hypermarchés². Le nombre d'hypermarchés pour 100.000 habitants (1,5) est plus élevé dans notre pays que chez l'ensemble de nos voisins européens. La grande distribution assure une part croissante des ventes au détail. Ainsi, **la part des grandes et moyennes surfaces est passée de 10 % en 1960 à plus de 60 % en 1994 du total des ventes de produits alimentaires**. Leur part des ventes de produits non alimentaires s'élevait à 37 % en 1994.

La grande distribution représente donc une force d'achat très concentrée, ce qui l'a amené à adopter des pratiques commerciales regrettables.

¹ Dans son rapport présenté au nom de la Commission des Affaires économiques, Sénat, n° 356 (1995-1996)

² La catégorie des hypermarchés regroupe les surfaces de vente supérieures à 2.500 m².

2. ... a entraîné des comportements commerciaux abusifs

Comme l'indique le rapport précité de M. Jean-Jacques Robert, « un nombre limité de magasins sont devenus un point de passage quasi obligatoire pour les industriels qui veulent faire connaître leurs produits au consommateur. D'où un rapport de force déséquilibré au détriment des fournisseurs et une tension des relations entre ceux-ci -qu'ils soient industriels ou agricoles- et les distributeurs, plus exacerbée en France qu'ailleurs ».

Le climat des négociations commerciales est souvent mauvais, car certains acheteurs utilisent divers moyens de pression pour obtenir de meilleurs prix d'achat que leurs concurrents et pour mettre le fournisseur dans une situation d'infériorité.

De plus, la grande distribution est accusée de ne pas respecter la parole donnée et d'exercer un chantage au déréfècement.

Le rapport précité de M. Jean-Jacques Robert citait un certain nombre de pratiques regrettables :

- **la remise en cause permanente par la grande distribution des accords annuels**, dans le but d'obtenir de nouveaux avantages (en matière de prix, de promotions, de coopération commerciale, de prise en charge de coûts de distribution, de système de paiement, etc...);

- **la non-réalisation de certains engagements pris** (têtes de gondoles payées par le fournisseur mais non mises en place ou abrégées par le distributeur, promotions non effectuées...);

- **le non respect des conditions de paiement convenues**, soit sans motif, soit pour des motifs futiles : pour une erreur sur une ligne, toute la facture reste impayée, ou bien la moindre contestation sur une livraison, retard, erreur partielle sur la marchandise, sert de prétexte à ne pas payer l'ensemble de la facture ;

- **le décalage** entre un accord enregistré au niveau de la centrale d'achat d'une grande enseigne et sa non application au niveau du supermarché ou de l'hypermarché.

- **le déréfècement**¹, qui est une menace sans cesse brandie par le distributeur.

Cette situation n'est pas nouvelle et c'est avec constance que votre rapporteur pour avis dénonce, depuis quelques années, ce déséquilibre des relations commerciales entre distributeurs et producteurs.

Déposé en mai 1993, le rapport de la mission d'information sur le marché des fruits et légumes -que votre rapporteur pour avis avait l'honneur de présider- avait déjà mis en

¹ Retrait des produits du fournisseur des linéaires des magasins du distributeur.

évidence le poids écrasant que la grande distribution faisait peser sur l'ensemble de cette filière. Ce rapport avait été approuvé à l'unanimité par votre commission des Affaires économiques.

C'est pourquoi lors de la session 1995-1996, le Parlement a adopté un texte devant fournir une base légale à la correction des abus le plus souvent critiqués. Tel est l'objet de la loi n° 96-588 du 1er juillet 1996 relative à la loyauté et à l'équilibre des relations commerciales.

B. ... A AMENÉ UNE MODERNISATION DU CADRE JURIDIQUE EXISTANT PAR LA LOI RELATIVE À LA LOYAUTÉ ET À L'ÉQUILIBRE DES RELATIONS COMMERCIALES

En ce qui concerne l'analyse détaillée des dispositions du texte de loi, votre rapporteur pour avis se permet de renvoyer au rapport précité de notre collègue M. Jean-Jacques Robert.

Seules les principales avancées du texte seront développées ici.

1. Une nouvelle infraction : les prix abusivement bas

La loi du 1er juillet 1996 crée **une incrimination nouvelle : l'interdiction des offres ou pratiques de prix abusivement bas.**

L'article 5 de la loi relative à la loyauté et à l'équilibre des relations commerciales a ajouté un nouvel article 10-1 à l'ordonnance du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et à la concurrence.

