



N° 278

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI **de finances pour 2008** (n° 189),

TOME II

DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION ÉCONOMIQUES

VOLUME 2

**RÉGULATION ÉCONOMIQUE :
CONSOMMATION**

PAR M. JEAN GAUBERT

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DU PROGRAMME « RÉGULATION ÉCONOMIQUE » POUR 2008	7
A.— L’ACTION 1 « RÉGULATION CONCURRENTIELLE DES MARCHÉS »	8
B.— ACTION 2 « PROTECTION ÉCONOMIQUE DU CONSOMMATEUR ».....	10
C.— L’ACTION 5 « SECURITÉ DU CONSOMMATEUR »	14
D.— L’ACTION 6 « MISE EN ŒUVRE INDÉPENDANTE DU DROIT DE LA CONCURRENCE ».....	16
E.— L’ACTION 9 « SOUTIEN »	18
DEUXIÈME PARTIE : LE CONTRÔLE DES IMPORTATIONS : PROTÉGER LE CONSOMMATEUR ET GARANTIR L’EXERCICE D’UNE CONCURRENCE NON FAUSSÉE	21
I.— LA DEMANDE DE FLUIDITÉ DES OPÉRATEURS MET LES ADMINISTRATIONS DANS UNE SITUATION DE CONCURRENCE DONT LES CONDITIONS SEMBLENT PERFECTIBLES	22
A.— DES RÈGLES DE CONTRÔLE COMMUNAUTAIRES APPLIQUÉES EN FRANCE DE MANIÈRE COORDONNÉE.....	22
1. Contrôles préalables au dédouanement.....	22
<i>a) les marchandises soumises à un contrôle vétérinaire</i>	22
<i>b) les marchandises soumises à un contrôle phytosanitaire</i>	24
<i>c) les contrôles effectués par la DGCCRF</i>	25
2. Les contrôles effectués lors du dédouanement.....	26
B.— DES SERVICES PLACÉS AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE DANS UNE SITUATION DE CONCURRENCE ENCORE IMPARFAITE	28
II.— INTENSIFIER LES CONTRÔLES EN VEILLANT À L’ATTRACTIVITÉ DE NOS POINTS D’ENTRÉE SOULÈVE LA QUESTION DES MOYENS DE L’ADMINISTRATION	31
A.— L’ADMINISTRATION DOIT ÊTRE EN MESURE DE FAIRE FACE À LA GRANDE COMPLEXITÉ DES RÈGLES APPLICABLES ET À L’INTENSIFICATION DES CONTRÔLES.....	32
B.— LES GAINS DE PRODUCTIVITÉ NÉCESSAIRES NE DOIVENT PAS ÉLUDER LA QUESTION DES MOYENS DONNÉS AUX ADMINISTRATIONS	35
EXAMEN EN COMMISSION	37

MESDAMES, MESSIEURS

À l'optimisme de façade affiché par le gouvernement lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2007, préparé sur une hypothèse de croissance de l'ordre de 2 à 2,5 %, l'Insee vient d'apporter un démenti sans appel en révisant à la baisse sa prévision de croissance, qui s'établirait à 1,8%.

En dépit de l'impact négatif d'une crise financière internationale dont l'ampleur demeure difficile à mesurer à ce jour, la croissance française présente l'aspect d'une « croissance douce », pour reprendre la tournure euphémistique de l'INSEE, grâce à une consommation dynamique des ménages français. S'élevant à 2,1% en 2007, elle demeure le moteur de la croissance française, auquel le gouvernement devra veiller attentivement s'il veut se laisser une chance d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixé.

Or la consommation pourrait être fragilisée par l'accélération de la hausse des prix, mais aussi par la dégradation de la confiance des consommateurs dans la qualité et la sécurité des produits mis sur le marché.

À cet égard, aux crises sanitaires qui ont marqué les années récentes viennent s'ajouter les rappels massifs de produits industriels, et singulièrement de jouets, auxquels plusieurs grandes entreprises ont dû procéder ces dernières semaines, à la suite du constat d'anomalies dans la fabrication par des sous traitants chinois.

Ainsi, selon une enquête TNS/Sofres/Casino/ l'Hémicycle parue dans le magazine LSA en octobre 2007, 95% des Français déclarent avoir été marqués par les rappels de jouets survenus cet été.

Or comme le souligne Jim Murray, président du Bureau européen des unions de consommateurs dans un entretien accordé au magazine précité, « il est important que les autorités de surveillance de chaque État membre de l'Union européenne assurent un suivi [et prennent] des actions concrètes en augmentant, par exemple, les contrôles ».

Il importe donc que les services chargés de les conduire, et singulièrement la DGCCRF dont les crédits constituent l'essentiel du programme 199 « régulation

économique », bénéficient de dotations budgétaires suffisantes. Or les crédits de ce programme accusent une baisse qui s'explique certes par un transfert de 294 ETPT (équivalent temps plein travaillé) et de la masse salariale correspondante, mais aussi par un « grignotage » des effectifs de la DGCCRF. Nous allons y revenir.

Plus largement, votre rapporteur a souhaité étudier plus précisément le fonctionnement des différents services impliqués dans le contrôle des marchandises importées. En effet, si le consommateur a bien souvent témoigné à l'égard des productions nationales bien moins d'indulgence que celle qui caractérisait son attitude à l'égard des produits importés, sa perception de ces marchandises a évolué du fait de la multiplication des incidents qu'elles ont occasionnés.

Votre rapporteur s'est donc rendu au port du Havre, au port de Marseille et à l'aéroport de Roissy, où il a pu constater que le renforcement des contrôles et l'expertise technique croissante qu'ils requièrent exigent un degré de mobilisation intense des administrations, mobilisation que les gains de productivité ne permettront qu'un temps de maintenir. Or si la question du rééquilibrage des contributions respectives des utilisateurs et des usagers au financement de certaines activités jusqu'alors prises en charge par l'État n'est pas illégitime en soi, c'est avec la plus extrême circonspection qu'il convient de l'envisager s'agissant de prérogatives régaliennes de contrôle. La question de l'augmentation des moyens humains de ces services ne pourra plus être encore éludée très longtemps.

Enfin, votre rapporteur souhaite adresser ses remerciements les plus chaleureux aux services qui ont activement participé, voire organisé, ces visites et qui par la documentation qu'ils ont pris le soin de lui remettre ont largement nourri la seconde partie de ce rapport.

PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS DU PROGRAMME « RÉGULATION ÉCONOMIQUE » POUR 2008

Le programme 199 connaît en 2008 un changement de périmètre important.

En effet, dans le cadre du PLF 2007, la majeure partie des emplois et des crédits de la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) relevait de trois actions du programme 199. Dans le cadre du PLF 2008, les dotations d'emplois et de crédits correspondantes seront imputées sur un nouveau programme 302 « Facilitation et sécurisation des échanges », relevant de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Ce changement de nomenclature répond à un redécoupage ministériel, la DGDDI devant désormais relever du Ministère des comptes publics et de la fonction publique, tandis que la DGCCRF relève du Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi.

Votre rapporteur constate avec regret que la logique ayant présidé à ce changement de nomenclature budgétaire répond davantage aux aléas politiques de la définition des portefeuilles ministériels qu'à la logique de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui affirme le principe d'une présentation des dépenses par objectifs.

En vertu de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, « un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère ». La DGDDI et la DGCCRF devant désormais relever de deux ministères différents, il n'était donc pas possible de maintenir l'architecture du programme 199 à l'identique.

En revanche, rien n'imposait un changement de mission, qui comprend « un ou plusieurs programmes concourant à une politique publique définie », fût-elle interministérielle. On ne perçoit pas le changement d'orientation majeur dans les activités de la DGDDI qui expliquerait qu'en 2007, elle concourait prioritairement au développement et à la régulation économique, alors qu'en 2008 elle contribuerait avant tout à la gestion des finances publiques et des ressources humaines. La DGDDI était et demeure un instrument fondamental de régulation économique dans la mondialisation.

Dans la nouvelle nomenclature, la logique des découpages ministériels et d'une certaine forme de féodalité budgétaire l'a malheureusement emporté sur une logique de présentation des crédits par politique cohérente. C'est d'autant plus fâcheux que les réaffectations de crédits que les parlementaires peuvent proposer afin d'infléchir les orientations d'une politique publique ne peuvent porter que sur des programmes appartenant à une même mission. Il n'est désormais plus loisible

aux parlementaires d'inscrire leurs amendements dans une démarche globale incluant les crédits de la DGCCRF et ceux de la DGDDI alors même que ces deux directions partagent à l'évidence des objectifs communs et continuent de participer d'une même politique de développement et de régulation économique.

S'agissant de l'évolution des crédits, le programme 199 accusera en 2008 une baisse de 7,7 millions d'euros, soit 2,4%, l'essentiel de la baisse concernant les dépenses du titre 2, dont les crédits diminuent de 5,7 millions d'euros, et dans une moindre mesure les crédits du titre III, qui diminuent de 2,1 millions d'euros.

Ces baisses affecteront principalement les actions 2, « protection économique du consommateur », et 5, « sécurité des consommateurs », respectivement en baisse de 4,9 et 5,7 millions d'euros.

Cette diminution s'explique par le transfert de 294 ETPT, 165 s'imputant sur l'action 2 et 129 sur l'action 5, vers le programme 218 « conduite et pilotage des politiques économiques et financière », au titre du nouveau service commun des laboratoires.

A.— L'ACTION 1 « RÉGULATION CONCURRENTIELLE DES MARCHÉS »

L'activité de régulation concurrentielle des marchés consiste à faire respecter les règles de concurrence et prévenir la constitution de structures de marché peu propices à une concurrence efficace. La politique menée en la matière est ainsi centrée sur deux grands axes, le contrôle des comportements au regard des règles prohibant les ententes et abus de position dominante et le contrôle de l'évolution de la structure des marchés entraînée par les opérations de concentrations. S'y ajoutent des actions spécifiques en vue d'éliminer les pratiques restrictives de concurrence, notamment celles adoptées dans le cadre des relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs.

