



N° 1969

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

TOME VI

ÉCONOMIE

CONSOMMATION

PAR M. JEAN GAUBERT,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.— LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010 DANS LE DOMAINE DE LA CONSOMMATION	7
A.— L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS.....	7
B.— DÉTAIL PAR ACTION.....	8
II.— MISE EN ŒUVRE INDÉPENDANTE DU DROIT DE LA CONCURRENCE : LES CONSÉQUENCES DE LA CRÉATION DE L'AUTORITÉ DE CONCURRENCE	11
A.— LA LOI DU 4 AOÛT 2008 A CRÉÉ UNE AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE AUX POUVOIRS RENFORCÉS.....	12
B.— LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES.....	12
C.— LES CONCENTRATIONS.....	15
III.— LE RÔLE DE LA DGCCRF DANS LA RÉGULATION CONCURRENTIELLE DES MARCHÉS EN 2008	17
A.— L'ACTIVITÉ DE CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS.....	17
B.— BILAN DE LA RÉGULATION CONCURRENTIELLE DES MARCHÉS EN 2008.....	18
1. Orientation de l'activité de la DGCCRF en 2008.....	18
2. La lutte contre les pratiques anticoncurrentielles.....	19
3. Le guide de l'acheteur public.....	19
4. Les objectifs de la loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service du consommateur.....	20
5. Les objectifs de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.....	21
6. Relative stabilité des moyens dévolus à cette action.....	24
IV.— LA PROTECTION ÉCONOMIQUE DU CONSOMMATEUR	26
A.— SITUATION DU MOUVEMENT CONSOMÉRISTE.....	27
B.— PERSPECTIVES DE LA RÉFORME DU MOUVEMENT CONSOMÉRISTE.....	29
C.— EN MARGE DE LA RÉFORME : LA QUESTION DE L'ACTION DE GROUPE.....	32

V.— LA SÉCURITÉ DES CONSOMMATEURS	35
A.— LES MOYENS DE LA SÉCURITÉ DES CONSOMMATEURS	35
B.— L'ÉVOLUTION DES ACTIONS.....	36
VI.— PERSPECTIVES DE L'E-COMMERCE	38
A.— UN SECTEUR EN PLEINE EXPANSION.....	38
B.— UN CONTEXTE JURIDIQUE SUSCEPTIBLE DE CONNAÎTRE DES ÉVOLUTIONS.....	39
C.— LE E-COMMERCE ENNEMI DE L'EMPLOI ?	40
EXAMEN EN COMMISSION	43
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	45

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi de finances pour 2010, prévoit pour les crédits des quatre actions du programme 134 consacrées à la défense des consommateurs une relative stabilité. L'évolution en pourcentage des autorisations d'engagement est de : - 2 %, celle des crédits de paiement, elle est de : + 0,5 %. Certes, au regard de la situation économique du pays, ce quasi maintien du niveau de dotation ne saurait effaroucher. Cependant, le nombre des contrôles et procédures menés par les services compétents ne laisse pas de croître. Or, la disparition du Conseil de la concurrence et la création de l'Autorité de la concurrence, les restructurations conduites par l'exécutif, emportant des transferts de personnels vers les directions départementales interministérielles se traduisent toutes par des réductions d'effectifs. Votre rapporteur ne saurait se satisfaire d'une telle situation qui, à terme, pourrait diminuer les moyens de défense du consommateur.

De leur côté, les subventions attribuées aux associations représentatives des consommateurs sont reconduites mais n'ont pas augmenté depuis plus de deux décennies. Comme les services, ces associations connaissent un accroissement des demandes du public, au sein des réseaux locaux notamment. La récente tenue des Assises de la consommation n'a pas encore permis de dégager des perspectives d'éclaircissement de la situation du réseau associatif. Pas plus d'ailleurs, qu'elle n'a doté celui-ci de l'instrument juridique de l'action de groupe.

Le présent rapport pour avis se livre donc à l'examen des crédits de chacune des quatre actions concernées et propose ensuite une évaluation de la situation de l'e-commerce et de ses éventuels effets sur l'emploi.

I.— LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010 DANS LE DOMAINE DE LA CONSOMMATION

A.— L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS

La nomenclature budgétaire arrêtée l'an passé n'a pas été modifiée. Cependant, votre rapporteur observe que, dans le cadre de la création de l'Autorité de la concurrence et de l'évolution de ses relations avec la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) des évolutions de périmètre, particulièrement en matière d'effectifs sont constatées.

Pour l'ensemble des crédits consacrés à la consommation examinés ici, l'évolution en pourcentage des autorisations d'engagement est de : - 2 %. Quant à l'évolution des crédits de paiement, elle est de : + 0,5 %.

En euros	AE 2009	AE 2010	CP 2009	CP 2010
15 Mise en œuvre du droit de la concurrence	19 424 238	20 403 654	19 424 238	20 403 654
16 Régulation concurrentielle des marchés	81 083 851	74 242 359	79 385 851	74 746 809
17 Protection économique du consommateur	136 788 323	139 059 228	134 301 823	140 094 678
18 Sécurité du consommateur	39 912 282	38 082 269	39 096 782	38 312 369
Total	277 208 694	271 787 510	272 208 694	273 557 510

Source : Documents budgétaires

L'action n° 15 « Mise en œuvre du droit de la concurrence » (Autorité de la concurrence), représente 3,1 % des équivalents temps plein (ETPT) du programme. Son plafond d'emplois sera porté à 187 ETPT en 2010.

Les actions n° 16, 17 et 18 (« Régulation concurrentielle des marchés », « Protection économique du consommateur » et « Sécurité du consommateur ») correspondent aux activités d'enquête sur les opérateurs économiques menées par la DGCCRF. Elles comportent au total 3 358 ETPT, soit 56 % de l'ensemble des ETPT du programme, en diminution de 117 ETPT par rapport au même périmètre de 2009. Cette diminution résulte de la suppression de 80 ETPT ainsi que passages du comité régional d'information et de communication (Cricom) à l'Autorité de la concurrence, les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM).

B.— DÉTAIL PAR ACTION

Action 15 : Mise en œuvre du droit de la concurrence.

Dépenses liées a l'immobilier : 2,6 millions d'euros, en AE comme en CP.

Depuis janvier 2009, l'Autorité de la concurrence est installée sur 3 sites. Deux sont des bâtiments loués à des propriétaires privés pour des loyers annuels de 1,6 million d'euros (les sites du 11 rue de l'Échelle et du 3 place de Valois). Le troisième est un immeuble domanial dont le loyer n'est pas encore fixé (le 6 avenue de l'Opéra). Ce poste comprend également les dépenses de nettoyage, de gardiennage, de maintenance, d'énergie, d'eau et de travaux estimées à 1 million d'euros pour les trois sites.

Les dépenses d'expertise, conseil, documentation et communication s'élèvent à : 1 million d'euros, en AE comme en CP.

Ces dépenses correspondent principalement à des prestations intellectuelles. Le recours aux expertises économiques et juridiques est nécessaire à l'instruction des dossiers et à la sécurisation des procédures. Ce poste comprend également les honoraires d'avocat pour la représentation juridique de l'Autorité devant la Cour de cassation et le Conseil d'État.

Les dépenses de fonctionnement courant représentent 750 000 euros en AE et en CP.

Ce poste comprend principalement les achats de fournitures de bureau, de papier, des matériels et équipements, y compris leur maintenance, les frais de correspondance, les dépenses de téléphonie et diverses prestations de service externalisées.

Les dépenses d'informatiques sont de 550 000 euros d'AE et de CP)

L'Autorité doit poursuivre le développement de l'application PEGASE pour la gestion des dossiers. Les dépenses sont consacrées à la chaîne de numérisation et la création d'un extranet pour les personnes engagées dans la procédure et les rapporteurs.

Les frais de déplacement et de représentation s'élèvent à 500 000 euros en AE comme en CP.

Ce poste recouvre notamment les dépenses liées à l'activité nationale, et internationale de l'Autorité ainsi que les frais de réception liés à l'organisation des réunions de travail et colloques. Les frais de déplacement (transport et indemnités) sont directement liés à la réalisation d'enquêtes, notamment pour des opérations de visites et saisies.

Action 16 : Régulation concurrentielle des marchés.

Les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel de la DGCCRF sont réparties entre les actions « régulation concurrentielle des marchés », « protection économique du consommateur » et « sécurité du consommateur ». Cette répartition a été effectuée sur la base des effectifs affectés à chacune des missions. Pour les trois actions, les crédits de fonctionnement correspondent aux locaux, aux véhicules de services des enquêteurs, à la formation, à la communication, à l'informatique et au pilotage. Ils se répartissent en 3 grands postes :

– Les dépenses relatives au plateau technique de base, (dépenses relatives aux loyers, fluides, nettoyage, entretien et aménagement des locaux), représentent environ 15,5 millions d'euros, soit plus de la moitié des crédits de fonctionnement de la DGCCRF. Le poste Loyers représente environ 7,5 millions d'euros. La part des moyens consacrés aux loyers augmente depuis plusieurs années, le marché évoluant à la hausse. La DGCCRF occupe plus de 74 000 m² et gère 126 immeubles (hors laboratoires et logements de fonction), dont 59 % demeurent en régime domanial. À compter de 2010, l'expérimentation relative aux loyers budgétaires est étendue à l'ensemble de ce parc domanial de la DGCCRF. Le montant prévisionnel de ce poste de dépenses est de 4,6 millions d'euros.

– Les dépenses relatives aux missions (c'est-à-dire les frais de déplacement, le parc automobile, les frais de téléphonie et frais postaux et les dépenses informatiques), représentent environ 11 millions d'euros, soit près de 40 % des crédits de fonctionnement de la DGCCRF. Les dépenses informatiques sont estimées en 2010 à 3,1 millions d'euros. La DGCCRF poursuit la modernisation de ses applications informatiques ainsi que le renouvellement de son parc informatique.

– Le reste des crédits de titre 3, soit 1 million d'euros, est consacré aux dépenses relatives au cadre de travail (achats de mobilier, de matériels ou de prestations non spécifiques et courants, frais de congés et de changement de résidence, versements aux œuvres sociales.

Cette ventilation prévisionnelle est susceptible d'être modifiée en gestion. En effet, la réorganisation territoriale de l'État et la création des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi et des directions départementales interministérielles aura des conséquences sur l'implantation des services et le parc immobilier de la direction.

Votre rapporteur constate, qu'une fois de plus, les conséquences des regroupements et restructurations n'ont pas été sérieusement anticipées, particulièrement dans le domaine de l'immobilier. Bien souvent les coûts excèdent le montant des enveloppes disponibles. Soit les locaux laissés vacants ne peuvent être vendus au prix escompté, pour ne pas dire imaginé, et le

financement des nouveaux locaux devient impossible. Soit le coût des mètres carrés à acquérir n'est pas correctement évalué.