Cet article interdit les offres de prix ou pratiques de prix de vente aux consommateurs « *abusivement bas par rapport aux coûts de production, de transformation et de commercialisation* » dès lors qu'elles ont pour objet ou pour effet « *d'éliminer d'un marché ou d'empêcher d'accéder à un marché* » une entreprise ou l'un de ses produits.

Dans un souci de clarté, le texte précise le contenu des coûts de commercialisation à prendre en compte.

En effet, certaines pratiques de prix bas sont déloyales, lorsqu'elles résultent d'un comportement prédateur, pouvant conduire à l'éviction d'une entreprise compétitive du marché.

Toutefois, ces dispositions ne concernent que les produits transformés : elles ne sont pas applicables aux cas de revente en l'état (sauf les disques, pour lesquels la disposition est applicable).

2. Le renforcement de la transparence tarifaire et des règles de facturation

La loi sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales a permis de **clarifier les règles relatives à la facturation**.

Le nouveau texte de l'article 31 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 dispose que doit figurer sur la facture toute réduction de prix acquise à la date de la vente ou de la prestation de service et directement liée à cette opération de vente ou de prestation de service.

Une remise conditionnelle dont la condition n'est pas réalisée à la date de la vente n'a donc plus à figurer sur la facture.

Afin de rendre plus efficace **la lutte contre la revente à perte** (le seuil de la revente à perte est déterminé par la facture), la précision selon laquelle la réduction de prix à mentionner sur la facture est celle qui est « directement liée » à la vente ou à la prestation de service, a pour objet d'empêcher un détournement de la règle par l'inclusion de la coopération commerciale générale -vraie ou fausse- dans le calcul du seuil de la revente à perte.

3. Une réforme du droit des pratiques restrictives de concurrence

La réforme du droit des pratiques restrictives exprime parfaitement la volonté de rééquilibrer les relations entre partenaires économiques. En effet, alors que **certaines incriminations qui visaient essentiellement à contrôler les comportements abusifs des offreurs sont supprimées** (la prohibition du refus de vente notamment), **celles s'appliquant principalement à la distribution sont renforcées** (l'abus de position dominante).

a) *Le renforcement de la lutte contre la revente à perte et les abus de dépendance*

● **La revente à perte**

La lutte contre la revente à perte est un objectif primordial de la loi du 1er juillet 1996 qui s'efforce à la fois de préserver le petit commerce et d'éviter les excès de la guerre des prix à laquelle se livrent certains grands distributeurs. Afin d'augmenter l'efficacité de la répression, **la loi a clarifié la définition de la revente à perte, limité les exceptions à l'application du texte et renforcé les sanctions.**

La principale difficulté des dispositions antérieurement en vigueur était de calculer le seuil de la revente à perte. Le texte de loi clarifie le dispositif en précisant que le prix de revente effectif « *est le prix unitaire figurant sur la facture* » majoré de certaines taxes et du prix du transport. La référence au « prix unitaire » vise à éviter la fraude à la loi qui consiste à imputer une réduction de prix globale sur une seule référence facturée afin d'abaisser artificiellement le seuil de revente à perte de cette référence.

La loi renforce en outre la sévérité des sanctions encourues en cas de revente à perte (cf ci-dessous).

● **L'abus de dépendance**

La sanction de l'abus de dépendance économique par l'intermédiaire de l'article 8 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 s'étant révélée relativement inefficace, la loi a créé trois nouveaux cas d'abus de dépendance :

- **l'obtention ou la tentative d'obtention d'un avantage conditionnant la passation de commandes** sans garantie écrite d'un quota d'achat correspondant. L'objectif est de mettre fin à la pratique de primes de référencement sans contrepartie suffisante ;

- **l'obtention ou la tentative d'obtention, sous la menace d'une rupture brutale des relations commerciales, de conditions commerciales manifestement dérogatoires** des conditions générales de vente. La loi vise ici la menace de déréférencement parfois pratiquée par certains distributeurs pour obtenir des avantages indus ;

- **la rupture brutale**, même partielle, d'une relation commerciale établie, sans préavis écrit suffisant. L'objectif du texte est de lutter contre les déréférencements abusifs pratiqués par certains distributeurs.

b) *La suppression de la prohibition du refus de vente et des ventes liées entre professionnels*

La possibilité de refuser de vendre, accordée désormais aux producteurs, est conçue comme la contrepartie du pouvoir de déréférencement des distributeurs, qui est placé sous haute surveillance.

