

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

CONSOMMATION ET CONCURRENCE

Par Mme Odette TERRADE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cléach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Jacques Moulinier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislas Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Henri de Richemont, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 et 73 (annexe n° 10) (2003-2004)

Lois de finances.

Mesdames, Messieurs,

Dans une conjoncture économique morose, marquée par l'atonie de la croissance et la surévaluation de l'euro par rapport au dollar, la consommation continue, tout comme l'an passé, d'être le principal déterminant de la croissance. L'augmentation de la consommation de 3,4 % en septembre, par rapport au mois précédent, est à ce titre une excellente nouvelle. Cette hausse constitue la plus forte amélioration mensuelle de l'indice de la consommation depuis juillet 1999.

L'importance de la consommation pour l'économie nationale justifie, plus que jamais, que celle-ci soit l'objet d'une politique ambitieuse de l'Etat. Celle-ci s'exprime d'une part par le soutien aux associations de consommateurs et aux organismes qui y concourent, tel l'Institut national de la Consommation (INC) ; d'autre part, par l'action de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Votre rapporteur pour avis, qui a déjà insisté les années passées sur l'importance du premier volet de la politique de la consommation, à savoir le soutien au mouvement consommériste, s'est penché cette année avec une attention particulière sur l'action de la DGCCRF. Conformément aux souhaits exprimés par le Bureau de votre commission des Affaires économiques, votre rapporteur pour avis a choisi d'examiner plus particulièrement un aspect précis de l'activité de cette direction générale. Elle a étudié le contrôle de la restauration hors du domicile. En effet, cet exemple illustre à la fois le rôle d'acteur de terrain de la DGCCRF, et l'impact direct et immédiat pour la protection du consommateur de l'action de ses agents.

La restauration mérite en outre une attention particulière, alors qu'une baisse du taux de TVA applicable à cette activité à fort coefficient de main-d'œuvre pourrait être annoncée lors du prochain Conseil des ministres européens de l'économie et des finances (Ecofin).

CHAPITRE I^{ER}

LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES

I. UN BUDGET TOUJOURS CONTRAINT

Inscrits au titre du budget de l'économie, des finances et de l'industrie, dont ils ne représentent que 1,3 %, les crédits de la consommation et de la concurrence sont regroupés au sein de l'agrégat n° 17 relatif à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Cet agrégat regroupe :

- les crédits de fonctionnement et d'équipement de la DGCCRF ;
- les crédits d'intervention de cette direction générale, qui comprennent les subventions de fonctionnement à l'Institut national de la consommation (INC), à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFFSA) et aux organismes de défense des consommateurs.

Regroupant les actions en matière de consommation et de concurrence, ces crédits demeurent **peu lisibles**. Il y a donc beaucoup à attendre de la nouvelle présentation en missions et programmes, qui se mettra progressivement en place dans les années à venir, conformément à la loi organique relative aux lois de finances¹ (LOLF).

Le budget de la concurrence et de la consommation pour 2004 s'élève à 197,62 millions d'euros contre 196,18 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2003, soit une augmentation de 0,7 %.

Ce chiffre appelle **trois observations** :

- en premier lieu, il faut signaler que l'exécution du budget pour 2003 devrait être, compte tenu des mesures de régulation, proche de 192,77 millions d'euros, au lieu des 196,62 initialement prévus. Votre rapporteur pour avis estime que cet exemple illustre les imperfections de la procédure budgétaire actuelle, puisque le budget réel de la DGCCRF pour 2003 sera inférieur de 2 % au budget voté.

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001.

– en second lieu, le budget proposé pour 2004 constitue une reconduction imparfaite, si l'on tient compte de l'inflation. En euros constants, le budget proposé de la consommation et de la concurrence est donc en diminution de plus de 1 %.

– enfin, l'augmentation de 0,7 % en euros courants est largement due à un changement de périmètre, en raison d'un transfert d'indemnités du chapitre 31-92 vers le chapitre 31-94. Sur 1,44 million d'euros d'augmentation du budget proposé, seuls 200 000 euros sont destinés à couvrir l'évolution de l'inflation.

Les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2004 se décomposent comme suit :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR TITRE
(en millions d'euros)

| | LFI 2003 | PLF 2004 | EVOLUTION (%) |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Dépenses ordinaires (DO), dont : | 194,53 | 195,17 | +0,30 |
| - Moyens des services | 186,92 | 187,80 | +0,47 |
| - Interventions publiques | 7,60 | 7,37 | -3,03 |
| Dépenses en capital | | | |
| Crédits de paiement (CP) | 1,65 | 2,45 | +48,48 |
| Total (DO + CP) | 196,18 | 197,62 | +0,73 |
| Autorisations de programmes | 2,50 | 2,55 | +2,00 |