Dans tous les cas, la stratégie est la même : les compressions de personnels et les regroupements, avec les coupes budgétaires afférentes, sont engagées et les personnels concernés n'ont d'autre ressource que de composer avec la situation ainsi créée.

Les crédits d'investissement de la DGCCRF sont répartis entre les trois actions « régulation concurrentielle des marchés », « protection économique du consommateur » et « sécurité du consommateur ». Cette répartition a été effectuée sur la base des effectifs affectés à chacune des missions. Ces crédits sont destinés à assurer la maintenance du parc immobilier de la direction, à l'exception des travaux de gros entretien, dits du propriétaire, figurant désormais le programme 309 « Entretien des immeubles de l'État ». En 2010, la DGCCRF a transféré sur ce programme 502 103 euros.

Action 17 : Protection économique du consommateur.

La subvention versée à l'Institut national de la consommation relevait de crédits de titre 3 et relève désormais des crédits de titre 6. Son montant est reconduit à hauteur des années précédentes, soit 3,8 millions d'euros.

Le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) bénéficie d'une subvention de 844 552 euros.

La subvention au mouvement des consommateurs représente 7,5 millions d'euros.

À compter de 2006, la DGCCRF s'est engagée dans une logique de conventionnement pluriannuel avec les associations de consommateurs. Les associations nationales sont rendues seules destinataires des subventions des associations locales qui leur sont affiliées, afin de leur conférer la maîtrise de la répartition de l'enveloppe et de simplifier la gestion administrative. Les subventions attribuées financent les trois principales activités d'intérêt général assurées par ces associations : l'accueil des consommateurs, les actions en justice et la représentation des intérêts des consommateurs auprès d'instances consultatives locales ou nationales. Les crédits destinés aux associations de consommateurs et au CREDOC sont reconduits à leur niveau de 2009.

Votre rapporteur rappelle que, si elle demeure constante, cette subvention n'a pas augmenté depuis plus de vingt ans alors que les charges des associations, elles, continuent de croître.

II.— MISE EN ŒUVRE INDÉPENDANTE DU DROIT DE LA CONCURRENCE : LES CONSÉQUENCES DE LA CRÉATION DE L'AUTORITÉ DE CONCURRENCE

De façon liminaire, il a paru utile de retracer schématiquement ici les conséquences de l'intégration d'agents de la DGCCRF au sein des directions départementales interministérielles (DDI) telles que décrites par une réponse du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi en date du 2 juin 2009.

La circulaire du 31 décembre 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État intègre les agents de la DGCCRF appelés à exercer leur activité dans les départements dans une des directions départementales interministérielles (DDI) placées sous l'autorité du préfet. Relevant d'un responsable unique, le regroupement des différents services qui composent ces DDI favorisera, en cas de nécessité, leur réactivité d'intervention ou plus généralement contribuera à assurer une meilleure couverture du terrain. La recherche de synergies ainsi que la mutualisation de leurs moyens permettront d'améliorer le service rendu à nos concitoyens. La dimension interministérielle de cette organisation ne fera pas obstacle à la capacité de la DGCCRF de mettre en œuvre les politiques dont elle est responsable. Le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ou la DGCCRF continueront donc à adresser leurs instructions, en l'occurrence aux préfets de région, ainsi qu'aux préfets de département lorsqu'il s'agit de dossiers précis ou de conditions de mise en œuvre, ce qui sera le cas, par exemple, pour la directive nationale d'orientation qui chaque année définit le programme d'activité de la DGCCRF. Par ailleurs, le préfet de région jouera un rôle dans *« l'articulation entre le niveau régional et départemental : il facilite le pilotage régional des missions qui lui sont confiées et s'assure du suivi de la performance, au regard des objectifs fixés par les ministres et des moyens attribués aux services »*. Au niveau régional d'ailleurs, l'architecture des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) est confirmée notamment en ce qu'elles comportent un pôle C dédié aux missions de la DGCCRF, à leur pilotage et aux actions nécessitant une intervention ou une organisation supra départementale. Au niveau départemental, les directions départementales de la protection des populations (DDPP) ou les directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) intégreront les services des actuelles unités départementales de la DGCCRF. Elles seront organisées de manière à garantir l'exercice de l'intégralité des actions de la DGCCRF et à maintenir des modalités d'intervention efficaces dans les entreprises.

À ce stade, votre rapporteur souhaite formuler deux observations :

- Il conviendra de rester vigilant au sujet de la place du préfet de département comme de région dans le dispositif et de veiller à ce que l'activité des services ne puisse être freinée par celui-ci pour des raisons d'économie locale entre autres...
- Les restructurations ont notamment pour but la réduction des effectifs, soit. Cependant, cette réduction ne saurait être conduite tous azimuts sans considération pour les réalités de terrain. Ainsi, le rapport annuel pour 2008 de l'Autorité de la concurrence (qui

travaille avec la DGCCRF) indique que c'est un total de 108 emplois à temps plein qui auront été transférés dans le cadre de la réforme et considère, qu'au regard du nombre croissant des saisines, il convient de « rester prudent ». La vigilance demeure donc de mise au sujet de la mise à disposition de la DGCCRF comme de l'Autorité de la concurrence des moyens humains et, partant, budgétaires suffisant à la bonne exécution de leurs nombreuses missions. Le rapport précité peut être consulté à l'adresse suivante : http://www.autoritedelaconcurrence.fr/doc/rapportactivite_ra08.pdf.

A.— LA LOI DU 4 AOÛT 2008 A CRÉÉ UNE AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE AUX POUVOIRS RENFORCÉS

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) a créé une nouvelle autorité administrative indépendante, l'Autorité de la concurrence, qui remplace le Conseil de la concurrence.

Cette loi et l'ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence réforment le cadre institutionnel de la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles. Plusieurs décrets, pris en application de la LME et de l'ordonnance du 13 novembre 2008, complètent le dispositif.

B.— LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES

Un des objectifs de la réforme est de permettre à l'Autorité de la concurrence de consacrer l'essentiel de son activité aux dossiers qu'elle estime prioritaire, en lui laissant la faculté de ne pas traiter certaines affaires de portée locale qui le seront alors par la DGCCRF. Cette réforme redéfinit en conséquence l'articulation des compétences entre les deux institutions.

Il est prévu que la DGCCRF poursuive sa contribution à la détection des pratiques anticoncurrentielles grâce à la répartition territoriale de ses enquêteurs. Le code de commerce consacre le rôle moteur de la DGCCRF dans la détection des indices. Il établit en outre de nouvelles règles de coopération entre l'Autorité et la DGCCRF pour le traitement des enquêtes.

Ainsi, la nouvelle autorité est informée avant leur déclenchement des investigations que la DGCCRF envisage de mener pour apporter les preuves d'une pratique anticoncurrentielle et pourra en prendre la direction. Les distorsions de concurrence sont repérées soit à l'occasion de l'exercice normal des missions de la DGCCRF, soit lors d'enquêtes spécifiques de recherches d'indices de pratiques anticoncurrentielles.

L'Autorité de la concurrence dispose d'un délai d'un mois pour prendre la direction de l'enquête. Lorsqu'elle ne souhaite pas le faire, notamment parce que

les pratiques apparaissent comme de portée locale, ou à défaut de réponse dans un délai de 35 jours, la DGCCRF peut effectuer l'enquête.

Fin juin 2009, et depuis la publication du décret du 20 mars 2009, la rapporteure générale de l'Autorité a été ainsi saisie de près d'une cinquantaine de projets d'enquêtes, dont certains avaient été mis en réserve en fin d'année 2008 dans l'attente du nouveau dispositif. Sur les 40 réponses données, 16 projets ont été pris en charge par l'Autorité soit 40 %, 24 étant laissés à la DGCCRF.

Ce dispositif permet au ministre de réaliser des enquêtes sur des marchés locaux et également de prendre en charge, en tant que de besoin, des enquêtes d'envergure nationale que l'Autorité de la concurrence ne pourrait pas effectuer avec ses propres enquêteurs.

Les investigations réalisées par la DGCCRF donnent lieu à un rapport, qui comporte la qualification des pratiques mentionnées par les articles L. 420-1, L. 420-2, ou L. 420-5 du code de commerce en fonction du standard de preuve exigé par l'Autorité de la concurrence et indique les opérateurs auxquels elles sont imputées.

L'Autorité de la concurrence est informée des résultats des investigations menées par la DGCCRF et peut s'en saisir. Elle dispose d'un délai de deux mois pour prendre sa décision (plus cinq jours pour faire connaître sa décision). Si l'Autorité ne se saisit pas, la DGCCRF traite le dossier, notamment en proposant une transaction et/ou une injonction aux entreprises concernées.

Au 30 juin 2009, 12 enquêtes réalisées par la DGCCRF ont été adressées à la rapporteure générale de l'Autorité. Celle-ci s'est autosaisie de quatre dossiers, les huit autres relevaient des pratiques locales et seront réglés par la DGCCRF

On peut s'étonner du faible nombre d'affaires traitées : l'économie serait-elle devenue vertueuse ou les moyens d'investigation ne seraient-ils pas suffisants ?

L'Autorité de la concurrence laisse à la DGCCRF le soin de traiter le dossier par la voie d'une transaction ou d'une injonction.

La DGCCRF peut également décider de classer l'affaire, délivrer un rappel de réglementation aux entreprises concernées, ou donner une suite pénale ou civile si les pratiques relevées le justifient. Au 30 juin 2009, quatre affaires examinées par l'Autorité de la concurrence sont susceptibles de faire l'objet d'une transaction et/ou d'une injonction.

La DGCCRF s'est organisée pour mettre en place le débat contradictoire avec les entreprises concernées. Cette phase essentielle pour les opérateurs sera scrupuleusement respectée. Les mesures envisagées et les décisions à notifier à l'issue de ce débat seront toutefois validées par l'administration centrale de la DGCCRF.

La procédure s'articule en trois phases :

Dans la première, la DGCCRF informe les entreprises concernées par lettre recommandée avec avis de réception des mesures envisagées à leur égard. Cette information est accompagnée du rapport d'enquête et des pièces de la procédure.

La deuxième phase est celle du débat contradictoire. Les entreprises concernées peuvent être assistées par un avocat. Le temps nécessaire est laissé à chaque entreprise qui peut se justifier oralement auprès des directeurs de la DGCCRF concernés.

La décision de la DGCCRF constitue la dernière phase. Les entreprises sont informées par lettre recommandée avec avis de réception de la décision prononcée à leur égard, à savoir le classement de l'affaire, l'injonction de mettre en œuvre les mesures de nature à mettre fin aux pratiques anticoncurrentielles constatées et la somme proposée à titre de transaction, ou l'une de ces deux dernières mesures.