Le texte supprime l'interdiction générale du refus de vente (sauf abus de droit), celui-ci ne pouvant plus être sanctionné que sous réserve de satisfaire aux conditions d'autres incriminations.

Les mêmes principes s'appliquent en ce qui concerne la suppression de l'interdiction des ventes liées entre professionnels.

4. Les ententes dans le secteur agricole

L'article 3 de la loi du 1er juillet 1996 a autorisé les pratiques visant à « *organiser, pour les produits agricoles ou d'origine agricole, sous une même marque ou enseigne, les volumes et la qualité de production ainsi que la politique commerciale* ».

Il s'agit là d'une exception limitée à l'interdiction des ententes au bénéfice de la filière agricole, en vue de remédier à la désorganisation des cours qui peut lui être très préjudiciable.

5. Un alourdissement des sanctions en cas de manquement aux règles de la concurrence

La loi du 1er juillet 1996 aggrave très sensiblement les sanctions encourues :

- pour la revente à perte, le commerçant encourt une amende de 500.000 francs (au lieu de 100.000 francs auparavant) dont le montant peut

être porté à la moitié du budget de la campagne publicitaire, s'il en existe une. La responsabilité pénale de la personne morale peut être mise en cause, celle-ci encourt une amende maximale de 2,5 millions de francs ;

- en cas de promotions annoncées sur des produits périssables qui omettraient de préciser leur nature et leur origine, l'amende encourue est de 100.000 francs ;

- pour les autres infractions (facturation, non respect des délais de paiement) les peines encourues sont globalement alourdies.

6. Le débat autour de la survie des petites stations service

Au cours des débats, le Parlement a souhaité étendre aux petites stations-service le dispositif relatif aux prix abusivement bas, bien que celui-ci soit conçu pour les produits transformés (et non les produits revendus en l'état, comme l'essence), afin de remédier à la crise que vivent les petites stations-essence confrontées à la concurrence notamment des grands distributeurs.

Le Parlement a, en définitive, accepté de renoncer à une telle solution (qui aurait pu entraîner une hausse des prix de l'essence) contre un engagement du Gouvernement à mettre en oeuvre des aides adaptées à la situation difficile de ces petites stations.

Votre commission pour avis qui suit ces questions avec une attention toute particulière, apprécierait que la discussion des crédits de la concurrence et de la consommation permette au Gouvernement de préciser ses objectifs en la matière et de faire le point sur l'état d'avancement de ses réflexions.

II. ÉLÉMENTS D'UN BREF BILAN DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

A. LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

1. Les principales avancées réglementaires

● Dans le domaine des ententes et des positions dominantes

Au cours de l'année 1995, la Commission européenne a élaboré deux projets de règlement portant respectivement sur les accords de distribution du secteur automobile et sur les accords de transfert de technologie.

- Le règlement d'exemption des accords de distribution des véhicules automobiles, adopté le 28 juin 1995, remplace le précédent règlement qui expirait le 30 juin 1995. La France a obtenu que les concessions automobiles puissent être multi marques pour offrir un meilleur service aux consommateurs, mais dans des conditions qui ne compromettent pas l'existence des réseaux actuels.

- Le règlement d'exemption des accords de transfert de technologie, adopté le 31 janvier 1996, complète les dispositions existantes sur les accords de licence de brevets et de licence de savoir-faire.

● Dans le domaine des concentrations

Les discussions de 1993 sur la révision du règlement sur les concentrations avaient donné lieu à un rapport de la Commission au Conseil dans lequel celle-ci avait admis qu'il était opportun d'acquiescer à une plus grande expérience de la mise en oeuvre du règlement avant d'élaborer une proposition formelle de révision des seuils de compétence communautaire. C'est pourquoi la Commission avait invité le Conseil à reporter le réexamen du règlement à la fin de 1996 au plus tard.

Dans le but d'élaborer un recueil de propositions, appelé « Livre vert », la Commission a procédé en 1995 à une enquête auprès des États membres et des milieux professionnels.

Le 10 juillet 1996, la Commission européenne a donc proposé que soient mises en place de nouvelles règles du jeu pour le contrôle des concentrations et des fusions d'entreprises dans l'Union européenne, détaillées dans l'encadré ci-dessous :

PRINCIPALES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE POUR RÉFORMER LE CONTRÔLE COMMUNAUTAIRE DES CONCENTRATIONS

● La Commission européenne préconise un **abaissement des seuils au-delà desquels toute opération de concentration doit être autorisée** par la Commission européenne. Ces seuils passeraient de 5 milliards d'écus à 3 milliards d'écus pour le chiffre d'affaires cumulé au niveau mondial et de 250 à 150 millions d'écus pour le chiffre d'affaires au niveau européen.