En 2008, 995 ETPT seront affectés à cette action, un nombre stable par rapport à l'année 2007, qui avait été marquée par une hausse sensible des effectifs correspondant à 235 ETPT.

Les ententes et abus de position dominante

Depuis 2005, l'activité de la DGCCRF en matière d'entente et d'abus de position dominante fait l'objet d'une programmation intégrée dans une démarche globale de définition des priorités déclinées, année par année, dans une Directive Nationale d'Orientation (DNO) qui regroupe les actions communes à tous les services déconcentrés ou au niveau d'une région. Cette directive traduit la volonté de la DGCCRF d'obtenir des résultats plus efficaces sur le terrain et d'améliorer la lisibilité de son action. Elle doit permettre de satisfaire aux engagements souscrits dans le contrat pluriannuel de performance signé en juin 2006 par le Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, le Directeur du Budget et le Secrétaire général du MINEFI.

Pour l'année 2007, la DNO a fixé trois axes prioritaires dans le domaine de la régulation concurrentielle des marchés : les pratiques commerciales et les relations inter-entreprises, le secteur de l'automobile, et le fonctionnement du marché de l'énergie et des matières premières.

Parallèlement à cette démarche de programmation, 2006 a été la seconde année de mise en œuvre de la charte de coopération signée entre la DGCCRF et le Conseil de la concurrence le 28 janvier 2005, dont les objectifs étaient de réduire, à échéance du 1^{er} janvier 2007, les délais moyens de réalisation des enquêtes de la DGCCRF et d'instruction des saisines du Conseil, ainsi que de renforcer les échanges entre les rapporteurs et les enquêteurs.

Le bilan 2006 de l'application de cette charte est satisfaisant, que ce soit sur la collaboration entre rapporteur et enquêteur ou les progrès réalisés pour se rapprocher des objectifs de délais qu'elle a fixés. En ce qui concerne les enquêtes menées par la DGCCRF pour le compte du ministre ou du Conseil, les délais d'exécution à l'issue de l'année se situent en moyenne très en deçà des limites fixées à 11 mois par la charte.

Au premier semestre 2007, d'autres progrès ont été obtenus sur l'association des rapporteurs et des enquêteurs respectivement aux procédures d'enquête et d'instruction des contentieux ainsi que sur le développement de formations communes.

Le contrôle des concentrations d'entreprises

Depuis la mise en place en 2004 des nouveaux seuils de chiffres d'affaires (qui sont passés de 15 à 50 millions d'euros), le régime national de contrôle des concentrations semble avoir atteint son régime de croisière.

L'année 2006 a connu deux innovations : d'une part, le raccourcissement très sensible des délais de publication des décisions du ministre, avec la mise en place du Bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (BOCCRF) électronique, et d'autre part, l'actualisation des lignes directrices de la DGCCRF relatives au contrôle des concentrations, ainsi que l'édition d'une version en langue anglaise, destinée aux entreprises étrangères éventuellement soumises à un contrôle en France.

Dans la mesure où les délais de recours contre les décisions du ministre chargé de l'économie en matière de concentrations courent à compter de leur publication au BOCCRF, l'accélération de cette formalité a eu pour conséquence de faire converger le calendrier administratif avec celui des entreprises.

Par ailleurs, la diffusion la plus large des lignes directrices actualisées a eu pour effet d'accroître la transparence de la pratique administrative en matière de contrôle des concentrations.

La loyauté des relations entre les fournisseurs et les distributeurs

La loi du 2 août 2005 en faveur des PME a entendu renforcer le dispositif de lutte contre les pratiques abusives existant entre fournisseurs et distributeurs.

Cette loi avait prévu que le Gouvernement réalise avant la fin de 2007 une évaluation de sa mise en œuvre. Une première journée d'audition des principales fédérations d'industriels et des enseignes s'était déroulée le 24 avril dernier et avait permis d'identifier les principaux sujets soulevés à l'occasion de ce bilan : poursuite du processus d'assouplissement de l'interdiction de revente à perte, simplification de la loi, nature et efficacité des sanctions prévues pour lutter contre les abus persistants.

En outre, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi et M. Luc Chatel, secrétaire d'État chargé de la consommation et du tourisme, avaient lancé le 26 juillet 2007 une consultation publique afin de recueillir le plus largement possible les réflexions et contributions des opérateurs économiques sur le bilan de la loi et les propositions pour la prochaine étape de la réforme.

Mais cette concertation et ce bilan ne seront pas respectés, puisque comme le Président de la République l'a annoncé au début du mois de septembre devant l'université du MEDEF puis lors d'une visite d'un hypermarché Leclerc à Bois-d'Arcy, un projet de loi modifiant la définition du seuil de revente à perte afin de permettre l'intégration de la totalité des marges arrières dans le prix d'achat (« triple net »), devra être adopté avant la fin de l'année.

Cette précipitation augure de l'adoption au forceps d'un texte qu'on sait à l'avance frappé d'obsolescence.

En effet, le secrétaire d'État à la consommation, à la suite des premières conclusions de la commission pour la libération de la croissance, annonce déjà sa volonté de constituer un groupe de travail sur la discrimination des prix et la suppression de l'interdiction de la revente en perte dans la perspective d'un projet de loi qui sera présenté au printemps. A quel marché de dupe demande-t-on à notre Assemblée de prêter son concours en votant une loi dont le ministre tient pour acquis qu'elle sera sensiblement modifiée moins de six mois plus tard ?

B.— ACTION 2 « PROTECTION ÉCONOMIQUE DU CONSOMMATEUR »

Cette action a pour finalité de fixer et de faire respecter les règles relatives à l'information des consommateurs et à la loyauté des pratiques commerciales.

Le transfert du financement du service commun des laboratoires dans un programme distinct se traduit par une diminution de 167 ETPT et de la masse salariale correspondante. Mis en place début 2007 en application d'un protocole de février 2006 entre la DGCCRF et la DGDDI, ce service procède à la fusion des

deux réseaux de laboratoires afin d'en mutualiser l'expérience et d'en réduire les coûts.

Dans le cadre d'un Contrat pluriannuel de performance (CPP), signé en juin 2006, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes s'est par ailleurs engagée à renforcer la présence de ses agents sur le terrain. Ainsi, en 2006, le nombre total de visites est en hausse de 10% par rapport à 2005, celui des actions de contrôle augmente de 11%, celui de la constatation d'anomalies croît aussi de 11%.

À titre d'exemple, l'opération interministérielle « vacances confiance », dispositif de contrôle pendant la période estivale destiné à informer les vacanciers sur leurs droits en tant que consommateurs et à prévenir par des contrôles tout abus ou infraction, a été très significativement renforcée. Entre 2004 et 2006, le nombre d'actions de contrôle a augmenté de près de 43%. Dans le même temps, le pourcentage des procès-verbaux est passé de 3% à 2,6% ce qui marque la prise de conscience par les professionnels de leurs obligations, en particulier s'agissant des règles d'hygiène, de la publicité et des étiquetages.

En outre, la Directive nationale d'orientation (DNO) précitée permet d'ordonner la programmation des enquêtes de terrain à partir d'orientations nationales claires et prédéfinies.

La DNO 2007 comporte huit orientations : relations interentreprises, automobile, énergie et matières premières, allégations valorisantes en alimentaire, sécurité des produits industriels, secteur du tourisme et des loisirs, services rendus à domicile et nouvelles formes d'arnaques de la consommation.

Le processus d'élaboration de la DNO 2008 est en cours. D'ores et déjà ont été arrêtées les huit orientations suivantes : pratiques promotionnelles, nutrition et bien-être, énergie et développement durable, économie numérique, protection du consommateur vulnérable, services à domicile, relations interentreprises et sécurité des produits industriels.

En outre, cette action comporte également des dépenses d'intervention s'élevant à 8,3 millions d'euros, dont 7,3 constituent des subventions au mouvement consommateur.

18 associations de consommateurs ont reçu un agrément national dans les conditions définies par des articles législatifs et réglementaires du livre IV du code de la consommation. Il existe en outre plusieurs centaines d'associations locales, affiliées la plupart du temps à l'une des associations nationales agréées, et disposant souvent de leur propre agrément, délivré au niveau local. Les associations nationales peuvent s'appuyer sur l'Institut National de la Consommation (INC) et les associations locales de consommateurs bénéficient du soutien des centres techniques régionaux de la consommation.

SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS AGRÉÉES EN 2006

ADEIC	Association de Défense, d'Éducation et d'Information du Consommateur	91 753 €
AFOC	Association Force Ouvrière Consommateurs	246 726 €
ALLDC	Association Léo Lagrange pour la Défense des Consommateurs	104 867 €
ASSECO-CFDT	Association Études et Consommation CFDT	106 639 €
CGL	Confédération Générale du Logement	85 034 €
CLCV	Confédération de la Consommation, du Logement et du Cadre de Vie	536 350 €
CNAFAL	Conseil National des Associations Familiales Laïques	106 110 €
CNAFC	Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques	98 862 €
CNL	Confédération Nationale du Logement	313 837 €
CSF	Confédération Syndicale des Familles	390 775 €
FF	Familles de France	364 643 €
FR	Familles Rurales	330 027 €
FNAUT	Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports	33 434 €
INDÉCOSA-CGT	Association pour l'Information et la Défense des Consommateurs Salariés de la CGT	130 667 €
ORGEKO	Organisation Générale des Consommateurs	292 861 €
UFC-QUE CHOISIR	Union Fédérale des Consommateurs Que Choisir	553 910 €
UFCS	Union Féminine Civique et Sociale	209 731 €
UNAF	Union Nationale des Associations Familiales	27 441 €

Traditionnellement, les financements aux associations étaient accordés en fonction de critères quantitatifs, tels que le nombre d'heures de permanences assurées ou le nombre d'heures de représentation dans diverses instances, qui ne permettaient pas de bien évaluer la valeur ajoutée apportée par chaque association, et partant le financement mérité.