La DGCCRF s'assure que les faits en cause n'ont pas fait l'objet d'une saisine parallèle de l'Autorité de la concurrence, ce qui empêcherait la mise en œuvre d'une procédure d'injonction et de transaction prévue par le code de commerce.

La DGCCRF peut enjoindre les auteurs de pratiques anticoncurrentielles d'y mettre fin et, le cas échéant, leur proposer une transaction financière. La transaction constitue une sanction dont le montant ne peut excéder 75 000 euros dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires de l'entreprise concernée. L'injonction et la transaction diffèrent au plan juridique : la première est une décision administrative, la seconde un contrat portant sur un règlement financier. Elles peuvent être appliquées séparément ou simultanément en fonction de l'utilité de mettre un terme à des pratiques illicites et de leur gravité.

Toutefois, le champ d'application de ces deux mesures est commun, de même que leurs conséquences juridiques. C'est pourquoi la DGCCRF institue un débat contradictoire, y compris si elle souhaite seulement imposer une injonction. L'intérêt étant que cette mesure soit *a priori* pleinement acceptée par les entreprises.

L'entreprise qui estime que l'infraction n'est pas constituée n'est pas contrainte d'accepter les mesures décidées par la DGCCRF. Dans ce cas, elle se justifie devant l'Autorité de la concurrence, la DGCCRF ayant saisi cette dernière.

L'Autorité dispose de ses propres agents pour procéder aux enquêtes

Les agents des services d'instruction de l'Autorité sont habilités à effectuer des enquêtes par le rapporteur général. Ces agents exercent leurs pouvoirs sur l'ensemble du territoire national. Ils disposent de pouvoirs ordinaires ainsi que de pouvoirs plus coercitifs, sur autorisation judiciaire. Ils exercent des fonctions d'enquête et d'instruction au sein de l'Autorité ce qui doit permettre de raccourcir la chaîne d'instruction. Cette double fonction permet de conclure l'enquête en établissant une notification de griefs ou une proposition de non lieu, sans rédaction préalable d'un rapport d'enquête.

Afin de bien distinguer les pouvoirs des agents de l'Autorité de ceux de la DGCCRF, l'article L. 450-1 du code de commerce a été scindé en deux paragraphes. En effet la DGCCRF met en œuvre les pouvoirs du code de commerce pour d'autres infractions que celles des articles L. 420-1, 2 et 5 de ce code. Par ailleurs, seuls des agents de catégorie A relevant du ministère de l'économie peuvent recevoir une commission rogatoire d'un juge d'instruction pour constater des pratiques anticoncurrentielles de l'article L. 420-6 du code précité. Les rapporteurs de l'Autorité ne peuvent pas être habilités à ce titre.

L'Autorité peut requérir l'aide de la DGCCRF pour réaliser les opérations de visite et saisie qu'elle aura décidées pour ses propres enquêtes

À cet effet, elle formule une demande écrite à l'administration centrale et précise la nature des opérations, leur durée, la date envisagée ainsi que le nombre d'agents dont elle a besoin. Cette assistance est de droit.

Les assistances aux enquêtes demandées par une autre Autorité nationale de concurrence de l'Union européenne sont transférées à l'Autorité

Le code de commerce attribue une compétence exclusive aux agents de l'Autorité de la concurrence. L'assistance demandée par la Commission européenne est également confiée à l'Autorité.

C.— LES CONCENTRATIONS

La DGCCRF n'est plus chargée d'évaluer l'impact des concentrations sur la concurrence, activité qui relève dorénavant de la compétence exclusive de l'Autorité.

Il revient au ministre chargé de l'économie et donc à la DGCCRF, de faire connaître à l'Autorité de la concurrence en quoi les opérations qu'elle examine interagissent ou retentissent sur d'autres aspects de la politique économique du gouvernement. Il s'agit d'apprécier l'efficacité des engagements proposés par les entreprises, dont l'impact sur l'économie dépend de l'environnement économique dans lequel ils s'inscrivent. Bien entendu, ceci vaut essentiellement pour les

opérations donnant lieu à une phase 2, ouverte si l'opération nécessite un examen approfondi.

La veille en matière de concentration est surtout utile pour préparer les éventuelles phases 3 au terme desquelles le ministre peut renverser une décision de l'Autorité. Les motifs d'intérêt général susceptibles d'être pris en compte par le ministre pour renverser ou aménager une décision de l'Autorité peuvent être très divers du moment qu'ils n'ont pas trait au processus concurrentiel. Il reviendra en effet à la DGCCRF de consolider en tant que de besoin les opinions des autres ministères. De ce point de vue, la loi de modernisation de l'économie a clarifié le dispositif de décision finale en permettant à l'ensemble des parties prenantes à la décision d'exprimer de manière transparente leurs arguments.

Cette éventualité doit être réservée aux opérations d'ampleur ayant des répercussions importantes sur une partie cruciale de l'économie. La veille se concentrera donc sur ces opérations. La conformité des décisions devra s'apprécier au regard des lignes directrices éditées par l'Autorité. L'Autorité a d'ores et déjà entrepris de réviser les lignes directrices éditées par la DGCCRF pour les adapter au nouveau schéma institutionnel et en faire un document d'orientation fondamental pour les candidats aux concentrations.

À ce jour, le ministre n'a pas utilisé de sa faculté d'évocation des affaires.

III.— LE RÔLE DE LA DGCCRF DANS LA RÉGULATION CONCURRENTIELLE DES MARCHÉS EN 2008

A.— L'ACTIVITÉ DE CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS

Faisant suite à une première actualisation des lignes directrices par la DGCCRF en 2007, l'Autorité de la concurrence prépare actuellement leur révision ; notamment destinée à prendre en compte les analyses développées au cours des décisions prises par le ministre à l'issue de phases approfondies d'instruction. La diffusion la plus large des documents ainsi actualisés doit contribuer à la transparence de la pratique administrative en matière de contrôle des concentrations.

L'année 2008 a connu une réduction limitée du nombre de notifications et de décisions, amorcée déjà au dernier trimestre 2007, et liée au resserrement des conditions de financement. 125 décisions, dont 8 avec engagements ont été prises. Par ailleurs, deux décisions ont été prises par le ministre après consultation du Conseil de la concurrence. Enfin, 6 opérations ont fait l'objet de décisions tacites. Au début de la présente année, avant le transfert à l'Autorité de la concurrence, 13 décisions ont été adoptées dont 5 décisions tacites, et une avec engagements.

La première saisine du Conseil de la concurrence de 2008 a concerné la prise de contrôle de la société Zurfluh-Feller par la société Somfy, puis le Conseil a été saisi dans le cadre du projet de rachat des activités de post-production de films de la société Éclair par l'entreprise Quinta international. Cette dernière opération a été abandonnée par les parties après la saisine du Conseil de la concurrence.

Le Conseil de la concurrence a également été saisi du rachat par l'imprimeur Circle Printers de son concurrent Maury. Ces deux opérateurs étaient actifs en matière d'imprimerie de labour et d'imprimerie de presse, avec une position significative en matière d'impression de presse magazine, notamment hebdomadaire. A l'issue d'une analyse approfondie, il a été conclu que le positionnement différent de Circle Printers et Maury, ainsi que la présence d'autres acteurs et le contre-pouvoir des clients permettaient d'écarter les risques d'effets anticoncurrentiels.

En outre, deux opérations importantes ont fait l'objet d'une autorisation par le ministre à l'issue de la première phase d'instruction, sur la base des engagements soumis par les entreprises concernées.

Le premier concernait la prise de contrôle de la société Neuf Cegetel par Vivendi par l'intermédiaire de SFR. Compte tenu du portefeuille important d'exclusivités de Canal+ en matière de droits de diffusion de chaînes de télévision, et de sa place prééminente dans le domaine de la distribution de télévision

payante, des engagements ont été pris pour permettre l'accès des distributeurs concurrents à 8 nouvelles chaînes, qui viennent compléter les 7 chaînes déjà mises à disposition depuis l'opération de rachat de TPS. Neuf Cegetel s'est par ailleurs engagé à accueillir, sur sa plate-forme ADSL, un distributeur indépendant de télévision sans exclusivité, permettant ainsi à un éditeur de contenus d'accéder à une base d'abonnés substantielle et est de nature à susciter la création de nouvelles chaînes. En outre, Neuf Cegetel doit offrir à un fournisseur de réseau internet un accès à la téléphonie mobile. Des garanties importantes ont été prises pour s'assurer de l'effectivité de ces engagements : un dispositif de résolution rapide des conflits est prévu et un mandataire indépendant, doté des moyens nécessaires à sa mission, sera désigné après agrément du ministre.

B.— BILAN DE LA RÉGULATION CONCURRENTIELLE DES MARCHÉS EN 2008

1. Orientation de l'activité de la DGCCRF en 2008

Depuis quatre ans l'activité de la DGCCRF fait l'objet d'une programmation intégrée dans le cadre d'une démarche de définition des priorités. Celles-ci sont déclinées, année par année, dans une **Directive nationale d'orientation (DNO)** qui regroupe les actions communes à tous les services déconcentrés (orientations nationales) ou au niveau d'une région (orientations régionales). La DNO constitue l'élément moteur de la réalisation de son contrat pluriannuel de performance (CPP) signé en juin 2006 pour la période 2006-2008 par le Directeur général de la DGCCRF, le Directeur du Budget et le secrétaire général du MINEFI.

La recherche des ententes et des abus de position dominante constitue un volet important de l'axe relatif à la régulation concurrentielle des marchés. En 2008, la DNO était constituée d'un socle d'actions relevant de trois axes déterminés par la LOLF (concurrence, protection économique du consommateur, sécurité du consommateur) et de neuf orientations nationales, dont huit, énumérées ci-après, entrent dans le champ de la régulation concurrentielle. Elles répondent à des thématiques de contrôle qui constituent le prolongement d'une orientation de l'année précédente (2, 3, 6, 7), ou correspondent à une approche purement sectorielle (8) ou encore visent des pratiques sensibles (1, 4, 5).

- 1) Pratiques promotionnelles ;
- 2) Nutrition et bien être ;
- 3) Développement durable et énergie ;
- 4) Économie numérique ;
- 5) Protection du consommateur vulnérable ;
- 6) Services à domicile ;
- 7) Relations interentreprises ;
- 8) Immobilier et logement.

2. La lutte contre les pratiques anticoncurrentielles

Depuis le début des années 2000, le ministre chargé de l'économie saisit le Conseil de la concurrence de 15 à 20 dossiers sur la base de rapports d'enquêtes de la DGCCRF, caractérisant des pratiques anticoncurrentielles particulièrement dommageables à l'économie. En 2008, le ministre chargé de l'économie a transmis 7 dossiers contentieux au Conseil de la concurrence.