● Par ailleurs, la Commission européenne a annoncé le 10 juillet sa décision de **réduire les amendes des entreprises qui dénonceraient les ententes illicites** (cartels) dont elles étaient partie prenante, comme cela existe aux États-Unis. Le dispositif est le suivant :

- si l'entreprise dénonce un cartel avant qu'une enquête ne soit envisagée par la Commission, elle bénéficiera d'une réduction d'au moins 75 % de l'amende qui lui aurait été infligée ;

- si l'entreprise dénonce ce cartel alors que la Commission européenne est déjà informée de l'infraction, mais ne dispose pas encore de preuves suffisantes, l'amende est réduite de 50 à 75 %.

Dans ces deux cas, l'entreprise doit cependant respecter plusieurs critères, parmi lesquels être la première à apporter les preuves de l'entente illicite. Si ces critères ne sont pas respectés, l'entreprise ne pourra bénéficier que d'une réduction de 10 à 50 % de l'amende.

2. La coopération internationale dans le domaine de la politique de la concurrence

Une réflexion a été menée au niveau communautaire sur les moyens à mettre en oeuvre pour renforcer la coopération internationale en matière de concurrence. En effet, le cadre juridique et les méthodes employées doivent s'adapter à l'organisation -désormais largement mondialisée- des relations commerciales.

Dans ce cadre, à la demande de M. Van Miert, Commissaire européen à la concurrence, un rapport a été rédigé par un groupe d'experts.

Pour l'instant, ce rapport, à la philosophie libérale, n'a pas eu de débouché en termes réglementaires. Sa mise en oeuvre paraît susceptible à votre rapporteur pour avis d'avoir des conséquences négatives qui doivent être soulignées. Votre rapporteur rappelle que la Commission des Affaires économiques du Sénat avait proposé d'appliquer des mesures destinées à lutter contre le dumping social, sous quelque habillage qu'il se présente

LE RAPPORT VAN MIERT SUR LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION ET DES RÈGLES DE CONCURRENCE AU NIVEAU INTERNATIONAL

Le rapport sur « la politique de concurrence dans le nouvel ordre commercial » formule deux principales recommandations :

① Renforcer la coopération bilatérale en approfondissant l'accord entre l'Union européenne et les États-Unis et en développant d'autres accords bilatéraux.

② Construire progressivement un accord plurilatéral qui repose sur un ensemble de règles communes et sur une procédure d'arbitrage des conflits.

Un groupe de travail a été constitué pour étudier les modalités de mise en oeuvre concrète de ces recommandations. Il comprend des représentants de la Commission et des États membres.

3. Les décisions individuelles prises par la Commission européenne

• Éléments d'un bref bilan quantitatif

En 1995, la politique communautaire de la concurrence a été marquée par une forte augmentation du nombre des dossiers soumis à la commission. L'entrée de trois nouveaux pays dans l'Union européenne le 1er janvier 1995 n'explique qu'en partie cette augmentation qui résulte aussi de la volonté des entreprises de coopérer et de se concentrer davantage pour rester compétitives.

Il semblerait en outre que la meilleure connaissance qu'ont les entreprises des possibilités qui leur sont offertes par les règles communautaires pour assurer une concurrence équitable les amène à introduire de plus en plus de plaintes auprès de la Commission européenne.

Au titre des articles 85 et 86 du Traité, la Commission a enregistré en 1995, 559 cas nouveaux (contre 392 en 1994), dont 368 notifications, 145 plaintes, 46 saisines d'office.

Dans le domaine des concentrations d'entreprises, la Commission a pris en 1995, 109 décisions contre 90 en 1994. Trois opérations seulement ont été interdites, dont aucune ne concerne d'entreprises françaises.

En matière d'aides d'État, le nombre des décisions prises est passé de 527 en 1994 à 619 en 1995.

• Quelques exemples de décisions prises

Dans le domaine des télécommunications, la Commission a adopté une attitude favorable à l'égard du projet ATLAS, consistant en la création d'une entreprise commune entre France Télécom et Deutsche Telekom, ainsi qu'à l'égard de l'opération GLOBAL ONE, alliance entre France Télécom, Deutsche Telekom et l'American Sprint.