Pour une pleine application de la LOLF au financement du mouvement consommériste, il a été décidé de négocier avec les associations nationales de consommateurs, pour la période 2006-2008, des conventions pluriannuelles de financement s'appuyant sur des projets associatifs contenant des engagements précis. Sont ainsi définis, à la suite de discussion entre la DGCCRF et chaque association :

- des thèmes prioritaires d’action au titre de l’information, la défense et la représentation des consommateurs ;

- des objectifs précis, relativement à chacun des thèmes proposés ;

- des indicateurs permettant de constater l’atteinte des objectifs.

Ce nouvel instrument des conventions pluriannuelles de financement rend les associations plus attentives aux nouveaux problèmes de consommation et les amène à intégrer les préoccupations d’efficience dans leur organisation et dans leur fonctionnement.

Ainsi, d’une façon générale, en mettant en place, dans le cadre des conventions pluriannuelles, des mécanismes de modulation des financements tenant compte du dynamisme et du professionnalisme des associations, l’administration contribue à structurer de manière plus efficace le travail de celles-ci, notamment pour le traitement des litiges, ce qui, in fine, devrait permettre d’accroître la confiance des consommateurs dans leurs achats, et donc de stimuler la consommation.

En outre, il a été proposé en 2006 aux associations nationales de les rendre seules destinataires des subventions destinées aux associations locales qui leur sont affiliées, afin de leur donner la maîtrise de la répartition de cette enveloppe et de simplifier la gestion administrative.

Dès 2006, neuf associations ont accepté de mettre en place ce système de financement unique au niveau national : l’ASSECO-CFDT, la CLCV, la CNAFC, la CNL, la CSF, Familles de France, Familles Rurales, l’ORGECO et l’UFCS.

Six associations supplémentaires sont rentrées volontairement dans ce dispositif en 2007 : il s’agit de l’ALLDC, du CNAFAL, de l’INDECOSA-CGT, de l’UFC Que Choisir, et dans un deuxième temps de la CGL et de l’UNAF.

L’ADEIC et l’AFOC se sont engagées à adhérer à ce système en 2008. La FNAUT n’ayant par ailleurs jamais perçu de subvention locale, le dispositif de regroupement des financements au niveau national sera donc généralisé à compter de 2008. Une réflexion est en cours concernant les associations locales de consommateurs – au demeurant peu nombreuses – qui ne sont pas affiliées à une association nationale.

Votre rapporteur souscrit à cette logique de responsabilisation des associations de consommateurs, mais souhaite tout de même que l’administration veille à ce que ces subventions ne souffrent pas d’une répartition trop centralisée, privant les associations locales de toute marge de manœuvre.

C.— L'ACTION 5 « SECURITÉ DU CONSOMMATEUR »

Cette action vise à déterminer et à faire respecter les règles de sécurité relatives à des produits alimentaires ou non alimentaires ou à des prestations de service nécessitant des précautions particulières.

À l'instar de l'action 2, les ETPT affectés à cette action sont inférieurs à ceux inscrits dans le PAP 2007, dans la mesure où les ETPT et la masse salariale correspondante du service commun des laboratoires concourant à l'action 5 sont transférés vers le programme 218 « conduite et pilotage des politiques économiques et financières ».

Pour remplir cette mission, la DGCCRF participe à l'élaboration de règles normatives, à la surveillance du marché par les contrôles que réalisent ses unités déconcentrées et à des actions visant à prévenir les accidents de la vie courante.

La DGCCRF participe à *l'élaboration ou à l'évolution de réglementations* et de normes dont l'objectif est de mettre en place un dispositif permanent permettant de garantir que les produits et les services proposés au consommateur ne présentent pas de risques ou bien seulement des risques qui demeurent acceptables et compatibles avec un haut niveau de protection.

Dans le secteur alimentaire, la réglementation mise en place cherche à circonscrire les risques que pourraient engendrer pour l'homme ou les animaux des agents chimiques ou biologiques dont la présence dans les aliments résulte d'un acte volontaire (additifs, arômes, colorants) ou d'une contamination.

Dans le domaine non alimentaire, la réglementation et la normalisation s'attachent à réduire les risques de toute nature qui pourraient se produire lors d'une utilisation normale ou raisonnablement prévisible d'un produit ou d'un service (risques physiques de pincement ou d'écrasement, risques chimiques liés à la présence de substances dangereuses, brûlures, chocs électriques, étouffement, étranglement, noyade...).

La *surveillance du marché* incombe aux professionnels et aux pouvoirs publics selon un partage de responsabilités bien établi. Les professionnels ont l'obligation de mettre sur le marché des produits et des services sûrs et les pouvoirs publics doivent disposer de structures de contrôle aptes à vérifier que les professionnels remplissent leurs obligations.

En tant que service officiel de contrôle, la DGCCRF est un acteur important de la surveillance du marché national. Elle réalise, en permanence et à tous les stades de la commercialisation, des vérifications portant sur les moyens mis en œuvre par les entreprises pour garantir la sécurité des produits mis sur le marché et des services proposés au consommateur ainsi que sur les produits ou services eux-mêmes. Elle vérifie, en s'appuyant sur l'expertise du service commun des laboratoires, que les exigences de sécurité prévues par les réglementations nationales ou communautaires ou que l'obligation générale de sécurité pour les

produits non réglementés sont bien respectées. Lorsqu'elles ne le sont pas, les agents de la DGCCRF peuvent mettre en œuvre leurs pouvoirs de police judiciaire par l'établissement de procès-verbaux transmis aux Parquets, la consignation et la saisie de produits, ainsi que leurs pouvoirs de police administrative consistant à demander des mises en conformité, ou bien encore proposer aux préfets et aux ministres de prendre des mesures comme des injonctions ministérielles, des arrêtés d'urgence ministériels et préfectoraux de cessation de fabrication et de commercialisation de produits dangereux ou susceptibles de l'être.

Les contrôles réalisés par la DGCCRF font l'objet d'une programmation nationale, régionale et départementale. La programmation nationale est notamment destinée à répondre à des obligations communautaires et à des orientations interministérielles, ministérielles ou propres à la DGCCRF. La programmation régionale et départementale cherche à répondre à des spécificités locales.

Depuis 2005, la DNO fixe des thèmes de contrôle prioritaires et établit la liste et les modalités de réalisation de l'ensemble des enquêtes programmées.

Au niveau national, la mission de surveillance du marché incombant aux pouvoirs publics implique plusieurs acteurs. Afin d'optimiser l'utilisation des moyens, ces derniers ont mis en place des accords de coopération ponctuels ou pérennes organisant des interventions conjointes ou coordonnées, telles que les opérations interministérielles « vacances confiance » et « vacances à la neige » qui se déroulent dans les zones touristiques, respectivement en période estivale et hivernale ainsi que l'« opération fin d'année ».

En 2006 et 2007, la DGCCRF a actualisé les protocoles de coopération conclus d'une part avec la DGDDI et d'autre part avec l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé. Elle a signé en décembre 2006 un nouveau protocole avec la Direction générale de l'alimentation (DGAL) et la Direction générale de la santé (DGS) sur les contrôles d'hygiène alimentaire.

Une coopération entre services de contrôle des États membres s'est également instaurée au plan communautaire et va se développer dans les années à venir.

La DGCCRF est le point de contact français du réseau d'alerte européen sur la sécurité des produits non-alimentaires. Elle partage cette responsabilité avec la DGAL pour le réseau d'alerte consacré aux produits destinés à l'alimentation humaine ou animale. Elle dispose en outre d'un système interne de recueil et de traitement d'indices de danger qui lui sont signalés soit par ses unités déconcentrées, soit par les entreprises soumises à l'obligation de signalement⁽¹⁾, soit par d'autres sources telles que la Commission de la sécurité des consommateurs ou les associations de consommateurs. Dans la plupart des cas, la

(1) L'article L.221-1-3 du code de la consommation oblige les entreprises à informer les pouvoirs publics des accidents et des risques qu'elles identifient sur les produits qu'elles mettent sur le marché.

cessation du danger passe par des mesures de retrait voire de rappel de produits qui sont réalisés à l'initiative des professionnels ou, à défaut, sont ordonnés par arrêtés ministériels ou préfectoraux.

Les *accidents de la vie courante* sont à l'origine d'environ 20 000 décès par an. L'une des conditions nécessaires à leur prévention et à leur diminution est la mise à disposition des consommateurs de produits sûrs. Mais les données disponibles sur la survenue de ces accidents montrent qu'ils sont souvent dus à des comportements inadaptés lors de l'utilisation de produits ou à l'occasion d'activités domestiques, sportives ou de loisirs.

La loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique fixe deux objectifs : réduire de 50 % d'ici à 2008 la mortalité par accidents de la vie courante des enfants de moins de 14 ans et réduire de 25 % le nombre de chutes de personnes de plus de 65 ans.

La réalisation de ces deux objectifs suppose une action collective forte qui concerne de nombreux partenaires institutionnels, des ministères en particulier, les opérateurs économiques que sont les entreprises et leurs représentations et les consommateurs à titre individuel ou au travers de leurs associations. La DGCCRF est l'un des acteurs administratifs importants de la prévention des accidents de la vie courante.

D.— L'ACTION 6 « MISE EN ŒUVRE INDÉPENDANTE DU DROIT DE LA CONCURRENCE ».

Cette action finance les activités du Conseil de la concurrence, autorité indépendante spécialisée dans l'analyse et la régulation du fonctionnement de la concurrence sur les marchés.

Le plafond d'emplois et le budget du Conseil ont évolué comme suit (AE=CP) :

	LFI 2006 PAP 2006	LFI 2007 PAP 2007	07/06	PLF 2008	08/07
Plafond d'emplois	119	125	+ 5 %	127	+ 2 %
Dépenses personnel (titre 2)	8 889 178 €	9 245 502 €	+ 4 %	9 710 439 €	+ 5 %
Autres titres (hors titre 2)	2 541 027 €	3 100 000 €	+ 22 %	3 100 000 €	+ 0 %
Total	11 430 205 €	12 345 502 €	+ 8 %	12 810 439 €	+ 4 %

En 2007, les 6 ETPT supplémentaires obtenus ont permis de développer les services transversaux : service juridique, service économique et service du président. En 2008, l'augmentation du plafond d'emplois de 2 ETPT permettra au Conseil de stabiliser ses effectifs au niveau qui sera atteint fin 2007.