Source : MINEFI

● **Les dépenses ordinaires** s'élèvent à 195,17 millions d'euros contre 194,53 millions d'euros en 2003, soit une progression de 0,3 %. Elles **représentent la quasi totalité – 98,76 % - du budget affecté à la consommation et à la concurrence.**

Les moyens des services sont en augmentation de 0,47 % par rapport à 2003 et atteignent 187,8 millions d'euros, soit 96,2 % des dépenses ordinaires. L'an passé, les moyens des services devaient progresser beaucoup plus nettement, de plus de 3,7 %. Toutefois, cette hausse théorique a été fortement restreinte par les mesures de régulation budgétaire. **Votre rapporteur pour avis émet le souhait que les crédits proposés correspondent, cette année, à la réalité de l'exécution budgétaire.**

Ces dotations couvrent les dépenses de personnel (151,24 millions d'euros) et de fonctionnement (36,55 millions d'euros) de la DGCCRF et de la Commission de la Sécurité des Consommateurs (CSC), ainsi que les subventions de fonctionnement de l'INC et de l'AFSSA.

Ces chiffres traduisent une réduction d'effectif à la DGCCRF, puisque les **dépenses de personnel**, stables par rapport à la loi de finances pour 2003, sont **en recul de 0,6 %** si l'on tient compte des mesures acquises en 2003.

Comme tous les ans depuis 1998, l'INC bénéficie pour 2003 d'une subvention de fonctionnement de 3,81 millions d'euros². Compte tenu de l'inflation, on peut considérer que l'Etat a, en réalité, réduit son soutien à l'Institut de près de 10 % sur cette période. **Votre rapporteur pour avis exprime sa préoccupation personnelle devant cette évolution.**

Après la reconduction à l'identique de sa subvention de fonctionnement en 2002, l'AFSSA voit cette année une augmentation du soutien du ministère de l'Economie de 0,6 million d'euros à 3,77 millions d'euros.

● **Les crédits d'intervention**, qui sont pour l'essentiel affectés aux organisations de consommateurs³, s'élèvent pour 2003 à 7,37 millions d'euros. Après plusieurs années d'érosion, les crédits sont cette année en baisse nette de 230 000 euros, soit 3 %. **Votre rapporteur pour avis regrette, à titre personnel, cette évolution qui compromet l'équilibre fragile de nombreuses associations agréées de défense des consommateurs** et qui ne lui semble pas correspondre aux déclarations du Ministre valorisant la pluralité et la diversité de ces associations.

● **Les dépenses en capital.** Les crédits de paiement s'élèvent à 2,45 millions d'euros contre 1,65 million d'euros en 2003, en hausse de 48 %. Les autorisations de programme sont en progression à 2,55 millions d'euros. **Votre rapporteur pour avis se félicite de l'augmentation de ces dotations.** Toutefois, elle doit bien noter l'incapacité de l'Etat à mettre en oeuvre une politique d'investissement de moyen et long terme. En effet, la hausse de 48 % des crédits de paiement de la DGCCRF succède à une baisse de plus de 56 % l'année précédente. De tels à-coups nuisent assurément à l'efficacité des investissements publics.

² Chapitre 36-10, article 30.

³ Chapitre 44-42.

A titre personnel, **vo**tre rapporteur pour avis ne peut qu'exprimer son inquiétude devant l'évolution des crédits. La suppression de 50 postes en deux ans n'est en effet pas sans incidence pour une administration de terrain, et de taille déjà modeste⁴.

Votre rapporteur pour avis note que, selon les réponses au questionnaire budgétaire, cette évolution ne devrait pas affecter les capacités d'enquête sur le terrain. Tout en prenant acte de cette déclaration, elle estime qu'un tel objectif ne pourrait être atteint si cette évolution devait se prolonger.

Comme l'an passé, elle constate les contraintes budgétaires qui pèsent sur les finances de l'Etat, et prend acte de la présentation sincère des moyens de la DGCCRF. Toutefois, à titre personnel, elle continue de penser que l'investissement et l'emploi ne peuvent être des variables d'ajustement de court terme, sous peine de voir en réalité s'étioler les politiques de la consommation et de la concurrence.

II. UNE ADMINISTRATION PROCHE DE LA VIE QUOTIDIENNE DE NOS CONCITOYENS

A. LES MISSIONS DE LA DGCCRF

Sous la responsabilité du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et du secrétaire d'Etat à la Consommation, la DGCCRF a la mission de réguler et contrôler les marchés pour assurer leur bon fonctionnement, au bénéfice de tous les acteurs économiques : particuliers, entreprises et collectivités publiques.

Ses missions se regroupent en quatre catégories : le contrôle de la concurrence, la garantie de la qualité des produits et la loyauté des transactions, la sécurité des consommateurs, et enfin la protection des intérêts des consommateurs.