LES CONDITIONS POSÉES POUR LA CONCLUSION DE L'ACCORD ATLAS

La Commission de l'Union européenne a donné le 16 octobre 1995 un accord de principe au projet « Atlas » d'alliance entre France Télécom et Deutsche Telekom. Ce projet renforcera les acteurs européens sur le marché mondial des télécommunications, où la concurrence est vive.

Mais la Commission devait aussi veiller à ce que le rapprochement des deux principaux acteurs du continent n'y restreigne pas excessivement les possibilités de concurrence. Elle a pour ce faire posé des conditions :

- en premier lieu, les gouvernements français et allemand se sont engagés à libéraliser les infrastructures alternatives de télécommunications au 1er juillet 1996.

- en second lieu, les deux entreprises publiques ont accepté les conditions posées par la Commission. Ainsi, leurs entités spécialisées dans les transmissions de données (Transpac et Datex-P) ne seront fusionnées dans la nouvelle société Atlas qu'au 1er janvier 1998, date de la libéralisation de l'ensemble des services de télécommunications. De plus, France Télécom vendra sa filiale Info-AG, concurrente de Datex-P en Allemagne, afin de permettre à son repreneur de continuer à exercer une concurrence sur ce marché.

4. La poursuite de l'ouverture à la concurrence des monopoles publics doit respecter les principes du service public

Après les télécommunications et les transports aériens, deux nouveaux monopoles publics sont en passe d'être ouverts à la concurrence par les institutions communautaires.

Il s'agit, d'une part, du service public de l'électricité qui a fait l'objet d'une position commune au niveau européen sur laquelle, à titre strictement personnel, votre rapporteur pour avis rappelle le nécessité de veiller à la bonne mise en oeuvre du service public rendu par EDF.

Il s'agit d'autre part du secteur postal, dans le cadre de la négociation sur la proposition de directive relative aux services postaux communautaires.

Ce texte, actuellement en cours d'élaboration au niveau européen, doit définir le champ des services dits « réservés » aux opérateurs nationaux, c'est-à-dire exclus de la concurrence.

S'agissant de la directive postale, votre commission pour avis se félicite de la position du Gouvernement et du Président de la République. Cette position de rejet, conforme aux résolutions votées par le Sénat et l'Assemblée nationale, refuse fermement la définition minimaliste des services postaux réservés que voudraient faire adopter certains États membres, au détriment de la viabilité financière des opérateurs postaux nationaux.

Le rôle du service public postal dans la vie de la nation en général et dans l'aménagement du territoire en particulier est trop important pour qu'il soit sacrifié.

Des actes concrets doivent suivre.

B. LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE AU NIVEAU NATIONAL

1. L'activité du Conseil de la Concurrence en 1995

a) Appréciation qualitative

En 1995, le Conseil de la concurrence a examiné des pratiques relevées dans des secteurs aussi divers que ceux, par exemple, du bâtiment, du génie civil, de la distribution, des jeux vidéo-électroniques, de l'enseignement de la conduite véhicules ou de la distribution des médicaments.

Les pratiques le plus souvent constatées et sanctionnées demeurent les ententes sur les prix entre entreprises en principe concurrentes. En 1995, le Conseil s'est ainsi prononcé sur vingt-huit dossiers dans lesquels de telles pratiques étaient dénoncées.

Une de ces affaires relative à des pratiques constatées lors de la passation d'appels d'offres dans le secteur du génie civil, a donné lieu, eu égard à la durée et à la gravité des pratiques constatées ainsi qu'à l'importance des marchés en cause (qui était de l'ordre d'une douzaine de milliards de francs), à des sanctions pour un montant total de 378 millions de francs.

b) Quelques éléments chiffrés

En 1995, le Conseil a statué sur 143 dossiers, l'amenant à prendre 85 décisions. Il a statué sur 17 demandes de mesures conservatoires et émis 14 avis. Ces chiffres représentent un très net accroissement de l'activité du Conseil, ce qui n'a toutefois pas permis de limiter la progression du nombre d'affaires en stock.

Dans 38 de ces décisions (contre 27 en 1994), le Conseil a estimé que les pratiques anticoncurrentielles constatées justifiaient l'application de sanctions pécuniaires ou d'injonctions. Au total, les sanctions ont concerné 163 entreprises, pour un montant de 478 millions de francs et 23 organisations professionnelles pour un montant de 3 millions de francs.