Les dépenses de personnel ont progressé de 4 % en 2007, proportionnellement au plafond d'emplois. En 2008, les crédits du titre 2 augmentent de 5 %, ce qui devrait permettre, lors des recrutements, de remplacer

des agents "sortants" par des agents plus qualifiés, notamment pour les personnels de catégorie C.

En 2007 et 2008, le budget du Conseil pour les crédits hors titre 2 est stable et s'élève à 3,1 millions d'euros. Pour 2008, les dépenses prévisionnelles par grands postes sont les suivantes :

Immobilier	1 350 000 €
Etudes externes, formation, documentation	600 000 €
Informatique	450 000 €
Logistique	520 000 €
Déplacement, réception, missions	180 000 €
Total	3 100 000 €

En ce qui concerne les dépenses immobilières, le Conseil ne paye qu'un seul loyer pour l'immeuble de la rue de l'Echelle. Le deuxième immeuble situé au 6 avenue de l'Opéra, propriété de l'État, est occupé à titre gracieux. À l'avenir, la prise en compte d'un loyer budgétaire permettrait de mieux se conformer aux exigences de la LOLF.

En ce qui concerne les études externes et honoraires, le Conseil a obtenu pour 2007 une augmentation de ses crédits de fonctionnement afin de lui permettre de financer des expertises extérieures et des honoraires d'avocats pour organiser sa défense devant la cour d'appel de Paris.

S'agissant des dépenses liées aux expertises extérieures, le Conseil a commandé trois études externes : une étude sectorielle sur le secteur des déchets, qui est déjà commencée, et deux autres pour lesquelles des appels d'offres sont en cours, la première sur l'évaluation empirique des effets des pratiques anticoncurrentielles et la seconde sur les méthodes internes des entreprises pour faire respecter par leur personnel les règles de concurrence (sujet connu sous l'appellation de programmes de « compliance »). Le coût de chacune de ses études est évalué à environ 100 000 euros. D'autres études externes seront nécessaires à l'activité du Conseil en 2008. En revanche, la solution du recours à des cabinets d'avocats spécialisés pour assurer la défense des décisions a été provisoirement abandonnée.

Enfin, en ce qui concerne le poste des dépenses informatiques, elles devraient passer de 400 000 euros évaluées dans le PLF 2007 à 480 000 euros pour l'année 2008. L'augmentation des dépenses est liée au développement de l'application qui gère la procédure (Pégase) et au projet d'ouverture du réseau du Conseil vers l'extérieur, c'est-à-dire la mise en place d'un extranet.

Les autres postes de dépenses, logistique, déplacement, missions, réception sont stables.

Le budget global du Conseil de la concurrence n'augmentera que de 4 % en 2008. Cette évolution, très raisonnable, devrait permettre au Conseil de confirmer les bons résultats des années précédentes.

Ainsi en 2006, le stock des affaires a-t-il continué à baisser : 198 affaires en cours au 31 décembre 2005 et 180 affaires en cours au 31 décembre 2006 ; les délais de traitement des dossiers ont été raccourcis : 20 mois en 2005, 18 mois en 2006 ; le montant total des sanctions infligées en 2006 a avoisiné 130 millions d'euros, soit un chiffre nettement supérieur à la moyenne de 64 millions d'euros constatée sur la période 2001/2004. Les résultats du premier semestre 2007 confirment cette tendance.

E.— L'ACTION 9 « SOUTIEN »

La DGCCRF est pleinement engagée dans la démarche de performance imprimée par la LOLF.

Elle a signé le 20 juin 2006 un contrat pluriannuel de performance qui couvre la période 2006-2008. Ce contrat identifie quatre orientations stratégiques déclinées en quinze engagements opérationnels.

La première orientation vise à rééquilibrer les interventions de la direction entre ses trois grandes missions au profit notamment de la régulation concurrentielle des marchés. Elle vise également à définir des priorités en prise avec les acteurs économiques, entreprises et consommateurs tout en renforçant les partenariats avec d'autres intervenants dans les domaines communs, en particulier les autres administrations de contrôle, les autorités de régulation ou le mouvement consommériste.

La réorientation des interventions de la Direction en faveur de la régulation concurrentielle des marchés répond à des évolutions telles que l'ouverture à la concurrence de nouveaux secteurs, le développement des règles communautaires en matière de concurrence, de protection des consommateurs et de sécurité des produits, et l'apparition de nouveaux secteurs et de nouvelles formes de commerce. Ce constat est également étayé par la perception que les consommateurs ont de l'action de la DGCCRF : selon un sondage réalisé en 2005, si 55% d'entre eux jugent que les administrations interviennent suffisamment en matière de sécurité des produits, ils sont 67% à juger ces interventions insuffisantes dans le domaine de la concurrence.

La deuxième orientation porte sur l'amélioration de l'impact de l'action de la Direction par le développement de l'effectivité des contrôles réalisés notamment en utilisant les nouvelles mesures alternatives aux poursuites pénales, comme l'ordonnance pénale ou la transaction. Elle vise également à renforcer la culture de résultat et améliorer la communication.

Les deux orientations suivantes touchent davantage au fonctionnement de la Direction, à travers une organisation qui s'appuiera beaucoup plus sur le niveau régional et une activité en réseau, et par une gestion renouvelée des ressources humaines ainsi que des moyens optimisés.

Dans le cadre du contrat pluriannuel de performance, les suppressions d'emplois équivalent temps plein travaillé pour la DGCCRF s'établissent à 45 pour la durée du contrat, se répartissant en 13 suppressions en 2006, 15 en 2007 et 17 en 2008, le plafond d'emplois autorisés passant ainsi de 3 887 en 2006 à 3 873 en 2007 et 3 856 en 2008.

À la différence des autres directions à services déconcentrés du Ministère, les agents de la Direction générale exercent principalement des fonctions d'enquêteurs. Ceci induit une obligation de présence sur le terrain pour le contrôle des acteurs économiques relevant des missions de la DGCCRF. Les outils informatiques qui permettent, en règle générale une amélioration de la productivité pour des fonctions "administratives", n'apportent qu'une aide à l'enquête, mais ne peuvent en aucune façon remplacer le rôle de l'agent enquêteur. Cette spécificité des missions d'enquête de la direction générale a conduit à retenir dans le contrat pluriannuel de performance un taux de suppression d'emplois plus faible que celui retenu pour les autres directions. Il est de 0,4 % en 2007 (15 sur 3 887) et en 2008 (17 sur 3 873), mais aussi de faire porter ces suppressions sur l'action support n° 9.

Dans le même temps, la DGCCRF a structuré sa politique de recrutement et de formation, initiale et continue.

S'agissant du *recrutement*, afin de mieux qualifier ses agents, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes a engagé une réflexion sur le contenu des recrutements et a modernisé le contenu des épreuves. Les programmes des épreuves des concours et examens professionnels sont en cours de refonte et la nouvelle architecture des concours de catégorie A sera disponible d'ici à la fin de l'exercice ; pour mieux intégrer la dimension professionnelle des épreuves de sélection, la préparation aux concours internes est en cours de modification.

S'agissant de *la formation initiale*, le dispositif est articulé autour d'un objectif central : affirmer la primauté des métiers du terrain et former des enquêteurs polyvalents. La scolarité est rythmée par l'alternance entre phases théoriques et pratiques impliquant fortement les services déconcentrés. Pour mieux comprendre l'organisation de la direction, les élèves inspecteurs et contrôleurs ont bénéficié d'un stage en administration centrale en 2007.

S'agissant enfin de *la formation continue* et des adaptations aux évolutions des métiers, une formation additionnelle d'adaptation au premier emploi sera prochainement proposée pour favoriser l'insertion au sein des unités des stagiaires issus de formation initiale ; les formations proposées sont résolument orientées

vers les contraintes du terrain et se veulent opérationnelles. Pour faciliter l'accès à la formation, rapprocher la formation des formés et mieux détecter les exclus de la formation, c'est-à-dire les agents n'ayant suivi aucune formation sur une période de 3 années, les stages sont de plus en plus souvent proposés au niveau régional.

Le dialogue social sera amené à connaître des évolutions du fait de l'instauration, par l'arrêté du 25 juillet 2007, de comités techniques paritaires régionaux. Ces comités, qui pourront se mettre en place en 2008 après désignation de leurs représentants lors des élections professionnelles du 4 décembre prochain, auront notamment à examiner les budgets opérationnels de programme et les budgets des unités opérationnelles de leur ressort territorial.

DEUXIÈME PARTIE : LE CONTRÔLE DES IMPORTATIONS : PROTÉGER LE CONSOMMATEUR ET GARANTIR L'EXERCICE D'UNE CONCURRENCE NON FAUSSÉE

Au mois de septembre 2007, l'entreprise Mattel annonçait le retrait de 848 000 jouets présentant un danger pour les consommateurs après qu'une enquête effectuée chez les sous traitants de l'entreprise eut révélé l'utilisation de peintures au plomb susceptibles d'affecter la santé en cas d'inhalation.

Cet évènement ne constitue pas un incident isolé, dans la mesure où il survient après deux autres opérations d'ampleur comparable de retrait de jouets du marché du marché américain. Au demeurant, la confiance des consommateurs européens a également pu être ébranlée au cours des années passées, par exemple par la découverte de chloramphénicol dans des lots de crevettes importées de Chine ou d'aflatoxines dans les fruits secs.

Or, le rappel des produits par les fabricants ne constitue pas une mesure pleinement satisfaisante pour le consommateur compte tenu de son caractère tardif, quand l'impossibilité pour ces produits de pénétrer sur le marché constitue une garantie supérieure.