En 2008, le Conseil a rendu 16 décisions de sanctions, dont 9 avaient pour origine une saisine ministérielle, soit 56,2 % des décisions de sanctions.

Sur les 14 affaires d'ententes sanctionnées par le Conseil en 2008, 10 avaient pour origine une saisine du ministre. En matière d'abus de position dominante, le Conseil a prononcé une sanction. Cette dernière concerne le non respect d'une injonction.

Parmi les 15 affaires contentieuses qui ont préalablement fait l'objet d'une enquête de la DGCCRF, 11 proviennent d'une saisine du ministre et 4 ont été effectuées à la demande du Conseil.

Les décisions du Conseil de la concurrence faisant suite à une saisine ministérielle sont à l'origine d'un montant total d'amendes de 582,1 millions d'euros, soit 92,2 % des sanctions prononcées par le Conseil en 2008. Cette situation est due à un seul dossier, l'affaire du négoce des produits sidérurgiques qui est une saisine du ministre dans laquelle la sanction prononcée s'élève à 575,4 millions d'euros soit plus de 90 % du montant global des sanctions 2008.

Par ailleurs, le code de commerce confie au ministre chargé de l'économie le soin de veiller à l'exécution des décisions rendues, au fond ou en mesures conservatoires, par le Conseil de la concurrence.

Cet examen, qui incombe à la DGCCRF, garantit l'effectivité du droit de la concurrence. Il permet, en particulier, de s'assurer de la mise en œuvre des prescriptions, injonctions et engagements destinés à restaurer le fonctionnement concurrentiel des marchés.

La DGCCRF établissait chaque année le rapport du ministre de l'économie sur le suivi des décisions du Conseil de la concurrence. Depuis la création de l'Autorité de la concurrence c'est celle-ci qui est chargée de vérifier la mise en œuvre des décisions.

3. Le guide de l'acheteur public

En 2008, le Conseil de la concurrence a sanctionné six ententes à l'occasion de marchés publics. Le montant total des sanctions infligées dans ce cadre s'est élevé à 3,6 millions d'euros. Pour obtenir réparation de son préjudice, l'acheteur public victime de pratiques anticoncurrentielles doit engager une action

devant le juge administratif en lui demandant de se prononcer sur les conséquences de cette pratique. Cette action lui permettra de demander la rétrocession des sommes majorées illégalement par l'entreprise fautive dans le cadre de l'entente.

Afin de préserver le droit des victimes, la DGCCRF s'est engagée à informer les acheteurs publics de leurs droits. Ces derniers peuvent ensuite accéder aux informations utiles permettant d'établir leur préjudice. La DGCCRF a ainsi élaboré un guide pratique à destination des acheteurs publics victimes de pratiques anticoncurrentielles pour leur permettre de mettre en œuvre efficacement la procédure d'action en réparation. Ce guide est gratuitement mis à la disposition des acheteurs publics sur simple demande.

Pour la première fois le 11 septembre 2008 un acheteur public a agi en justice pour obtenir la réparation du préjudice subi du fait d'un délit de pratiques anticoncurrentielles, octroi d'avantages injustifiés (favoritisme) et recel d'abus de biens sociaux commis à l'occasion de la passation de marchés publics pour la fourniture d'enrobés bitumineux entre 1992 et 1999.

Le Conseil général de Seine Maritime a ainsi obtenu la condamnation de onze responsables d'entreprise et trois fonctionnaires à réparer le préjudice subi et le paiement de dommages et intérêts à hauteur de 4,9 millions d'euros. Ces condamnations pénales ont été prises contre six entreprises par le Conseil de la concurrence le 15 décembre 2005. Cette décision avait été confirmée par la Cour d'appel de Paris le 30 janvier 2007 et par la Cour de cassation le 15 janvier 2008.

L'enquête avait été réalisée par la DGCCRF sur commission rogatoire du juge d'instruction de Rouen qu'elle avait préalablement saisi des pratiques suspectées. Le ministre de l'économie avait parallèlement saisi le Conseil de la concurrence de ces pratiques.

4. Les objectifs de la loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service du consommateur

La loi du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service du consommateur a trois objectifs principaux qui concernent les relations commerciales :

– **l'instauration du « trois fois net »**. Désormais, l'ensemble des marges arrière peut être répercutée dans le prix de revente aux consommateurs. La définition du seuil de revente à perte devient plus simple et sa signification économique plus évidente. L'introduction du « trois fois net » constitue un progrès vers une élaboration plus concurrentielle des prix. En effet, il s'agit là de renforcer une mesure qui a déjà eu un effet positif sur les prix depuis 2006. Les marges arrière ont ainsi été réduites de 32,30 % en moyenne en 2008 à 12,10 % en moyenne en 2009 ;

– **l’institution du contrat unique**. Les opérateurs sont désormais tenus de présenter un document retraçant l’ensemble de leur plan d’affaire, c’est-à-dire le résultat de leurs négociations commerciales : le contrat porte non seulement sur l’opération de vente de produits mais aussi sur les services rendus par les distributeurs. Le contrat unique rendra moins opaque la construction du prix ;

– **l’évolution du régime de sanction**. La loi modernise le régime de sanction attaché aux pratiques restrictives de concurrence : le refus de communication des conditions de vente est dépenalisé et fait désormais l’objet d’une sanction civile. En effet, une sanction pénale apparaissait disproportionnée et de fait peu appliquée. Toutefois, l’obligation de communication des conditions de vente visant un objectif de transparence et permettant de faire pleinement jouer la concurrence entre les fournisseurs, le maintien d’une sanction était nécessaire. Il s’agissait là d’enclencher le dangereux mouvement de dépenalisation des relations commerciales, qui fera ultérieurement l’objet d’un travail approfondi de la part du Gouvernement ;

– l’amélioration de l’environnement concurrentiel des relations commerciales nécessitait que cette réforme soit poursuivie et approfondie. Ce fut le cas avec l’adoption de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l’économie.

5. Les objectifs de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l’économie

Les principaux objectifs des dispositions de la loi relative aux relations commerciales sont de restaurer pleinement la négociabilité des tarifs en France et de ramener les délais de paiement entre entreprises à des proportions plus conformes à ce que l’on observe chez nos partenaires européens. Pour accompagner ces réformes, la modernisation du régime des sanctions est également poursuivie.

L’instauration de meilleures conditions de négociation des avantages financiers négociés

La loi de modernisation de l’économie a modifié substantiellement l’encadrement juridique des relations commerciales et les conditions des négociations commerciales futures entre fournisseurs et distributeurs. Il s’agissait :

– d’instaurer une négociation plus intense des avantages financiers négociés par les fournisseurs et les distributeurs, notamment ceux placés à l’avant, à savoir les tarifs du fournisseur et les réductions de prix ;

– faire disparaître ou réduire fortement les marges arrière ;

– simplifier le formalisme contractuel imposé aux opérateurs économiques.

Ces mesures associées au « trois fois net » renforcent les marges de manœuvre comme la capacité de négociation des distributeurs : ils disposent des

outils pour établir des politiques de prix de revente aux consommateurs plus compétitives et mieux différenciées que par le passé.

Ainsi, selon l'indice des prix dans la grande distribution publié le 13 mai 2009 par l'Insee, les produits de grande consommation, qui représentent 17,5 % de la consommation des ménages (dont plus de 80 % sont consacrés à l'alimentation) ont reculé de 0,2 % en avril par rapport à mars dans les hypermarchés et supermarchés, et ne progressent plus que de 0,8 % par an. Selon un panel réalisé par IRI (Information Ressources Inc.) pour le gouvernement, les prix des produits de grande consommation ont baissé de 0,57 % entre décembre et avril.

On est en droit de s'interroger au sujet de cette évolution des prix : résulte-t-elle de la loi ou de la crise ?

L'indicateur d'ensemble « Nielsen-LSA » d'évolution des prix dits « de l'offre », c'est-à-dire des produits présents en rayons des grandes et moyennes surfaces, passe en glissement annuel de 1,54 % en février à 1,29 % en mars.

(Évolution en %)	2007				2008								2009						
	sept.	oct.	nov.	déc.	janv.	févr.	mars	avr.	mai	juin	juillet	août	sept.	oct.	nov.	déc.	janv.	févr.	mars
Ensemble	-0,09	0,07	0,43	1,42	2,39	3,30	3,55	3,67	3,91	3,86	4,04	4,03	4,12	4,04	3,98	3,06	2,01	1,54	1,29
Variation annuelle																			

Les prix à la consommation sont désormais quasi stables sur un an (+0,1%).

En outre, les possibilités de différenciation tarifaire qui s'offrent désormais aux opérateurs sont bien exploitées et conduisent à d'importants écarts de prix. Ainsi, sur douze enseignes, les indices de prix vont de 93,8 à 112,3.

Il faut, à cet égard, rappeler que l'institution de la libre négociabilité a souvent permis au réseau des grandes et moyennes surfaces (GMS) de peser davantage sur les petits et moyens fournisseurs plutôt que de faire lui-même des efforts.

Des délais de paiement plus étroitement encadrés.

La France connaît un délai moyen de paiement élevé, avec 67 jours contre 57 en Europe. Le traitement de cette question par la négociation a permis des avancées mais, comme vient de le confirmer le dernier rapport de l'observatoire des délais de paiement (décembre 2007), ces résultats sont insuffisants. Cette situation pèse sur la compétitivité des entreprises, notamment des PME, et pénalise l'investissement et la croissance.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, les délais de paiement convenus sont plafonnés à 60 jours ou 45 jours fin de mois.

Toutefois, ce régime connaît des exceptions, le plafonnement à 60 jours des délais de paiement peut être à l'origine de difficultés d'adaptation pour des secteurs particuliers tels ceux dont le modèle économique repose sur le

financement partiel du cycle d'exploitation par les fournisseurs, situation caractérisée notamment par l'existence de stocks importants et diversifiés comportant de nombreuses références, avec une rotation lente. 39 accords ont ainsi été transmis à la DGCCRF, et à la faveur de certains regroupements, devraient donner lieu à 35 ou 36 décrets.

Ces accords dérogatoires ont toutefois donné lieu à des abus : négociabilité tenant compte du raccourcissement du délai de paiement et donc prix à la baisse puis accord dérogatoire allongeant le délai pour revenir sur la négociation. Ainsi, le fournisseur paie deux fois : il a baissé son prix et il voit allongé son délai de paiement.

Ces dérogations sont limitées dans le temps puisque les décrets seront caducs au 1^{er} janvier 2012, date à laquelle le plafonnement des délais de paiement à 60 jours calendaires ou 45 jours fin de mois s'appliquera uniformément à l'ensemble des secteurs de l'économie française.

Quelques exceptions subsisteront : les achats publics, qui font l'objet d'une réglementation particulière ; le secteur des transports de marchandises, où le délai maximum de paiement est de 30 jours, et les produits périssables et boissons alcooliques, soumis à des délais spécifiques.