Par ailleurs, en 1995, le Conseil a adopté quatorze avis. Neuf de ces avis correspondent à des demandes formulées en application des dispositions de l'article 5 de l'ordonnance, dont trois ont été présentées par le ministre de l'économie, quatre par des organisations professionnelles et deux par des organismes consulaires. Quatre avis sont relatifs à des projets de textes instituant un régime restrictif de concurrence (article 6 de l'ordonnance), un avis a été rendu sur la demande d'une juridiction (article 26 de l'ordonnance) et cinq concernaient des opérations de concentrations touchant divers secteurs (thon congelé, équipements ferroviaires, batteries, distribution de produits pétroliers et articles de protection contre le vol à l'étalage).

2. La répression de la contrefaçon

L'action de la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes (DGCCRF) dans le domaine de la lutte contre la contrefaçon a été marquée, en 1995, par trois orientations : un ciblage des actions, une attention renforcée à l'égard des produits mettant en jeu la sécurité des consommateurs, et une plus large coopération avec les autres administrations ou services compétents.

Ce sont près de 300.000 articles de contrefaçon qui ont été retirés du marché à la suite de son intervention. En effet, les 1.214 actions conduites en 1995 ont donné lieu à 275 procès-verbaux et 34 avertissements. Le rapport entre le nombre d'infractions transmises au Parquet et le nombre d'affaires traitées est passé de 14 % à 23 % entre 1994 et 1995, grâce à un ciblage renforcé des actions menées.

La majeure partie des affaires de contrefaçon traitées concerne encore l'habillement et les chaussures (34 % des dossiers) et la parfumerie (25 % des dossiers) ; la maroquinerie ne représente plus quant à elle que 3 % des affaires, contre 14 % en 1993.

Mais d'autres filières ont été mises à jour, qui portent sur des pièces détachées automobiles, des produits de parapharmacie pour lesquels les tests obligatoires d'innocuité n'avaient pas été faits ou des colles qui ne respectaient pas la réglementation en matière d'étiquetage des préparations dangereuses.

**UN EXEMPLE :
LES PIÈCES DÉTACHÉES CONTREFAISANT LA MARQUE PEUGEOT**

La société Peugeot a dénoncé les pratiques d'un certain nombre d'établissements qu'elle soupçonne de participer à un trafic de pièces de carrosserie automobile contrefaisant celles qu'elle fabrique et qui sont protégées par des dessins et modèles ou droits d'auteurs. Les pièces commercialisées par ces points de vente correspondraient à des copies de pièces d'origine et ne seraient pas toujours revêtues de la marque Peugeot mais y feraient parfois référence de diverses manières, notamment sur l'emballage.

Les contrôles, qui ont porté sur une vingtaine d'établissements dans dix-neuf départements, ont permis de trouver de nombreuses pièces de carrosserie contrefaites : ailes, capots, pare-chocs, calandres, déflecteurs. Les pièces de contrefaçon trouvées par les enquêteurs de la DGCCRF sont des copies serviles, réalisées sans respecter le cahier des charges en matière de qualité et de sécurité que le constructeur impose à ses équipementiers et présentées de façon à faire croire au consommateur qu'il s'agit de pièces d'origine.

Au terme des investigations, 21 procès-verbaux pour contrefaçon de marque, tromperie du consommateur, publicité mensongère et non respect des règles de facturation ont été dressés à l'encontre de grossistes, d'importateurs et de revendeurs de pièces détachées.

Source : rapport annuel de la DGCCRF

III. LA PERSPECTIVE DE LA RÉFORME DU CODE DES MARCHÉS PUBLICS

Dans le courant de l'été 1995, le Premier Ministre a chargé notre collègue député, M. Alfred Trassy-Paillogues, de réfléchir à une modification en profondeur du droit de la commande publique.

Le Gouvernement rappelait à cette occasion qu'il s'agissait de mettre en place un véritable plan pour les marchés publics et, à cette fin, d'examiner, dans la plus large concertation, les conditions de passation des marchés afin d'en simplifier les règles dans le respect des principes de transparence et de mise en concurrence préalable qui sont les garants d'une égalité d'accès à la commande publique.