Au moment où l'efficacité des contrôles pratiqués par l'administration américaine, en l'espèce la Consumer product safety commission (CPSP) est publiquement débattue, votre rapporteur a souhaité étudier le fonctionnement des services chargés en France de contrôler les importations lors de leur entrée sur le territoire national.

À cette fin, votre rapporteur a réalisé trois déplacements dans des points d'entrée de première importance : l'un au port du Havre, le second au port de Marseille-Fos et le dernier à l'aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle.

L'objet de ces déplacements était de s'assurer que les contrôles effectués par les différentes administrations intervenant au moment de l'entrée des marchandises sur le territoire français sont de nature à garantir non seulement au consommateur une protection équivalente à celle qui résulte des contrôles effectués sur les productions nationales, mais aussi au producteur les conditions d'une concurrence non faussée avec ses concurrents étrangers.

I.— LA DEMANDE DE FLUIDITÉ DES OPÉRATEURS MET LES ADMINISTRATIONS DANS UNE SITUATION DE CONCURRENCE DONT LES CONDITIONS SEMBLENT PERFECTIBLES

A.— DES RÈGLES DE CONTRÔLE COMMUNAUTAIRES APPLIQUÉES EN FRANCE DE MANIÈRE COORDONNÉE

L'entrée de marchandises provenant de pays tiers à l'Union européenne est régie par un cadre juridique communautaire garantissant des niveaux et des modalités de contrôles harmonisés en tous points du territoire de l'Union.

En France, le contrôle de ces marchandises est effectué par plusieurs administrations intervenant de manière coordonnée.

1. Contrôles préalables au dédouanement

a) les marchandises soumises à un contrôle vétérinaire

Lorsqu'un animal ou un produit d'origine animal en provenance d'un pays tiers entre sur le territoire de l'Union, il est soumis à différents types de contrôles dans un Poste d'inspection frontalier (PIF), contrôles au terme desquels peut être délivré un document vétérinaire commun d'entrée (DVCE) qui sera exigé lors du dédouanement.

Ces PIF sont situés dans les aéroports, les ports et les points d'entrée routiers ou ferroviaires les plus importants, et bénéficient d'un agrément communautaire qui peut être limité au contrôle de certains animaux vivants ou à certains produits en fonction des moyens dont dispose le poste. Ainsi le PIF de Marseille-Fos, troisième PIF français en tonnage de produits d'origine animale, est-il agréé pour les produits de consommation humaine et les produits non destinés à la consommation humaine, tandis qu'il ne bénéficie pas d'agrément pour les animaux vivants, à l'inverse du PIF de Roissy, premier PIF de France en nombre de lots d'animaux. Ces postes sont régulièrement contrôlés par l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV).

Afin de pouvoir pénétrer sur le territoire communautaire, les animaux et produits d'origine animale doivent satisfaire à un principe d'équivalence en vertu duquel les garanties sanitaires qu'ils présentent doivent être au moins équivalentes à celles offertes par les produits et animaux communautaires.

On distingue trois types de contrôle :

— les contrôles documentaires, consistant à examiner les documents attestant que les animaux ou produits répondent aux normes fixées par l'Union, qu'ils proviennent de pays autorisés à exporter vers l'UE et le cas échéant d'établissements agréés ;

– un contrôle d'identité, qui confronte les documents susmentionnés aux étiquettes figurant sur les colis ou conteneurs et vérifie les scellés et les estampilles officielles ;

– un contrôle physique, qui touche un pourcentage de lots défini pour chaque type de produits au niveau communautaire et qui repose sur une sélection aléatoire des lots ; des contrôles physiques renforcés peuvent être pratiqués pour les établissements dont les produits auraient obtenu des analyses défavorables.

À l'issue de ces contrôles, les lots peuvent connaître trois sorts distincts : ils peuvent être autorisés, mis en consigne temporaire en cas de doute et de nouveau soumis à contrôle après régularisation en vue d'être autorisés, ou refoulés si les contrôles s'avèrent défavorables ou la régularisation impossible.

En cas de refoulement, le lot peut être réexpédié vers le pays de provenance ou vers un pays tiers ayant accordé un laissez-passer, être transformé pour être utilisé à d'autres fins que celles prévues initialement, ou être détruit ou euthanasié lorsqu'il s'agit d'animaux. Il incombe alors au transitaire ou à l'importateur de prendre en charge les frais résultant de ces opérations.

Ces contrôles sont réalisés par des vétérinaires ou des techniciens placés sous la responsabilité de la Mission de coordination sanitaire internationale constituée au sein de la Direction générale de l'alimentation du ministère de l'Agriculture.

L'EXEMPLE DU PIF DES BOUCHES DU RHÔNE

FOS SUR MER

	2005			2006			2007 (au 2/10/07)		
	NB lots	Poids (t)	Taux refus	Nb lots	Poids (t)	Taux refus	Nb lots	Poids (t)	Taux refus
HC	2 206	44 883	0,6%	2 307	50 180	0,4 %	1 757	37 360	0,5 %
NHC + AA OA	285	6 796	0,4%	157	2 660	1,9 %	133	3 470	0 %
AA NOA	43	790	0%	63	1 449	0 %	120		0 %
Total	2 534	52 469	0,6%	2 527	54 289	0,5 %	2 010		0,4 %

HC : produits destinés à la consommation humaine

NHC : produits non destinés à la consommation humaine

AA OA : alimentation animale d'origine animale

AA NOA : alimentation animale d'origine non animale

Source : PIF de Fos sur mer

b) les marchandises soumises à un contrôle phytosanitaire

Ces contrôles visent à empêcher l'introduction sur le territoire d'organismes nuisibles, bactéries, virus, insectes ou champignons par exemple. Les dispositions communautaires visent ainsi une liste de végétaux et produits végétaux soumis à contrôles, les organismes nuisibles dont il convient d'empêcher l'introduction ainsi que des végétaux dont l'importation est interdite compte tenu du risque élevé qu'ils présentent de contenir de tels organismes nuisibles.

Parmi les produits contrôlés, on peut citer les produits destinés à la multiplication ou à la plantation comme les semences, les boutures ou les jeunes plants, les légumes, les fruits, les fleurs et le bois. Les palettes et les emballages font également l'objet de contrôles.

À l'instar des contrôles vétérinaires, les contrôles phytosanitaires se déclinent en contrôle documentaire, contrôle d'identité et contrôle physique ou phytosanitaire.

Si le résultat des contrôles est positif, un certificat phytosanitaire est délivré et sera exigé lors du dédouanement. En cas de non-conformité, plusieurs options sont possible : refoulement ou destruction de la marchandise, mise sous consigne dans l'attente de résultats d'analyses ou en vue d'une mise en conformité, mesures de quarantaine ou traitements particuliers. Toute constatation de non-conformité fait l'objet d'une notification d'interception transmise à la Commission européenne.

À l'occasion de ces contrôles, une redevance phytosanitaire est acquittée par les importateurs afin de couvrir les dépenses inhérentes aux contrôles.

L'exemple du Point d'entrée communautaire (PEC) de Roissy

Le PEC de l'aéroport Roissy-CDG est le premier poste français d'inspection phytosanitaire. En 2006 :

– 10 000 laissez-passer ont été délivrés à l'importation, ce qui correspond à 40 % des importations de France métropolitaine (fruits et légumes, fleurs coupées et végétaux destinés à la plantation-boutures, semences...);

– 445 000 euros de redevances phytosanitaires ont été perçues au titre des contrôles réalisés en Ile-de-France, ce qui représente près de 50 % du montant national ;

– le nombre de contrôles phytosanitaires réalisés représente 57 % des contrôles phytosanitaires réalisés en France métropolitaine ;

– plus de 1 100 interceptions de lots réalisées, soit plus de la moitié des interceptions (documentaires et parasitaires) réalisées en France ; dont 635 interceptions parasitaires ayant donné lieu au refoulement ou à la destruction de la marchandise, représentant près de 80 % des interceptions parasitaires françaises ;

– et plus de 1 200 prélèvements pour analyse.

Les organismes nuisibles détectés sont principalement des insectes, des nématodes et des bactéries ou virus nuisibles aux cultures de tomate.

Les principaux parasites détectés proviennent d'Asie (Thaïlande, Chine, Inde...), d'Afrique (Sénégal, Côte d'Ivoire) et d'Amérique latine.

Source : PEC de Roissy

c) les contrôles effectués par la DGCCRF

Deux autres types de contrôle peuvent intervenir avant le dédouanement et sont opérés par les agents de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Le premier concerne les fruits et légumes dits « normalisés » : ces 36 produits, dont la liste est annexée au règlement communautaire n° 2200/96 du 28 octobre 1996 portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, ne peuvent être importés que s'ils répondent à certains standards relatifs au calibre ou au conditionnement par exemple. Ces contrôles ne poursuivent donc pas un objectif de sécurité sanitaire, mais plutôt de respect de critères de qualité.

Les contrôles sont effectués sur le fondement d'une analyse de risque prenant en compte le caractère plus ou moins périssable des produits, ou toute information utile au ciblage des contrôles, notamment sur le fondement de deux objectifs indicatifs annuels élaborés en fonction des quantités notifiées à la DGCCRF par les transitaires pour l'année n-1. La fréquence des contrôles est également déterminée en fonction de l'agrément dont bénéficie ou non le pays tiers exportateur. 50 % (en tonnage) au moins des produits en provenance de pays tiers non agréés font l'objet de contrôles et 5 % au moins des produits en provenance de pays tiers agréés (Turquie, Sénégal, Kenya, Nouvelle Zélande, Israël, Suisse, Inde, Maroc et Afrique du sud).

Ainsi en 2006 pour le département des Bouches-du-Rhône, 124 998 tonnes de fruits et légumes normalisés ont été contrôlés : sur les 44 449 tonnes en provenance de pays tiers non agréés, 26 692 tonnes ont été vérifiées, soit un taux de couverture de 60,05 %, tandis que sur les 80 549 tonnes en provenance de pays agréés, 5 734 tonnes ont été vérifiées soit un taux de couverture de 7,1 %.