Enfin, pour les marchandises destinées à être importées dans le territoire fiscal des départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion, ainsi que des collectivités d'outre-mer de Mayotte, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, le délai de paiement est décompté à partir de la date de réception des marchandises, et non de l'émission de la facture. Cette disposition a pour objet de ne pas conduire les acheteurs de ces territoires à devoir régler une marchandise qu'ils ne détiennent pas encore.

Un dispositif de sanction renforcé

La libéralisation des relations commerciales devant s'accompagner d'un renforcement des sanctions, afin de protéger les acteurs les plus vulnérables, la loi met en place de nouvelles mesures :

– la possibilité de renforcer plus efficacement les abus contractuels est désormais possible par la redéfinition de ces abus : ainsi, la notion de « déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties » remplace celle « d'abus de la relation de dépendance, de puissance d'achat ou de vente », peu appliquée ;

– le plafond de l'amende civile est porté à 2 millions d'euros augmenté, le cas échéant, de trois fois le montant des sommes indûment perçues. En outre, pouvoir est donné à la juridiction saisie d'une part, d'ordonner la publication, la diffusion ou l'affichage de sa décision et, d'autre part, d'infliger des astreintes.

Enfin, une plus grande efficacité des actions judiciaires sera obtenue, d'une part, en permettant à la juridiction civile ou commerciale de saisir, pour avis, la commission d'examen des pratiques commerciales (CEPC) des pratiques abusives définies par le code de commerce, d'autre part, en mettant en place une spécialisation de ces juridictions, ce qui renforcera leur professionnalisation et donc leur efficacité.

La mise en place de la brigade LME

Le ministère chargé de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, a installé, le 18 juin 2009, la « brigade de contrôle de la LME ». Il s'agit d'adresser un signal fort aux opérateurs en renforçant les moyens de contrôle de la mise en œuvre de la loi LME. Créée au sein de la DGCCRF., cette brigade vient renforcer le réseau PCR existant. Les 22 chefs de file et leurs correspondants départementaux s'intègrent au réseau en offrant un échelon nouveau d'impulsion et de coordination.

La brigade a un rôle :

– communication auprès des professionnels sur la bonne application de la LME ;

– d'impulsion, afin d'élargir ou d'approfondir le champ de certaines enquêtes déjà programmées, de recueillir toutes informations utiles et renseignements sur des opérateurs économiques qui ne seraient pas retenus habituellement ;

– de coordination en veillant à ce que toutes les informations utiles remontent sans délai à l'administration centrale.

6. Relative stabilité des moyens dévolus à cette action

ÉVOLUTION DES CRÉDITS

En euros	AE 2009	AE 2010	CP 2009	CP 2010
Titre II	71 262 243	67 535 044	71 262 243	67 535 044
Hors Titre II	9 920 480	707 315	8 222 480	7 211 765
Total	81 182 723	74 242 359	79 484 723	74 746 809

Source : Documents budgétaires

12 ETPT, qui correspondent à 0,87 million d'euros de crédits de rémunération et 0,9 million d'euros de crédits de fonctionnement sont transférés en loi de finances 2010 vers l'action n° 15 « Mise en œuvre du droit de la concurrence (Autorité de la concurrence) ».

La caractéristique de cette action réside en la prépondérance des agents de catégorie A, qui représentent plus de 60 % du total des ETPT, hors encadrement. Cette ventilation des catégories d'emploi est établie notamment en fonction de la réglementation à appliquer dans le domaine de la régulation concurrentielle des marchés.

Les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel de la DGCCRF sont réparties entre les trois actions : « régulation concurrentielle des marchés », « protection économique du consommateur » et « sécurité du consommateur ». Cette répartition a été effectuée sur la base des effectifs affectés à chacune des missions.

Le rapporteur relève une contradiction entre la « constance » des moyens et l'augmentation du nombre des charges nouvelles ; cela est d'autant plus dérisoire que les observations formulées ne constituent en rien des sanctions.

MOYENS COMPARÉS DES AAI DE RÉGULATION ÉCONOMIQUE (au 1^{er} octobre 2009)

		ARCEP	CRE	Autorité de la concurrence
Budget total	2002	16,9	12,2	8,6
	2009	22,9	19,5	20,1 → 19,4
Crédits de fonctionnement <i>(en millions d'euros)</i>	2002	7,5	5,6	2,7
	2009	8,2	8,1	6,2 → 5,5
Crédits de personnel <i>(en millions d'euros)</i>	2002	9,4	6,6	5,9
	2009	14,7	11,4	13,9
ETPT	2002	149	80	121
	2009	174	131	187
Crédits de fonctionnement/agent	2002	50 000	70 000	23 000
	2009	47 000	62 000	33 000 → 29 000

Source : Autorité de la concurrence

IV.— LA PROTECTION ÉCONOMIQUE DU CONSOMMATEUR

D'après les documents budgétaires, l'action «protection économique du consommateur» a pour objet de fixer les règles relatives à l'information des consommateurs et à la loyauté des pratiques commerciales.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS

En euros	AE 2009	AE 2010	CP 2009	CP 2010
Titre II	109 176 831	111 244 217	109 176 831	111 244 217
Hors Titre II	27 752 311	27 815 011	25 265 811	28 850 461
Total	136 929 142	139 059 228	134 442 642	140 094 678

Source : Documents budgétaires

Les dépenses d'intervention de cette action sont dévolues au financement :

– de l'**Institut national de la consommation, (INC)**, à compter de 2009, l'INC a été supprimé de la liste des opérateurs de l'État rattachés au programme 134, puisqu'il ne remplissait pas les conditions cumulatives prévues par la circulaire de la direction du budget du 26 février 2008. La subvention qui lui était versée jusqu'à présent à partir de crédits de titre 3 l'est désormais sur des crédits de titre 6. Son montant est reconduit à hauteur des années précédentes, soit 3 811 225 euros ;

– du **Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC)** qui bénéficie d'une subvention de 844 552 euros ;

– du **mouvement consommateur pour 7,5 millions d'euros.**

À ce sujet, on peut lire dans la documentation budgétaire : « À compter de 2006, la DGCCRF s'est engagée dans une logique de conventionnement pluriannuel avec les associations de consommateurs. Les associations nationales sont rendues seules destinataires des subventions des associations locales qui leur sont affiliées, afin de leur donner la maîtrise de la répartition de l'enveloppe et de simplifier la gestion administrative. Les subventions accordées sont fondées sur les trois principales activités d'intérêt général assurées par ces associations : l'accueil des consommateurs (information et documentation), l'exercice d'actions en justice dans l'intérêt collectif des consommateurs et la représentation des intérêts des consommateurs auprès d'instances consultatives locales ou nationales. Les crédits destinés aux associations de consommateurs et au CREDOC sont reconduits à leur niveau global de 2009 ».

A.— SITUATION DU MOUVEMENT CONSUMÉRISTE

Les associations de consommateurs ont des objectifs convergents avec les missions de la DGCCRF telles qu'elles résultent de l'action « protection économique du consommateur ». Les associations nationales de consommateurs agréées bénéficient d'un financement de la DGCCRF, selon des modalités qui ont évolué depuis 2006 et ont été retracées précédemment.

Les 17 associations de consommateurs agréées au niveau national peuvent être réparties en cinq groupes, selon leur origine ou leur spécialisation :

– 6 associations du mouvement familial : Familles Rurales (FR)⁽¹⁾, Familles de France (FF), la Confédération nationale des associations familiales catholiques (CNAFC), la Confédération syndicale des familles (CSF), le Conseil national des associations familiales laïques (CNAFAL) ; ces 5 associations sont regroupées dans l'Union nationale des associations familiales (UNAF), qui bénéficie également de l'agrément en tant qu'association de consommateurs ;

– 5 associations adossées aux principaux syndicats de salariés : l'Association Force Ouvrière consommateurs (AFOC), l'Organisation générale des consommateurs (ORGECO, liée à la CGC), l'Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés de la CGT (INDECOSA-CGT), l'Association études et consommation de la CFDT (ASSECO-CFDT), l'Association de défense, d'éducation et d'information du consommateur (ADEIC, liée à l'UNSA) ;

– 4 associations spécialisées : la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT), la Confédération nationale du logement (CNL), la Confédération générale du logement (CGL), l'Association Léo Lagrange pour la défense des consommateurs (ALLDC) ;

– une association purement consumériste : l'Union Fédérale des Consommateurs - Que choisir (UFC - Que Choisir), organisée autour de sa revue mensuelle « Que Choisir » ; l'UFC est la seule association de consommateurs en France à disposer des moyens de conduire des tests et essais comparatifs sur les produits, comme l'INC qui est pour sa part un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) ; l'UFC considère que les consommateurs ont des intérêts collectifs forts dont la défense doit être assurée à l'abri de toute interférence avec les intérêts des autres groupes sociaux ;

– une association en partie spécialisée, mais se définissant comme une généraliste de la consommation : la Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV).

(1) Au 1^{er} janvier 2009, l'Union Féminine Civique et Sociale (UFCS) s'est rapprochée de FR pour ne plus faire qu'un seul réseau.

Les associations nationales de consommateurs agréées ont constitué deux entités de regroupement :

– ConsoFrance, regroupe actuellement 9 associations d'origines syndicale, familiale ou spécialisée : ADEIC, AFOC, ALLDC, ASSECO, CGL, CNAFAL, CNL, FNAUT et INDECOSA-CGT ;

– « La Coordination », est composée de 6 associations (CNAFC, CSF, FF, FR, ORGECO et l'UNAF). Mme Reine-Claude Mader, présidente de la CLCV, qui assurait la présidence de la Coordination a suspendu sa participation à cette entité.

L'UFC-Que Choisir, association qui revendique des effectifs nombreux et à l'activité judiciaire et médiatique intense, n'appartient à aucune coordination et constitue à elle seule un pôle essentiel du mouvement consommériste français.

La loi de finances prévoit une dotation globale de soutien aux associations de consommateurs (programme développement des entreprises et de l'emploi, action 17, protection économique du consommateur, titre VI, dépenses d'intervention) mais ne précise pas les niveaux des subventions accordées à chaque association de consommateurs.

Les associations bénéficient d'une enveloppe budgétaire globale de 7,4 millions d'euros répartie de la manière suivante :

SUBVENTIONS VERSÉES AUX ASSOCIATIONS

(en millions d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009
Total	7,4	7,4	7,4	7,4	7,4
Associations nationales	3,1	4,0	4,7	4,8	Décision à prendre en octobre.
Associations locales	2,1	0,9	0,2	0,1	Décision à prendre en octobre
Centres techniques régionaux de la consommation (regroupements d'associations locales)	2	2,3	2,3	2,3	Décision à prendre en octobre
Divers (centre européen des consommateurs, ...)	0,2	0,2	0,2	0,2	Décision à prendre en octobre

Source : Documents budgétaires

L'ensemble des associations nationales de consommateurs a accepté entre 2006 et 2008 de recevoir les subventions naguère versées aux associations locales qui leur sont affiliées, et d'être en conséquence responsables de l'instruction des demandes de financements de leurs associations locales.