A l'issue des différentes concertations avec les élus, les professionnels du BTP et de second oeuvre, les représentants des entreprises habituellement candidates à l'achat public et les diverses administrations concernées, notre collègue M. Trassy-Paillogues a formulé les observations et propositions suivantes :

**RAPPORT DE M. TRASSY-PAILLOGUES
POUR LA RÉFORME DU CODE DES MARCHÉS PUBLICS**

① **Le constat :**

Les règles actuelles organisant l'achat public sont trop complexes, abusivement détaillées dans le déroulement de la procédure et nuisent en définitive à l'efficacité du système.

② **Les propositions**

Dans un souci de permettre aux PME de mieux accéder à la commande publique, des **procédures particulières** devront être mises en place ou développées (recours plus systématique à l'allotissement, instauration d'une procédure de consultation négociée élargie jusqu'aux seuils européens).

Par ailleurs, il faut améliorer la qualité des offres. Il s'agit de parvenir à la mise au point d'un système performant de **détection des offres anormalement basses**, dont les conséquences néfastes, tant pour les acheteurs publics que pour les entreprises, ne sont plus à démontrer : introduction rapide de surcoûts qui couvriront les imperfections et l'absence de qualité, multiplication des sources de contentieux, affaiblissement du tissu des PME qui sont les plus exposées aux effets des offres de prix prédatrices.

Parallèlement, une démarche sera engagée **pour faire prévaloir l'offre la mieux-disante**. Il incombera à l'acheteur public, au moment de la mise au point du règlement à la passation d'un marché, de fixer une liste de critères qui devront surtout se fonder sur la prise en compte de la qualité et non plus, comme trop souvent actuellement, sur le seul paramètre « prix ».

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion tenue le mercredi 30 octobre 1996, la commission des Affaires économiques a examiné le **rapport pour avis de M. Louis Minetti sur les crédits relatifs à la consommation et à la concurrence.**

M. Louis Minetti, rapporteur pour avis, a tout d'abord indiqué que les crédits demandés pour la consommation et la concurrence en 1997 s'élevaient à 983 millions de francs, en baisse de 1,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1996, en dessous du seuil symbolique du milliard de francs.

Il a ensuite rappelé que les missions financées étaient toutes celles qui avaient trait au bon fonctionnement des marchés, c'est-à-dire à la loyauté de la concurrence, à la surveillance de la qualité et de la sécurité des produits, à l'information des consommateurs et au soutien aux associations de consommateurs.

Il a ensuite souligné que 1997 serait l'année du désengagement de l'Etat par rapport au mouvement consumériste, puisque les subventions accordées seraient en baisse de 28 % par rapport à 1996. En incluant la contribution à l'institut national de la consommation, le total du soutien public ne serait plus que de 65 millions de francs, en baisse de près d'un quart en un an.

M. Louis Minetti, rapporteur pour avis, a fait remarquer que ses inquiétudes liées à l'affaiblissement du soutien public aux organismes en charge de la consommation étaient partagées par nombre de ses collègues de tous les groupes, qui avaient posé des questions écrites sur ce sujet au Gouvernement.

Le rapporteur pour avis a ensuite évoqué le problème -qui le préoccupait tout particulièrement- du surendettement des ménages. En six ans, les commissions de surendettement avaient reçu près de 430.000 dossiers, chiffre important qui illustre les difficultés rencontrées par certaines personnes, parmi lesquelles, comme l'affirmait une enquête réalisée en mars 1995 à la demande du conseil national du crédit, se trouvaient de nombreux jeunes et des personnes peu qualifiées. Le surendettement, a-t-il regretté, résultait le plus souvent des difficultés des couches les plus modestes

de la population à faire face aux dépenses de la vie courante. **M. Louis Minetti, rapporteur pour avis**, a souligné que le récent rapport de M. Paul Girod devant le comité des finances locales confirmait cette analyse.

M. Louis Minetti, rapporteur pour avis, a ensuite abordé la question de la qualité et de la sécurité des produits alimentaires. Il a affirmé s'intéresser tout particulièrement aux effets sur la santé de la qualité des produits alimentaires consommés et s'est interrogé sur le point de savoir s'il était indifférent pour la santé humaine de consommer des produits à très bas prix plutôt que des produits de meilleure qualité.

Après avoir souligné la qualité du travail de la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes, qui avait réalisé, avec l'appui scientifique de ses huit laboratoires, 89.200 analyses et essais en 1995, il a jugé que cette action nécessaire, n'était pourtant pas suffisante.

M. Louis Minetti, rapporteur pour avis, a cité les propos du professeur Montagnier qui s'inquiétait des répercussions du mode d'alimentation et de la civilisation actuelle sur la santé humaine.