Les transitaires notifient les importations à l'administration ; si celle-ci décide de ne pas contrôler, elle renvoie la notification signée qui sera exigée lors du dédouanement. S'il est procédé à une vérification, est délivré soit un certificat de conformité, soit un certificat de non-conformité qui a pour effet de bloquer la marchandise jusqu'à régularisation. Dans les Bouches-du-Rhône, moins de 1 % des tonnages contrôlés ont donné lieu à la délivrance d'un certificat de non-conformité.

Le second type de contrôle effectué avant dédouanement par la DGCCRF concerne les fruits secs : en vertu d'une décision communautaire de 2006, des contrôles doivent être effectués afin de vérifier la teneur en aflatoxines d'un certain nombre de fruits secs en fonction de leur provenance. Des taux de

contrôles sont définis qui vont de 100% pour les pistaches d'Iran à 5 % pour les pistaches de Turquie.

Les importations peuvent être notifiées à la DGCCRF directement par le transitaire, comme cela sera prochainement le cas à Roissy, ou indirectement par la douane.

Si la DGCCRF estime, à l'issue du contrôle documentaire et du contrôle d'identité, que le contrôle physique n'est pas nécessaire, la douane peut alors libérer la marchandise. Dans le cas contraire, la marchandise est consignée dans l'attente du résultat des analyses. S'il s'avère que les teneurs maximales autorisées d'aflatoxines sont dépassées, la marchandise est réexpédiée, transformée ou détruite.

Les taux de non-conformité s'avèrent relativement élevés pour ce type de produits : ainsi dans les Bouches-du-Rhône, 16,23 % des lots contrôlés en 2006 ont révélé des teneurs supérieures à celles autorisées, et 9 % en 2007 (à la date du 10 octobre).

2. Les contrôles effectués lors du dédouanement

Au travers de sa mission générale de contrôle des marchandises, la douane participe à la protection du consommateur. En effet, les différentes crises sanitaires, de même que l'évolution technologique et scientifique ont conduit les autorités communautaires et nationales à inscrire de plus en plus leur action dans le cadre du principe de précaution. À ce titre, la protection du consommateur a pris rang au nombre des priorités de l'administration des douanes.

Le contrôle des **denrées alimentaires** repose désormais sur une approche globale et intégrée « de la ferme à la table », articulée autour de la notion de traçabilité. En effet, la traçabilité des produits alimentaires implique que le dispositif de contrôle ne soit pas focalisé sur l'importation du produit, mais que le contrôle puisse intervenir tout au long du processus de production et de commercialisation. Les contrôles à ces différents stades requièrent une étroite coopération des administrations qui en ont la responsabilité.

Cette coopération, garante de l'efficacité de la chaîne des contrôles, est de nouveau sollicitée avec l'adoption du règlement communautaire n 882/2004 du 29 avril 2004, qui prévoit la réalisation de contrôles officiels sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux. L'article 41 de ce règlement impose, en effet, la rédaction d'un plan de contrôle pluriannuel commun à l'ensemble des autorités compétentes pour la mise en œuvre de ces contrôles. Il rassemblera donc les contributions de sept autorités différentes : DGAL, DGCCRF, DGS, DPMA (Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture), INAO (Institut national de l'origine et de la qualité), SDSSA (Sous-direction de la sécurité sanitaire des aliments) et DGDDI. Ce plan est à l'heure actuelle en cours de rédaction.

Pour l'heure, outre la vérification des certificats délivrés en tant que de besoin par le PIF, le PEC ou la DGCCRF, la DGDDI procède à des contrôles douaniers documentaires ou physiques portant sur l'espèce tarifaire, l'origine des produits, les quantités déclarées ou la valeur.

La douane effectue également des interventions spécifiques sur les piments et les produits à base de piment afin de s'assurer qu'ils ne comportent pas de colorants interdits, ainsi que des contrôles de la radioactivité des champignons en provenance des pays de l'Est.

S'agissant des **produits industriels**, outre les contrôles réalisés à des fins douanières, la DGDDI est compétente pour le contrôle des normes techniques et procède de manière coordonnée avec la DGCCRF, à la suite des conclusions de la mission dite Lefranc, dont les travaux s'étaient déroulés en 1994. Une mission d'analyse des risques et d'orientation des contrôles (MAROC) établit trimestriellement, en collaboration avec la DGCCRF, un programme de contrôles qui orientera l'action des deux services. DGDDI et DGCCRF interviennent l'une après l'autre, la douane se chargeant du contrôle au moment du franchissement de la frontière et la DGCCRF se chargeant des contrôles au stade de la commercialisation.

Ainsi au titre de 2007 ont été retenus au titre des produits devant faire l'objet de contrôles approfondis les briquets, les barbecues ou bien encore les mini motos. Les jouets et les articles de puériculture font l'objet d'une surveillance permanente. À ces plans trimestriels nationaux sont intégrés des critères locaux de sélection.

Ces contrôles sont d'abord d'ordre documentaire et peuvent être complétés par un examen physique des marchandises. Ils peuvent être assortis d'essais en laboratoire ou d'expertise technique. Si la marchandise est conforme aux normes de sécurité, un bon à enlever est délivré, mais dans le cas contraire, soit la marchandise est mise en conformité, ou réexportée, soit elle est détruite lorsqu'il s'agit de marchandise dangereuse.

En 2006, plus de 5 millions d'articles ont fait l'objet d'analyses ; seuls 31 % étaient conformes aux normes, 23 % présentaient des défauts de marquage, 12 % comportaient des défauts techniques intermédiaires et 34 % se révélaient dangereux pour les consommateurs, ce qui constitue un niveau élevé.

Enfin, s'agissant des **contrefaçons**, le renforcement et la diversification des contrôles douaniers ont abouti à une hausse du nombre d'articles saisis, qui s'élève à 6 millions en 2006, contre 5,6 millions en 2005, soit une hausse de 7,1 %. Les contrôles ont également été renforcés sur les marchandises convoyées par voie postale ou par fret express, afin d'intercepter les contrefaçons vendues sur internet. Il faut souligner que la contrefaçon concerne désormais davantage les biens de consommation courante que les produits de luxe, comme les médicaments souvent fabriqués en Asie ou dans le sous-continent indien et soit

vendus sur internet, soit écoulés sur les marchés africains ou sud américains, ou bien encore les produits alimentaires. Ainsi la douane de Marseille-port a-t-elle saisi en septembre 2006 plus de 65 000 bocaux de salade contrefaite provenant de Tunisie.

Enfin, en aval du dédouanement, un protocole signé entre la DGCCRF et la DGDDI en février 2006 dégage des points communs d'intervention et rationalise les pratiques d'intervention en formalisant notamment des modalités d'information réciproques. Ce protocole concerne notamment les produits industriels, les denrées alimentaires et les aliments pour animaux, les produits vitivinicoles, les contrefaçons de marques, le commerce électronique. Il organise également les modalités de coopération entre les services de contrôle des deux directions et le service commun des laboratoires.

Ainsi la DGCCRF est-elle informée par la douane de toute importation d'épices et de champignons en provenance des pays de l'Est. En cas d'alerte sur un produit spécifique, la DGCCRF se fait transmettre des informations statistiques et nominatives ainsi que le lieu de destination des marchandises afin de mieux cibler ses interventions.

À l'inverse, la douane peut consulter la DGCCRF en cas de doute sur la qualité de certains produits présentés au dédouanement. Ainsi la DGCCRF des Bouches-du-Rhône a-t-elle été consultée sur un lot de stylos contenant une préparation à tort qualifiée de chocolatée : en accord avec la douane, la marchandise a été libérée et la DGCCRF a procédé à un contrôle auprès de l'importateur, qui s'est soldé par un rappel à la réglementation. Si des DDCCRF ont connaissance de flux d'importation anormaux, elles en informent les services locaux de la douane.

B.— DES SERVICES PLACÉS AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE DANS UNE SITUATION DE CONCURRENCE ENCORE IMPARFAITE

Lors de ces déplacements, votre rapporteur a pu constater qu'une forte pression s'exerce sur les services chargés de ces contrôles et placés dans une situation de concurrence avec les autres administrations des Etats membres.

17 % des marchandises importées consommées en France ne sont pas dédouanées sur le territoire national, mais dans un autre État membre. Les opérateurs déterminent en effet le choix du point d'entrée par lequel leurs marchandises vont pénétrer sur le territoire communautaire non seulement en fonction de critères liés au temps de transport ou à la qualité des infrastructures, mais aussi en fonction de la réactivité des services de contrôle et de la rapidité des formalités auxquelles ils sont astreints. La fluidité de la chaîne logistique constitue en effet une variable importante des coûts supportés par les fabricants et les importateurs.

Cette exigence est également relayée par les gestionnaires d'infrastructures qui, soucieux de l'attractivité de leur place portuaire ou aéroportuaire, étudient avec attention la localisation des administrations sur site, les horaires d'ouverture des services ainsi que les moyens mis à leur disposition.

Elle se traduit ainsi dans les indicateurs de performance associés aux projets annuels de performance sur lesquels sont inscrits les crédits des services concernés, comme par exemple pour la Direction générale des douanes et des droits indirects : l'un des indicateurs du programme 302, « facilitation et sécurisation des échanges », concerne en effet le délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée, qui ne devrait pas excéder 10 minutes en 2008.

En effet, et comme le rappelle le projet annuel de performance du programme 302, s'il incombe aux douanes de « protéger les citoyens et les consommateurs en assurant un niveau de sécurité des produits échangés ou circulant sur le territoire », l'administration doit également veiller à « offrir aux acteurs économiques et du commerce international des conditions optimales d'accomplissement de leurs obligations réglementaires, gage de compétitivité et de localisation en France d'activités dérivées, notamment logistiques ». La volonté de réduire les coûts que peuvent occasionner les immobilisations liées aux opérations de dédouanement répond à la nécessité de « renforcer l'attractivité douanière de la France par rapport aux autres plateformes européennes de dédouanement des marchandises ».