Pour la période 2006-2008, des conventions pluriannuelles de financement s'appuyant sur des projets associatifs contenant des engagements précis ont été engagées.

Pour mener à bien l'évaluation des associations et déterminer ensuite le montant de leurs subventions, la DGCCRF examine les rapports d'activité et les bilans financiers annuels remis par celles-ci ainsi que les comptes rendus détaillés d'exécution technique et financier des engagements conventionnels prévus par les conventions.

Le rapporteur rappelle que les montants attribués aux associations de consommateurs demeurent singulièrement stables en euros courants alors que celles-ci sont toujours plus sollicitées. Cette situation perdure depuis plus de vingt ans.

B.— PERSPECTIVES DE LA RÉFORME DU MOUVEMENT CONSUMÉRISTE

Les premières Assises de la consommation se sont tenues le 26 octobre dernier. Selon le Gouvernement, il s'agissait de : « *rassembler des acteurs de la consommation pour redéfinir les bases d'un nouveau schéma de la politique de consommation* ». De fait, c'est bien le fonctionnement du Conseil national de la consommation qui fait question.

La réponse à la question posée au Gouvernement à ce sujet par votre rapporteur fait preuve de la plus grande prudence. Elle rappelle que : « *En application d'un décret du 8 juin 2006 et d'une circulaire du Premier ministre du 8 décembre 2008, le Conseil national de la consommation (CNC), comme de nombreuses autres instances consultatives, aurait été automatiquement supprimé au 9 juin 2009 en l'absence d'un nouveau texte prévoyant explicitement sa prorogation. Le décret n° 2009-613 du 4 juin 2009 et le décret n° 2009-623 du 6 juin 2009, parus respectivement aux JORF des 5 et 7 juin 2009, ont permis au CNC de franchir l'échéance du 9 juin 2009, et réservé ainsi la possibilité d'une réforme de son organisation et de son fonctionnement, envisagée de longue date* ».

Le ministre chargé de la consommation a donc missionné, le 10 février dernier, Mme Dominique Laurent, conseiller d'État, pour produire un rapport sur la question. Dans sa lettre de mission, le ministre considérait notamment que : « *Le mouvement consommériste français est aujourd'hui réparti entre dix-huit réseaux présentant des caractéristiques différentes. Par ailleurs, depuis le Grenelle de l'environnement, des associations s'occupant à titre principal de développement durable manifestent de l'intérêt pour la consommation et pourraient envisager de demander leur agrément à ce titre. De même, des associations de copropriétaires et des associations des usagers des télécommunications pourraient faire de même. Or, la trop grande dispersion du mouvement consommériste nuit à la lisibilité de ce mouvement et à son affirmation comme acteur économique à part entière. Elle conduit à un saupoudrage des financements. Elle rend parfois difficile la représentation du mouvement*

consument dans certaines instances traitant de sujets plus ou moins liés à la consommation ».

Le Conseil national de la consommation

Le Conseil national de la consommation (CNC), institué par un décret du 12 juillet 1983, est un organisme paritaire consultatif placé auprès du Ministre chargé de la consommation

Il est composé de représentants de dix-huit associations de consommateurs et usagers et de représentants des professionnels (agriculture, MEDEF, artisanat, logement, services publics et professions libérales) réunis en deux collèges.

Depuis mars 2005, sa composition a été élargie aux présidents des principales instances consultatives spécialisées (CNA, CSC, CCSF, CNT, AFSSA, AFSSAPS), aux présidents des institutions consoméristes (INC et CREDOC) et au Secrétaire Général du SGAE membres de droit.

La DGCCRF assure l'information et le secrétariat du CNC.

Les séances plénières du CNC sont présidées par le ministre ou, en cas d'impossibilité de sa part, par le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Leur objet est de voter les projets d'avis concernant des questions relatives à la consommation, établis par les groupes de travail du CNC, après présentation par les rapporteurs (un rapporteur pour chaque collège). Chaque projet d'avis est généralement précédé d'un rapport, qui fait le point sur la question.

Le CNC plénier est également un lieu de débat sur des projets législatifs ou réglementaires concernant les consommateurs. C'est enfin l'endroit où le Ministre peut faire connaître ses orientations en matière de consommation.

Il est prévu quatre réunions plénières par an. Par ailleurs, le ministre peut, en tant que de besoin, faire programmer des séances supplémentaires.

Les travaux engagés témoignent du souci de précéder les initiatives réglementaires en matière de protection et de prévenir les litiges entre consommateurs et professionnels.

Ainsi depuis trois ans des avis significatifs ont été rendus dans des secteurs importants tels :

- la santé
- la monnaie unique
- le commerce électronique
- la protection du consommateur en situation de fragilité.

Certaines des associations représentatives des consommateurs entendues par votre rapporteur partagent pour partie ce constat, particulièrement celles qui proposent un réseau d'aide au public sur le territoire national. La question posée est la suivante : ces associations remplissent-elles une mission de service public de fait ? Le cas échéant, devant l'augmentation des demandes, qui emportent des besoins accrus de disponibilité et de formation, les conditions d'agrément et de financement doivent être revues. Qu'il soit permis de citer ici les propositions du rapport au sujet de la réforme de l'agrément ainsi que ses conclusions.

Au sujet de l'agrément

Il est donc proposé **de revoir le décret en Conseil d'État** codifié aux articles R. 411-1 et suivants du Code de la Consommation et pris pour l'application des dispositions législatives du même code (article L. 411-1).

Serait **maintenu sans changement le critère législatif relatif à l'indépendance des associations vis-à-vis des professionnels**, la question de l'indépendance des associations vis-à-vis des syndicats souvent évoquée par mes interlocuteurs ne devant pas être traitée à ce niveau-là, mais à travers les critères réglementaires de l'agrément.

Seraient ainsi fixées des règles valables pour l'ensemble des associations qu'elles soient d'origine syndicale ou familiale : comme pour toutes les autres associations susceptibles de demander l'agrément dans l'avenir, à savoir que la mission de l'association devra être **consacrée à titre prépondérant à la défense des consommateurs** et, s'il s'agit d'une organisation mixte, l'association de consommateurs doit disposer d'une **autonomie effective de gestion** vis-à-vis de son support, familial, syndical ou autre.

La **carte d'adhérent** à l'association de consommateurs devra en particulier faire l'objet d'une délivrance distincte de celle de l'association ou du syndicat support, cette exigence s'accompagnant d'une cotisation distincte et d'un montant non symbolique.

Des **critères nouveaux** seraient également introduits pour l'obtention de l'agrément : il pourrait s'agir de critères **d'activité** relatifs au traitement des litiges, ou à l'information du public retraçant rétrospectivement cette activité sur plusieurs années et non sur une seule année comme actuellement. D'autres critères pourraient concerner **le réseau territorial et prévoir une couverture minimum de 40% du territoire, exigence relevée à échéance de 5 ans à 50%**, pour encourager les regroupements de réseaux associatifs territoriaux, sources d'économies d'échelle.

Seraient désormais distingués deux agréments : un **« agrément généraliste »**, dont le seuil serait relevé au-delà de 10 000 adhérents et un **« agrément spécialiste »**, réservé aux associations spécialisées dans un secteur d'activité (tels que le logement, les transports, l'énergie, et les télécommunications) qui resterait au seuil de 10 000 adhérents. Ces associations auraient vocation à siéger dans les instances consultatives (hors CNC) de la consommation spécialisées.

Pour l'« agrément généraliste » : il conviendrait de relever le seuil d'adhérents de 10 000 à 25 000 en procédant en deux étapes correspondant à deux campagnes successives d'agrément : la prochaine campagne pour laquelle le seuil serait relevé à 15 000 et la suivante, 5 ans plus tard, pour laquelle le seuil pourrait être relevé à 25 000. Cette progressivité permettrait aux associations de se préparer à remplir les conditions nouvelles par des regroupements et par la révision de leurs règles d'organisation interne.

Chacun des agréments donnerait la possibilité d'exercer l'action civile, sans condition pour l'agrément généraliste, et seulement dans le **domaine de la spécialité pour l'« agrément spécialiste »**.

L'**agrément local** serait subordonné à une certaine activité minimale, en particulier en matière de résolution des litiges, de réponses aux questions des consommateurs, et de participations aux instances dans lesquelles les associations de consommateurs sont représentées, toujours dans le but d'encourager au regroupement de structures trop petites.

L'agrément **conditionnerait comme actuellement les subventions de l'État**.

Pour la mise en œuvre de cette réforme de manière équitable, il est proposé de reporter **au 31 décembre 2010** les échéances de tous les agréments qui doivent intervenir d'ici à cette date. L'administration pourra ainsi utiliser ce délai pour modifier le décret en Conseil d'État relatif aux agréments, et les associations auront le temps de se réorganiser au regard des nouveaux critères.

Les conclusions

La réforme proposée conduit à engager plusieurs modifications de textes qui, toutes pourraient être effectuées avant la fin de l'année 2009.

Une modification est d'ordre législative et relève de la loi de Finances (l'exonération fiscale), et trois modifications sont d'ordre réglementaire.

La première modification, la plus urgente, est la refondation du CNC qui fait l'objet d'un décret simple et qui pourrait être pris sur la base du présent rapport avec effet au 9 juin 2009.

Le resserrement proposé du CNC est la contrepartie nécessaire du maintien de ce conseil qui ne peut être conservé que s'il est substantiellement réformé. Il constituerait un signal fort des pouvoirs publics en faveur du regroupement des associations.

La deuxième modification concerne la modification des articles R. 411-1 et suivants du code de la consommation (décret en Conseil d'État) relatifs à l'agrément des associations qui pourrait être effectuée avant la fin de 2009. Son entrée en vigueur serait effective au 1^{er} janvier 2011. La seconde étape interviendrait à l'occasion du renouvellement des agréments intervenant 5 ans après la précédente soit au 1^{er} janvier 2016. À cette échéance le paysage des associations de consommateurs pourrait être considérablement rénové du fait du nouveau régime de l'agrément.

La troisième modification réglementaire (décret en Conseil d'État également) toiletterait les statuts de l'INC pour renforcer son rôle de pilote du réseau territorial des CTCR et des maisons régionales de la consommation.

Votre rapporteur restera cependant attentif à ce que la concertation ne soit pas de pure forme et que les moyens financiers soient au rendez-vous. Même en rationalisant la représentation des consommateurs, un simple report des crédits existant ne saurait satisfaire les besoins croissants des associations concernées.