Il a noté avec satisfaction qu'après qu'il eut interrogé le Gouvernement sur ce point, lors d'une question orale discutée le 14 mai 1996 au Sénat, et qu'il eut incité ce dernier à mobiliser une recherche pluridisciplinaire sur ces questions, le conseil interministériel de la recherche scientifique et technologique du 3 octobre 1996 avait sélectionné le programme de recherche sur les biotechnologies comme l'un des quatre programmes interministériels prioritaires de recherche.

Il a néanmoins fait remarquer que l'apparition de l'encéphalopathie spongiforme bovine avait dû peser également sur ce choix judicieux.

Enfin, le rapporteur pour avis a évoqué les bouleversements intervenus en matière de droit de la concurrence.

Il a rappelé que la commission dénonçait, depuis plusieurs années, dans le cadre de la mission d'information sur le marché des fruits et légumes et à l'occasion de l'examen du rapport de M. Jean-Jacques Robert sur la loi relative à la loyauté et à l'équilibre des relations commerciales, l'agressivité des relations commerciales entre distributeurs et producteurs.

Il a évoqué les principales améliorations apportées par la loi du 1er juillet 1996 au droit de la concurrence, notamment la création d'une infraction nouvelle concernant les prix abusivement bas, la clarification des règles de facturation, ainsi que le renforcement de la lutte contre la revente à

perte et les abus de dépendance. Par ailleurs, a-t-il rappelé, les sanctions infligées en cas d'infraction avaient été alourdies.

M. Louis Minetti, rapporteur pour avis, a ensuite conclu son propos en estimant que l'évolution des crédits de la concurrence et de la consommation -dont il déplorait, à titre personnel, la baisse- lui paraissait toutefois conforme aux grandes orientations défendues par la majorité de la commission et exposées en commission des affaires économiques le 2 octobre 1996 par le président Jean François-Poncet.

Aussi a-t-il proposé de s'en remettre, en ce qui concernait le vote sur les crédits, à la sagesse de la commission.

M. Alain Pluchet est intervenu pour souligner la qualité de l'action du Gouvernement dans le domaine de la consommation et de la concurrence, notamment en ce qui concernait la sécurité des produits. Il a cité l'exemple du budget du ministère de l'agriculture qui prévoyait, pour 1997, 45 emplois supplémentaires de vétérinaires-inspecteurs. En conséquence, il a invité la commission à dépasser l'aspect strictement arithmétique des évolutions budgétaires et à émettre un avis favorable au vote des crédits relatifs à la concurrence et à la consommation.

M. Félix Leyzour, quant à lui, s'est associé à la présentation des crédits effectuée par le rapporteur pour avis.

S'agissant de la qualité des produits, il a mis en avant la fermeté du Gouvernement français devant les instances communautaires dans l'affaire de la « vache folle », -expression qu'il a condamnée car elle lui semblait être par elle-même génératrice d'un certain affolement-. Il a affirmé son souhait de voir les normes de qualité françaises étendues aux autres pays européens.

Mme Anne Heinis a corroboré ce point de vue en faisant remarquer que la rigueur de la réglementation nationale, si elle était une garantie pour le consommateur, pouvait faire peser sur notre pays des obligations qui ne s'imposaient pas forcément à d'autres Etats.

M. Louis Moinard citant l'exemple des difficultés rencontrées par les éleveurs spécialisés dans le gavage des canards, a également dénoncé le risque de voir la concurrence faussée par l'imposition de règles d'une sévérité inégale entre différents pays. Il a indiqué que, s'agissant de la destruction des farines animales, la France avait été *plus rigoureuse que ses partenaires*.

Mme Anne Heinis a poursuivi en indiquant que la qualité de certains produits importés devait être mieux contrôlée.

En réponse à ces interventions, **M. Louis Minetti, rapporteur pour avis**, a proposé d'inclure ces préoccupations dans ses propos en séance publique, afin qu'elles soient portées à la connaissance du Gouvernement.

M. Henri Revol, président, a ensuite rappelé que la politique de maîtrise des dépenses publiques souhaitée par le Gouvernement était soutenue par la majorité de la commission et que cette dernière devait, en conséquence, envisager favorablement des évolutions budgétaires stables, voire négatives.

La commission a alors émis **un avis favorable au vote des crédits relatifs à la concurrence et à la consommation dans le projet de loi de finances pour 1997**.