Cette pression concurrentielle devrait s'accélérer au cours des prochaines années, les opérateurs se montrant désireux d'avoir un interlocuteur douanier unique pour la totalité de leurs flux, quelle que soit la localisation de leur point d'entrée.

La DGDDI s'efforce d'ailleurs d'accompagner cette demande à travers le dédouanement à domicile, qui permet à une entreprise de dédouaner les marchandises directement dans ses locaux, ou à travers la domiciliation unique (PDU), qui offre la possibilité de concentrer auprès d'un seul bureau dit de domiciliation l'ensemble des formalités de dédouanement pour les marchandises importées ou exportées depuis plusieurs sites.

En outre, en application des recommandations de l'audit de performance réalisé en 2006 sur le traitement douanier des grands opérateurs du commerce international, une « mission grandes entreprises » (MGE) a été créée en janvier 2007. Ce nouveau service est dédié aux grandes entreprises du commerce international et constitue leur interlocuteur privilégié au sein de la douane française.

La MGE est plus particulièrement l'interlocuteur :

– des entreprises françaises ou étrangères dédouanant pour plus d'un milliard d'euros de marchandises, lesquelles représentent 60 % des flux du commerce international en France ;

– des principales entreprises dédouanant de manière conséquente dans d'autres États membres des marchandises destinées à la France ;

– des principaux logisticiens.

Dans un premier temps, la MGE a prévu de traiter environ une cinquantaine d'entreprises appartenant à l'une de ces trois catégories. Son rôle est de faciliter leurs démarches et de coordonner l'action économique des services douaniers qui ont à connaître de leurs activités. À ce titre, la MGE assure la coordination des différents dossiers auprès des sous-directions et des bureaux concernés, accélère en tant que de besoin le traitement des dossiers et s'assure de la cohérence des différentes réponses avec l'ensemble des process et facilitations demandées. Toutefois, les propositions restent facultatives pour l'entreprise.

Grâce à la création de cette mission, plusieurs entreprises traitées ont décidé de relocaliser une partie de leur dédouanement en France. Tel est le cas, par exemple, de Yamaha Motor et de Samsung Electronics, qui ont décidé de dédouaner en France leurs marchandises destinées au marché français, ou de Renault, qui envisage de localiser en France une partie de son dédouanement européen. A contrario, l'intervention de la MGE a permis de stopper des projets de délocalisation (Scubapro...). Un bilan chiffré sera réalisé début 2008 pour mesurer précisément l'incidence de ces relocalisations.

Enfin, en application de la législation communautaire, la douane prépare la mise en place d'un statut d'opérateur économique agréé auquel les entreprises pourront postuler dès le 2 janvier 2008. Ce statut sera assorti de simplifications en matière déclarative et de contrôles.

La mise en place de ce statut répond au souci de ne pas pénaliser les opérateurs fiables au regard de la sûreté et des exigences de la réglementation douanière qui, à compter du 1er juillet 2009, obligera la plupart des importateurs et exportateurs communautaires à transmettre de manière anticipée une déclaration sommaire d'entrée et de sortie, comprenant les données jugées nécessaires à l'établissement d'une analyse de risque « sécuritaire ».

Les autres administrations impliquées dans les contrôles aux frontières s'efforcent également d'offrir aux opérateurs des services adaptés à leurs besoins, dans la limite des moyens à leur disposition et de ce qui s'avère effectivement nécessaire au bon déroulement des opérations d'inspection. Ainsi, s'il s'avère impossible et sans doute inutile de prévoir des plages d'ouverture de 24 heures dans les PIF ou les PEC, dans la mesure où des contrôles ponctuels en dehors des horaires d'ouverture peuvent être organisés à la demande des opérateurs, au moins

ceux-ci ont-ils été consultés pour la définition des horaires d'ouverture des services, comme cela a été indiqué à votre rapporteur lors de sa visite à Roissy.

En tout état de cause, il convient donc d'être extrêmement attentif à ce que les contrôles soient pratiqués de manière uniforme en tout point du territoire communautaire.

Il importe tout d'abord de veiller à ce que les règles communes dont l'Europe s'est dotée pour garantir la sécurité des consommateurs soient appliquées loyalement et ne soient pas contournées dans le but de capter de nouveaux flux de marchandises.

Or l'on s'interroge depuis plusieurs années déjà sur les conditions dans lesquelles sont pratiquées les inspections dans certains points d'entrée, et sur leur sévérité toute relative par rapport à ce que le consommateur est en droit d'attendre au regard de la protection que lui confère le droit communautaire.

Lors de ses déplacements, cette question a de nouveau été soulevée devant votre rapporteur, exemples à l'appui, puisque les services du PEC de Marseille-Fos ont évoqué le cas d'un lot de mangues contaminées par la mouche des fruits, refoulé et retrouvé peu de temps après sur un grand marché de la région.

Votre rapporteur partage cette préoccupation et ne peut qu'inciter le gouvernement à saisir l'opportunité de l'exercice de la Présidence de l'Union pour parfaire l'harmonisation des règles applicables et proscrire toute tolérance devant des pratiques de « dumping » douanier inacceptables.

Mais cette vigilance n'épuise pas la question de la nécessaire conciliation entre un niveau satisfaisant de contrôle et une rapidité compatible avec l'attractivité de nos points d'entrée. Elle soulève également la question des moyens de l'administration.

II.— INTENSIFIER LES CONTRÔLES EN VEILLANT À L'ATTRACTIVITÉ DE NOS POINTS D'ENTRÉE SOULÈVE LA QUESTION DES MOYENS DE L'ADMINISTRATION

Garantir un niveau de contrôle propre à assurer la sécurité des consommateurs, en appliquant des contrôles de plus en plus exhaustifs et de plus en plus pointus, tout en répondant à la demande de flexibilité et de rapidité des opérateurs, sans réfléchir aux moyens dont dispose l'administration pour concilier ces deux exigences, relève au mieux de l'incantation et au pire de l'hypocrisie.

Or à cet égard votre rapporteur doit confesser une certaine perplexité devant les orientations de la politique présidentielle. À l'occasion du salon de l'élevage SPACE qui s'est déroulé à Rennes le 11 septembre 2007, le Président de la République déclarait : « On ne peut pas imposer des règles à nos producteurs et, en même temps, faire rentrer en Europe, des produits qui viennent de pays où il

n'y a pas de traçabilité et de respect minimum de règles alimentaires. La concurrence doit être la même pour tous. Si nos producteurs et nos éleveurs doivent respecter une réglementation pour assurer la sécurité alimentaire, je demande que les importations en Europe soient soumises aux mêmes règles ».

On ne peut que souscrire à une telle analyse et ajouter qu'elle doit également concerner les produits industriels.

Pourtant, comment satisfaire cet objectif en organisant la pénurie de moyens dans les administrations ? Rappelons qu'à l'occasion d'un débat télévisé auquel participait celui qui n'avait pas encore reçu l'onction du suffrage universel, la douane avait été désignée comme l'une des administrations devant contribuer de manière substantielle à la réduction des effectifs de la fonction publique...

Or si des gains de productivité peuvent encore être réalisés grâce à des redéploiements d'effectifs ou à la dématérialisation de certaines procédures, cette stratégie risque de buter rapidement sur une intensification et une complexification des contrôles, auxquelles s'ajoute la concentration des flux vers des points d'entrée qui voient transiter des volumes croissants. La stratégie d'expansion des ports du Havre et de Marseille comporte des implications non seulement pour les gestionnaires de ces structures, mais aussi pour les administrations qui procèdent aux contrôles.

A.— L'ADMINISTRATION DOIT ÊTRE EN MESURE DE FAIRE FACE À LA GRANDE COMPLEXITÉ DES RÈGLES APPLICABLES ET A L'INTENSIFICATION DES CONTRÔLES

Les règles communautaires destinées à garantir la sécurité des consommateurs ont acquis un degré de complexité qui requiert l'intervention d'experts armés d'une solide formation au sein des administrations, aptes à apprécier le niveau de risque que comporte l'introduction d'une marchandise sur notre territoire.

Outre l'explosion du commerce international, les échanges ayant presque doublé au cours des dix dernières années en Europe, la multiplication des risques de toute nature et la sensibilité croissante des consommateurs à ces risques se traduit par l'accroissement du spectre et de l'intensité des contrôles.

Ainsi l'ordonnance n° 2006-1224 du 5 octobre 2006 a-t-elle introduit un nouvel article L. 215-2-2 dans le code de la consommation pour autoriser les agents de la DGCCRF à mettre en œuvre les contrôles prévus par le règlement communautaire 882/2004 du 29 avril 2004 instaurant un régime de contrôle des aliments pour animaux et des denrées alimentaires d'origine non animale importés.

La DGCCRF doit également tenir compte du fait que la Commission européenne va prochainement instaurer de nouveaux contrôles renforcés,

probablement pour le beurre d'arachide du Ghana, les épices d'Inde, les graines de sésame d'Egypte...

Pour maintenir un niveau de contrôle suffisant et répondre au besoin de fluidité des opérateurs, des gains de productivité peuvent sans doute être réalisés.

S'agissant par exemple de l'administration des douanes, la **dématérialisation** des procédures de dédouanement rendue possible par la mise en place du logiciel DELT@ (dédouanement en ligne par traitement automatisé) devrait soulager les agents et les opérateurs de procédures fastidieuses : ouvert 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, il dispensera les opérateurs de produire des documents d'accompagnement lors de la déclaration en douane ; l'opérateur pourra notamment anticiper jusqu'à 10 jours la déclaration d'importation, gérer lui-même le paiement de ses droits et taxes, rectifier ses déclarations par voie électronique. Ces nouveaux services seront offerts dans des conditions très favorables aux opérateurs ; ainsi le raccordement au système DELTA sera-t-il gratuit, alors que le raccordement au système actuel SOFI s'élève à 762 euros par an.