C.— EN MARGE DE LA RÉFORME : LA QUESTION DE L'ACTION DE GROUPE

Votre rapporteur demeure attaché à l'institution d'une procédure d'action de groupe, version française de la « *class action* » anglo-saxonne. La majorité des associations de défense des consommateurs la réclame mais les pouvoirs publics ne laissent pas de différer. Ainsi, déjà le 22 novembre 2007, lors du débat sur la loi « consommation », M. Luc Chatel, secrétaire d'État en charge de la consommation, a expliqué qu'il souhaitait attendre le projet de loi sur la modernisation de l'économie début 2008 pour étudier la proposition.

Le Gouvernement exposait comme suit ses réticences dans une réponse au questionnaire relatif au PLF pour 2010 :

« Quand bien même des options assez précises ont vu le jour quant aux conditions dans lesquelles une procédure d'action de groupe pourrait être exercée. Un certain nombre de préalables doivent être levés avant son introduction dans notre droit national :

*1/ **La crise économique doit être finie.** Il n'est pas souhaitable d'ajouter à une inquiétude économique une inquiétude juridique qui serait mal comprise ou mal définie, et donc de fragiliser nos entreprises en période de crise.*

*2/ Le **mouvement consommériste** (associations et institutions de soutien aux associations) **doit mieux se structurer** pour ne pas déclencher, de manière désordonnée, des actions de groupe, ce qui finirait par se retourner contre les consommateurs.*

*3/ Nous ne devons pas élaborer **un projet qui serait incompatible avec les projets européens.** Les institutions communautaires se sont en effet emparées du sujet. La Suède, le Danemark, le Portugal, l'Italie et l'Espagne sont déjà dotés de dispositif juridique d'actions de groupe. La commission européenne prépare un texte sur la réparation des dommages nés des pratiques anticoncurrentielles, qui, au titre des voies de recours, comporterait une procédure d'actions de groupe. Elle a également publié un livre vert sur les recours collectifs pour les consommateurs.*

*4/ Nous devons renforcer **nos dispositifs de médiation.** L'action de groupe trouvera d'autant plus vite sa place qu'elle concernera des litiges prioritaires. Les modes de résolution extrajudiciaires des conflits consuméristes méritent donc d'être développés et coordonnés*

Bien évidemment, l'action de groupe sera un des thèmes majeurs qui seront abordés par tous les acteurs de la consommation lors des prochaines Assises de la consommation qui se tiendront le 26 octobre prochain ».

Hélas, la discussion du projet de loi de modernisation de l'économie n'a pas non plus permis l'adoption de cette mesure. Pas plus que les Assises de la consommation au cours desquelles les ministres se sont bornés à répéter leurs arguments et marquer leur préférence pour la médiation, formule délibérément mise en avant par les grands groupes industriels et les entreprises de services aux particuliers.

De plus, la crise a bon dos. Peut-elle justifier que le bénéfice de « l'arnaque » ne soit plus sanctionné, faussant ainsi la concurrence en lésant les entreprises « honnêtes » (elles sont de loin les plus nombreuses) et n'ouvrant pas droit à la réparation des petits préjudices.

Bilan des Assises de la consommation

Le 26 octobre dernier, sur l'initiative des ministres respectivement chargés de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ; du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation, se sont tenues les assises de la consommation.

L'association UFC-Que Choisir a refusé de participer à la manifestation alors que la CLCV, participant, ne souhaitait pas la « cautionner ». Dans un communiqué commun ces deux associations considéraient que les travaux préparatoires aux assises laissaient craindre une dilution des associations, une surreprésentation du patronat et le refus par l'exécutif de l'adoption de l'action de groupe.

La question de l'institution de l'action de groupe fut l'un des principaux thèmes abordés. Les ministres ont marqué leur préférence pour la médiation en jugeant qu'elle constituait un préalable à l'adoption future du principe d'une class action à la française, de son côté le patronat (CGPME, MEDEF) marquait son hostilité à ce principe alors que la coordination ConsoFrance faisait part de son souci de ne pas « mettre à genoux les entreprises ».

Les ministres ont évoqué un « super agrément » pour les associations les plus importantes. Ce nouvel agrément singulariserait les associations répondant à l'ensemble des critères exigés pour en bénéficier.

En outre le ministre chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation a fait part de son intention de publier un arrêté encadrant les éléments de rémunération des syndicats de copropriété et agents immobiliers.

Enfin, le rapprochement de l'Institut national de la consommation, de la Commission de la sécurité des consommateurs de la Commission des clauses abusives et des 18 centres techniques régionaux de la consommation a été annoncé.

V.— LA SÉCURITÉ DES CONSOMMATEURS

A.— LES MOYENS DE LA SÉCURITÉ DES CONSOMMATEURS

Le relatif maintien du niveau des crédits alloués à la sécurité des consommateurs pour 2010 ne paraît pas de nature à permettre aux agents, quel que soit leur dévouement, d'accomplir des missions dont le nombre ne peut que croître. Cette croissance est notamment attendue de l'élévation des normes européennes.

MOYENS FINANCIERS CONSACRÉS À L'ACTION SÉCURITÉ DU CONSOMMATEUR ENTRE 2007 ET 2009

	2007	2008	2009 ⁽⁴⁾
Dépenses de personnel DGCCRF en million d'euros	34,30	28,53	35,52
Pourcentage de la dotation DGCCRF	14,89	12,78	16,45
Nombre ETPT DGCCRF rémunérés	577	448 ⁽³⁾	573
Crédits de fonctionnement et d'investissement de la DGCCRF ⁽¹⁾ en millions d'euros	26,75	22,56 ⁽²⁾	21,52
Budget alloué à la Commission de sécurité des consommateurs (CSC) en millions d'euros	0,25	0,25	0,28

Source : Documents budgétaires

- (1) Ces crédits sont communs aux trois actions de la DGCCRF (régulation concurrentielle des marchés, protection économique du consommateur et sécurité du consommateur) et sont inscrits en « action soutien ».
- (2) Hors crédits relatifs au service commun des laboratoires inscrits sur le programme « conduite et pilotage des administrations économiques et financières ».
- (3) Hors ETPT du service commun des laboratoires
- (4) À compter de 2009, l'action soutien a été supprimée. Les crédits et emplois sont désormais répartis sur les trois actions "métier" de la DGCCRF (régulation concurrentielle des marchés, protection économique du consommateur et sécurité du consommateur).

Quant aux crédits strictement alloués à l'action Sécurité des consommateurs, ils sont retracés dans le tableau suivant :

(en euros)

	AE 2009	AE 2010	CP 2009	CP 2010
Titre II	35 521 913	20 334 618	35 521 913	20 334 618
Hors Titre II	4 435 213	2 200 000	3 619 713	2 200 000
Total	28 763 698	22 534 616	39 141 626	22 534 616

Source : Documents budgétaires

B.— L'ÉVOLUTION DES ACTIONS

Depuis plusieurs années, sous l'impulsion de leurs ministres de tutelle la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et la DGCCRF poursuivent leur coopération selon un protocole de coopération signé le 8 février 2006, complété par une annexe relative au contrôle des denrées alimentaires signée le 23 juillet 2007. Cette dernière prend plus particulièrement en compte, en matière de contrôle des produits alimentaires importés autres que ceux d'origine animale, les exigences communautaires relatives aux contrôles officiels des denrées alimentaires et des aliments pour animaux.

Ces actions portent sur les secteurs des produits industriels, du commerce électronique, des produits vitivinicoles et des denrées alimentaires et aliments pour animaux. Elles concernent aussi la lutte contre les contrefaçons de marque. Elle associe étroitement les laboratoires du **Service commun des laboratoires (SCL)** mis en place le 1^{er} janvier 2007.

Fort de 11 laboratoires et de 445 agents, le SCL exerce, avec près de 80 000 analyses effectuées annuellement dont plus 60 000 sur des échantillons alimentaires, un rôle majeur pour lutter contre les fraudes mais aussi pour faciliter les transactions et en garantir la loyauté, ainsi qu'un rôle prospectif. Une unité de direction, à Paris, est chargée de la gestion et de l'animation des laboratoires, sectorisée en 3 pôles, « ressources humaines », « gestion financière » et « scientifique ». Ses 15 agents coordonnent les activités analytiques et assurent la gestion financière et humaine du réseau. L'UD sert d'interface entre les laboratoires et les deux directions générales sans exclure les demandes émanant d'autres structures (services de police, Direction générale adjointe...).

Deux ans après sa création, le SCL poursuit sa réflexion visant à l'amélioration, au recentrage mais aussi au développement de l'organisation et du fonctionnement du réseau commun, et du service scientifique et technique rendu.

Ceci permettra de répondre aux besoins croissants en matière de sécurité des produits industriels, soumis à un renouvellement rapide et à une diversification forte, par des méthodes d'analyses de plus en plus élaborées (jouets, produits électriques, produits et substances dangereuses liés à la directive REACH, ...).

Parallèlement à la consultation des services centraux sur leurs besoins et attentes, à court et moyen termes, le SCL a entrepris des discussions avec la DGDDI, mais aussi la Direction générale de l'alimentation dans la perspective de la mise en place des DDI.

Enfin, plusieurs chantiers de rapprochement d'implantations géographiques sont en cours.

**ACTIONS DE CONTRÔLES « SÉCURITÉ DES PRODUITS ET DES SERVICES »
EN 2008 ET AU 1^{ER} SEMESTRE 2009**

	2008	1^{er} semestre 2009 *
Vérification des autocontrôles des entreprises	12 688	4 860
Règles d'hygiène et de sécurité alimentaire (respect des DLC et des règles de température, traçabilité des produits alimentaires,...)	198 551	80 287
Additifs, contaminants, résidus, matériaux au contact alimentaire	30 579	13 106
Sécurité des produits non alimentaires	51 358	21 613
Sécurité des prestations de service (hors cafés, hôtels, restaurants)	8 009	2 792
Total	301 185	122 658

Source : Documents budgétaires

- * Les chiffres du 1^{er} semestre représentent moins de 50 % du total annuel en raison de l'imputation de ceux relatifs à l'opération interministérielle « vacances confiance » sur le second semestre.

**NOTIFICATIONS DE PRODUITS DANGEREUX REÇUS PAR LA DGCCRF
EN 2008 ET AU 1^{ER} SEMESTRE 2009**

	Produits alimentaires			Produits non alimentaires		
	RAPEX*	Signalements**	FID ***	RASFF*	Signalements**	FID***
2008	841	64	54	1 866	143	213
1 ^{er} semestre 2009	394	44	26	1 048	72	113

Source : Documents budgétaires

- * Les alertes sont les notifications de mise sur le marché de produits dangereux faites par les services officiels de contrôle des États membres de l'Union européenne sur les réseaux européens. Le RAPEX et le RASFF sont les réseaux européens concernant respectivement les produits alimentaires et les produits non alimentaires.