Le système DELT@ devrait également permettre de faciliter le ciblage des contrôles à effectuer, ce qui constitue également un axe de réflexion important pour atteindre l'équilibre entre fluidité des trafics commerciaux et efficacité des contrôles. Le système devrait ainsi permettre d'accroître la capacité des services à analyser les risques afin de réaliser des contrôles plus efficaces, moins nombreux mais portant sur les aspects les plus sensibles à la fraude.

Plus spécifiquement, le système AP+, développé en commun à Marseille et au Havre, constitue une application traitant l'ensemble des aspects documentaires, logistiques et douaniers de toutes les expéditions, import ou export, entrant dans la zone portuaire. Si le système a été développé par les communautés portuaires, la douane a tout de même participé à l'élaboration des spécifications fonctionnelles relatives aux formalités douanières et les a agréées.

Des gains de productivité peuvent également être réalisés au moyen de **redéploiement de personnel** ou de **changements organisationnels**.

S'agissant des changements organisationnels, votre rapporteur estime que certaines difficultés de fonctionnement dans les PIF pourraient être résolues si la signature d'un vétérinaire n'était pas rendue nécessaire par les normes européennes pour l'établissement du DVCE. De fait, d'après les informations recueillies lors de ses visites, votre rapporteur a pu constater que la signature d'un technicien suffit pour la certification des produits de la pêche. Si la compétence et l'expertise technique des vétérinaires est irremplaçable dans un certain nombre de cas, par exemple pour l'examen des animaux vivants, la compétence de techniciens chevronnés et expérimentés n'en est pas moins incontestable. Peut-être pourrait-on imaginer qu'ils soient habilités, après validation d'une expérience dans

ce type de contrôle, à signer les DVCE. En tout état de cause cette réflexion ne peut être conduite qu'au niveau communautaire.

S'agissant des redéploiements de personnel, il convient sans doute de réfléchir à la localisation des bureaux de douanes et aux conséquences qui doivent être tirées de la mise en œuvre du principe de libre circulation des marchandises dans le marché intérieur de l'Union européenne. La France dispose en effet d'un réseau de bureaux de douane significativement plus dense que celui de ses partenaires européens : 261 bureaux en France contre 93 en Espagne, 38 au Royaume-Uni et 28 aux Pays-Bas. L'Allemagne compte 285 bureaux mais ceux-ci gèrent un nombre de déclarations beaucoup plus conséquent que les services douaniers français. La répartition des bureaux de douane sur le territoire ne correspond plus qu'imparfaitement à la localisation des flux, et une grande disparité existe d'un bureau à l'autre. Or il est essentiel que les bureaux puissent atteindre une masse critique suffisante leur permettant de concentrer l'expertise nécessaire à la mise en œuvre de contrôles de plus en plus techniques, mais aussi de traiter efficacement les demandes d'opérateurs mondialisés dans le respect de la sécurité des consommateurs.

La douane a donc engagé en 2005 une réflexion sur son dispositif de dédouanement. En décembre 2006, la réforme du dédouanement a fait l'objet d'un cadrage ministériel établi en concertation avec les organisations syndicales qui prévoit notamment des expérimentations visant à la mise en place d'un nouveau schéma d'implantation des services.

Une étude va ainsi être réalisée au cours du second semestre 2007 dans trois directions interrégionales (Rouen, Lyon et Montpellier) pour déterminer les critères nationaux devant guider à l'avenir l'implantation des structures de dédouanement.

Cette démarche, qui concerne uniquement le dédouanement (à l'exclusion des contributions indirectes et de la fiscalité), doit aboutir à l'élaboration d'un cahier des charges permettant la mise en place d'une cartographie et d'un nouveau schéma d'organisation des bureaux chargés des opérations de dédouanement dans le courant de l'année 2008 sur l'ensemble du territoire.

Enfin, votre rapporteur tient à souligner la qualité de la coordination que les différents services impliqués dans les contrôles à l'importation entretiennent, cette mise en réseau étant de nature à répondre à la demande de guichet unique des opérateurs. Organisée au moyen de conventions entre les services, notamment la convention précitée entre la DGDDI et la DGCCRF, mais aussi entre la DGDDI et la DGAL, elle peut aller jusqu'à la substitution d'une administration à une autre pour certains contrôles. Ainsi au Havre, en raison de l'absence d'agents de la DGCCRF sur le site et en application d'un protocole du 23 juillet 2007, la DGDDI exercera à partir de 2008 les contrôles prévus par le règlement n° 882/2004, dans un premier temps au titre du contrôle des fruits secs, puis pour la totalité de la liste figurant à l'article 15 du règlement. Cette coordination pourrait être approfondie

par la création d'une structure commune, à l'instar de la démarche qui a inspiré la création du service commun des laboratoires que nous avons évoqué plus haut.

En tout état de cause, si des gains de productivité ici ou là peuvent permettre d'améliorer le contrôle des marchandises importées, tant au regard de l'impératif de sécurité des consommateurs que de celui de la facilitation des échanges internationaux, ils ne suffiront pas compte tenu d'un début de pénurie de moyens constatée par votre rapporteur lors de chacun de ses déplacements.

B.— LES GAINS DE PRODUCTIVITÉ NÉCESSAIRES NE DOIVENT PAS ÉLUDER LA QUESTION DES MOYENS DONNÉS AUX ADMINISTRATIONS

Votre rapporteur a constaté à plusieurs reprises des difficultés des services de contrôle compte tenu des restrictions de personnel ou de moyens qui peuvent entraver leur action.

Au PIF du Havre, un seul des deux postes de vétérinaires est actuellement pourvu, et le service fonctionne dans des conditions tendues.

La DDCCRF des Bouches-du-Rhône est également confrontée à des difficultés comparables dans la mesure où ses locaux sont situés à Marseille, alors que le port de Fos est situé à plus de 70 kilomètres...

Le PEC de Roissy fonctionne avec 8 ETPT alors que les besoins évalués par la DGAL sont estimés à 15 ETPT ; deux postes d'inspecteurs sont vacants, et le PEC fonctionne avec 50% d'agents non titulaires. Or la précarité de leur statut et la faiblesse des rémunérations qui leur sont proposées sont à l'origine de mouvements de personnel incessants, et d'une déperdition considérable des efforts de formation fournis par les agents titulaires. De fait, un inspecteur phytosanitaire sur deux présente une ancienneté dans son poste inférieure à un an.

Le PEC de Fos est habilité à pratiquer les contrôles phytosanitaires à l'importation depuis le 30 mai 2006. Avant cette date, les contrôles étaient effectués à titre dérogatoire une demi-journée par semaine. Jusqu'à mai 2007, et en l'absence de moyens humains complémentaires, les inspections n'ont pu être réalisées qu'une ou deux demi-journées par semaine. Depuis le mois de mai et le recrutement d'un agent vacataire, et en l'absence d'agent titulaire affecté à Fos, les contrôles sont réalisés quotidiennement par un ou plusieurs agents, mais cette situation génère d'importants surcoûts de fonctionnement.

Au niveau national, on constate un patient grignotage des effectifs de la DGCCRF et de la DGDDI. Le plafond d'emplois de la DGDDI pour 2008 diminue de 360 ETPT, 186 étant transférés vers d'autres programmes. Dans le cadre du contrat pluriannuel de performance entre l'État et la DGCCRF, 45 ETPT doivent être supprimés entre 2006 et 2008. Or comme on l'a déjà souligné, les missions de cette administration doivent être étendues afin de tenir compte non seulement d'une intensification des contrôles au niveau communautaire, mais

aussi plus largement de l'ouverture à la concurrence dans de nombreux secteurs ou du développement de nouveaux services, qui appellent un renforcement de ses interventions au titre de la protection économique du consommateur.

Ces restrictions de moyens humains se doublent de restrictions de moyens de fonctionnement. Ainsi le SRPV de Marseille travaille-t-il avec un véhicule mis à sa disposition par le port autonome...

Si cette pénurie devait persister, voire s'aggraver si les missions des services de contrôle continuent à s'élargir à moyens constants voire en régression, ces solutions qui consistent à organiser le financement privé de missions jusque-là assurées et financées par l'État devraient se multiplier. Ainsi dans le cas du port autonome de Marseille, les autorités portuaires ont-elles décidé d'investir dans un système d'inspection des conteneurs par balayage radioscopique et de le mettre à la disposition des autorités douanières. Cet outil permet des contrôles non intrusifs en évitant le dépotage des conteneurs et en limitant du même coup l'immobilisation des marchandises, et constitue un facteur d'attractivité de la place portuaire, mais aussi d'efficacité des contrôles.

On peut s'étonner que ce genre d'équipement n'ait pas été financé par l'État mais par le port autonome. Pour autant, la DGDDI possède déjà un petit nombre de ces équipements et les utilise ponctuellement en plusieurs points du territoire selon les besoins. Il s'agit donc dans ce cas précis davantage d'un équipement de « confort » que d'un outil indispensable aux contrôles, ne relevant donc pas d'un financement public.

La réflexion sur le rééquilibrage des contributions respectives des contribuables et des consommateurs au financement de missions assurées par la puissance publique n'est pas illégitime en soi. Pour autant, s'agissant de la prise en charge de missions régaliennes de contrôle, elle doit être menée avec la plus extrême circonspection afin de ne pas faire financer le contrôle par les contrôlés, ce qui ouvrirait la porte à toutes les pressions et à toutes les dérives.

EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de l'audition de MM. Luc Chatel, secrétaire d'État chargé de la consommation et du tourisme, et Hervé Novelli, secrétaire d'État chargé des entreprises et du commerce extérieur (*voir compte rendu analytique officiel de la réunion du mardi 6 novembre 2007*), la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné pour avis, sur le rapport de M. Jean Gaubert, les crédits pour 2008 en faveur de la consommation du programme « régulation économique » de la mission « développement et régulation économiques ».

Contrairement aux conclusions du rapporteur, la commission a donné un *avis favorable à l'adoption des crédits du programme « régulation économique » de la mission « développement et régulation économiques »*.