- ** La DGCCRF est, avec la DGAL et la Direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR) compétente pour la réception des notifications (signalements) émises par les entreprises conformément à l'obligation qui leur est faite d'informer les pouvoirs publics des accidents et des risques qu'ils identifient sur les produits qu'ils mettent sur le marché (code de la consommation - article L. 221-1-3).

- *** Les FID (fiches d'indices de danger) sont établies par la DGCCRF sur la base de ses propres constatations dans le cadre de son activité de surveillance du marché. Elles peuvent, lorsque le produit concerné est ou est susceptible d'être commercialisé hors de France, faire l'objet d'une notification sur les réseaux d'alertes européens.

VI.— PERSPECTIVES DE L'E-COMMERCE

A.— UN SECTEUR EN PLEINE EXPANSION

Plus qu'une vogue, la vente à distance réalisée au moyen d'un réseau électronique, dite *e-commerce*, connaît une croissance continue. L'OCDE, définit ainsi cette pratique : « *La vente ou l'achat de biens ou de services, effectués par une entreprise, un particulier, une administration ou toute autre entité publique ou privée, et réalisé au moyen d'un réseau électronique (computer-mediated networks).* » Cette définition inclut non seulement les achats et ventes réalisés au travers d'un site sur la toile, mais également les achats par minitel, par un système téléphonique interactif (type Audiotel) ou encore, entre les entreprises, au travers de relations directes et automatisées d'ordinateur à ordinateur (type EDI). Elle exclut les transactions passées sur un mode non interactif, par exemple par fax et téléphone, mais aussi les courriels quand ils ne sont pas échangés dans le cadre d'une application interactive (message simple suivi d'un traitement manuel). Par ailleurs, les biens et les services sont commandés par l'intermédiaire de ces réseaux électroniques, mais le paiement et la livraison peuvent être réalisés en ligne ou par d'autres moyens. Le commerce électronique recouvre les transactions électroniques à destination des particuliers (B to C : Business to Customer) ainsi que les transactions électroniques interentreprises (B to B : Business to Business). De plus, il ne recouvre pas les transactions de nature financière. Qu'il soit pardonné au rapporteur de reproduire ici cet anglicisme.

Les chiffres sont probants, les e-commerçants français ont enregistré un chiffre d'affaires de 5,24 milliards d'euros au deuxième trimestre de cette année, en progression de 30 % par rapport au deuxième trimestre 2008, pour un total de 50,5 millions de transactions (+35 % en un an). La croissance du chiffre d'affaires par rapport au 1^{er} trimestre de cette année est de 3 %, alors qu'on observait un léger recul au premier trimestre par rapport au 4^{ème} trimestre 2008.

Le tableau ci-dessous retrace cette évolution de puis l'année 2003.

Année	Volume d'affaires	Croissance
2009	15,1 milliards d'euros (prévisions)	8%
2008	14,0 milliards d'euros	20%
2007	11,7 milliards d'euros	25%
2006	9,3 milliards d'euros	33%
2005	7,0 milliards d'euros	44%
2004	4,8 milliards d'euros	44%
2003	3,4 milliards d'euros	53%

Source : Benchmark Group, 2009

B.— UN CONTEXTE JURIDIQUE SUSCEPTIBLE DE CONNAÎTRE DES ÉVOLUTIONS

L'e-commerce relève du droit commun de la vente à distance (VAD), il peut connaître par ailleurs des avatars notamment liés aux risques propres au paiement par carte bancaire effectué en ligne. Le rapport annuel pour l'année 2008, fait par l'Observatoire de la sécurité des paiements fourni les renseignements suivants : « *En France, le taux de fraude sur les achats en ligne diminue en 2008 à 0,23 % contre 0,28 % en 2007. En revanche, le montant de la fraude augmente à 38,8 millions d'euros contre 26,4 en 2007 (cf. figure ci-dessous). Le taux de fraude sur Internet reste très élevé par rapport aux transactions physiques : il est 6,5 fois supérieur au taux global (0,23 % contre 0,036 %)* ».

Taux de fraude (Montant de la fraude en millions d'euros)					
Transactions nationales	2004	2005	2006	2007	2008
Paiements	0,036 % (81,2)	0,033 % (82,8)	0,035 % (92,3)	0,032 % (95,6)	0,036 % (111,7)
- dont paiements de proximité et sur automate	0,029 % (63,5)	0,025 % (59,2)	0,024 % (59,1)	0,017 % (45,4)	0,015 % (44,5)
- dont paiements à distance	0,177 % (17,7)	0,196 % (23,6)	0,199 % (33,2)	0,236 % (50,1)	0,252 % (67,2)
- dont par courrier / téléphone	nd	nd	0,194 % (19,8)	0,201 % (29,8)	0,280 % (28,5)
- dont sur Internet	nd	nd	0,208 % (13,4)	0,281 % (25,4)	0,235 % (38,8)
Retraits	0,027 % (22,7)	0,017 % (15,0)	0,019 % (17,4)	0,020 % (19,0)	0,018 % (19,1)
Total	0,033 % (103,9)	0,029 % (97,8)	0,031 % (109,6)	0,029 % (114,5)	0,031 % (130,9)

Source : Observatoire de la sécurité des cartes de paiement

Source : Rapport Annuel 2008, Observatoire de la sécurité des paiements, Banque de France

Le 3 mars dernier, la fédération e-commerce et vente à distance (FEVAD) a remis au secrétaire d'État chargé de l'Industrie et de la consommation un rapport relatif à la protection des consommateurs face au risque de procédure collective des entreprises de vente à distance. Ce rapport fut demandé à la suite de la liquidation judiciaire de la CAMIF, décidée le 28 octobre 2008, avec commande à la FEVAD de faire des propositions. 15 000 commandes payées demeuraient bloquées dans le réseau de livraison, les livreurs se considérant lésés. Il fut demandé à la FEVAD d'intervenir et 10 000 des clients concernés purent être servis.

La FEVAD a formulé des propositions susceptibles d'améliorer la protection du consommateur en cas de faillite du vendeur (pour plus de détails, le lecteur peut consulter le rapport complet à l'adresse suivante : www.fevad.com) :

Évaluer les sociétés souhaitant encaisser des paiements par carte bancaire ;
Suspendre l'activité des entreprises présentant un risque manifeste pour les consommateurs ;

Informé et assister les consommateurs ;

Clarifier la protection des consommateurs par le Code monétaire et financier ;

Reconnaître la protection des consommateurs dans le Code de Commerce ;

Exclure les clauses de réserve de propriété dans les conditions générales de vente ;

Prévenir ou garantir le risque d'une procédure collective concernant le vendeur ;

Débité lors de leur expédition les commandées payées comptant ;

Fournir aux consommateurs une garantie gérée par un tiers.

C.— LE E-COMMERCE ENNEMI DE L'EMPLOI ?

Il n'est pas illégitime de se demander si l'e-commerce est destructeur d'emplois. Les chiffres communiqués à votre rapporteur par la FEVAD entendue en audition ne confirment pas cette inquiétude. Les acheteurs en ligne ne désertent pas les magasins puisque 60 % d'entre eux se rendent au magasin avant d'effectuer un achat sur Internet et 84 % s'informent sur Internet avant de réaliser leur achat dans le magasin.

Si l'on peut malgré tout penser que des emplois risquent d'être détruits dans le commerce de proximité, l'e-commerce, de son côté, est créateur d'emploi, particulièrement dans le secteur du transport et de l'acheminement jusqu'au consommateur.

La vente à distance représente plus de 80 000 emplois. Elle constitue en outre, pour la Poste notamment, un secteur en plein développement, il s'agit là pour le groupe d'un gisement d'activité.

Chiffre d'affaires du Colis Express (Chronopost spécialisé dans la livraison rapide en 24h et Colisposte livré en 48h) :

- **2004.** 3,48 milliards d'euros
- **2005.** 3,68 milliards d'euros
- **2006.** 4,17 milliards d'euros
- **2007.** 4,5 milliards d'euros
- **2008.** 4,7 milliards d'euros

Une part importante de la vente en ligne vient d'Allemagne ou d'Italie. Geopost, qui regroupe les filiales « express » de La Poste en Europe, est le deuxième opérateur du continent sur ce créneau. Les chiffres du trafic concernant les colis (livraison en 48h) :

- **2004.** 250 millions de colis
- **2005.** 260 millions de colis
- **2006.** 263 millions de colis
- **2007.** 274 millions de colis
- **2008.** 270 millions de colis

Ce dernier chiffre, en recul, est lié aux difficultés d'entreprises telles la Camif et la Redoute.

Au demeurant, la vente en ligne constitue un moyen utile et parfois indispensable pour les entreprises qui ne disposent pas d'une zone de chalandise suffisante : cela peut être le cas pour des entreprises innovantes en milieu rural. Reste une interrogation qui concerne l'usage des routes : celles-ci aménagent-elle le territoire en faisant venir des activités ou le déménagent-elles en encourageant les résidents à aller travailler « à la ville ». Le e-commerce favorise les deux postures : acheter au loin mais aussi, vendre au loin et cela dans quelles proportions ?

EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de la commission élargie (*voir compte rendu analytique officiel de la réunion du mardi 27 octobre 2009*), la commission des affaires économiques a examiné pour avis les crédits de la **mission « Économie »**, sur les rapports de M. Jean-Paul Charié, M. Daniel Fasquelle, M. François Loos, M. Jean Gaubert et M. Alfred Trassy-Paillogues et ceux de la **mission « Plan de relance de l'économie » pour 2010**, sur le rapport de Mme Laure de La Raudière.

Conformément à l'avis de **MM. Jean-Paul Charié, Daniel Fasquelle, François Loos et Alfred Trassy-Paillogues, rapporteurs pour avis** et contrairement à l'avis de **M. Jean-Gaubert, rapporteur pour avis**, la Commission a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Économie » pour 2010*.

Conformément à l'avis de **Mme Laure de La Raudière, rapporteur pour avis**, la Commission a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Plan de relance de l'économie » pour 2010*.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- Autorité de la concurrence, M. Bruno Lasserre, président ;
- Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, DGCCRF, M. Jean Denis Forget, sous directeur, relations humaines et gestion ;
- Union fédérale des consommateurs, UFC, MM. Alain Bazot, président, Cédric Musso, directeur des relations institutionnelles ;
- Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie, CLCV, Mme Reine Claude Mader, présidente ;
- Fédération du e-commerce et de la vente à distance, FEVAD, Marc Lolivier, délégué général ;
- Karavel, Promovacances, M. Marc Lacouture, cofondateur, directeur général délégué, finances et développement.