B. UNE ADMINISTRATION DE TERRAIN

La DGCCRF est une administration bien connue du grand public, de par sa présence continue sur le terrain et la qualité de ses interventions dans

⁴ Il faut rappeler à ce titre que la DGCCRF est la plus petite direction générale du ministère.

des domaines auxquels nos concitoyens sont très sensibles : qualité de l'alimentation et de la restauration, soldes, vacances, loyauté de l'information aux consommateurs...

De fait, ceux-ci se tournent naturellement vers les services de la direction générale. En 2002, 62.000 réclamations lui ont été adressées, 31.000 personnes ont été reçues et 220.000 consultations téléphoniques ont été effectuées.

C. LES MOYENS DE LA DGCCRF

La DGCCRF dispose, pour remplir sa mission, d'implantations dans toute la France, à proximité des consommateurs, des entreprises et des élus. Elle employait, au 1^{er} janvier 2003, 3.921 agents, dont 3.705 dépendaient du budget de la direction générale, répartis entre l'administration centrale à Paris, 101 directions régionales ou départementales et plusieurs unités spécialisées.

La direction générale connaîtra, pour la seconde année, une diminution de ses effectifs, ce que déplore votre rapporteur pour avis, à titre personnel.

EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DE LA DGCCRF

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|----------------|------|--------|-------|---------|
| Effectifs | 3691 | 3 735 | 3 705 | 3 678 |
| Variation en % | - | + 1,19 | - 0,9 | - 0,8 % |

Source : MINEFI

Votre rapporteur pour avis avait regretté, l'an passé, la fermeture de plusieurs antennes infra-départementales. Elle déplore que ce mouvement se poursuive cette année, alors même que la remarquable qualité de l'action de la DGCCRF tient largement à son implantation sur le terrain. Pour l'organisation de cette deuxième phase de fermeture d'antennes infra-départementales, un financement de 400.000 euros est inscrit au projet de loi de finances.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DE LA CONSOMMATION

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

I. LE SOUTIEN AUX MOUVEMENTS CONSUMÉRISTES

Le soutien aux mouvements consuméristes se traduit par des subventions aux associations agréées de consommateurs et à l'Institut National de la Consommation. **Votre rapporteur pour avis exprime, à titre personnel, sa vive préoccupation devant l'affaiblissement du soutien de l'Etat en ce domaine.**

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

Les associations constituent des relais indispensables de la politique de protection des consommateurs. Par leurs actions de formation, de conseil et d'information, elles sont des partenaires privilégiés des pouvoirs publics. Elles jouent, en outre, un rôle de médiation dans les conflits.

1. Un mouvement associatif dynamique

Parmi ces associations, les associations agréées, au sens des articles L. 421-1 et suivants du code de la consommation⁵, jouent un rôle essentiel.

On recense au niveau national 18 associations agréées.

LES ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE CONSOMMATEURS

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

Ces associations assurent deux types de missions :

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

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

La concertation entre les pouvoirs publics et les associations de consommateurs est, en particulier, institutionnalisée au sein du Conseil national de la consommation (CNC). L'an passé, votre rapporteur pour avis avait présenté la liste, impressionnante, de toutes les instances au sein desquelles ces associations défendaient le point de vue des consommateurs.

⁵ Pour être agréée, une association nationale doit justifier d'une année d'existence, d'une activité effective et publique dans le domaine de la consommation, ainsi que de 10.000 adhérents.

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

Votre rapporteur pour avis déplore, à titre personnel, que le Gouvernement ne semble pas partager pas cette analyse, comme en témoignent ses choix budgétaires.

2. Le soutien financier public aux associations : de l'essoufflement à l'asphyxie ?

Après avoir enregistré en 2003 une légère baisse de 0,25 %, le soutien aux associations pour 2004 régresse de **230 000 euros, soit 3 % de baisse. Cette diminution affecte aussi bien les actions concertées et les aides aux associations au niveau national que local.**

Le soutien public aux associations agréées de consommateurs représenterait donc 7,37 millions d'euros en 2004. Votre rapporteur pour avis estime utile de rappeler une fois de plus la baisse des crédits affectés aux associations au cours des dernières années, ces derniers s'élevant, au début des années 1990, à 10,67 millions d'euros.

Elle souligne, en outre, la persistance d'une gestion non satisfaisante des crédits ouverts en loi de finance initiale, problème déjà soulevé l'an passé, mais qui s'est encore aggravé. Les associations ne savaient toujours pas, à l'automne 2003, le montant de leur subvention pour cette même année. C'est pourquoi, le 18 septembre 2003, les associations ont adressé au Secrétaire d'Etat à la Consommation une déclaration commune dans laquelle elles dénonçaient *« unanimement l'incertitude financière actuelle, malgré la signature en 2002 de conventions triennales engageant l'Etat »*.

Dans une réponse au questionnaire budgétaire envoyée à la fin du mois d'octobre, et donc hors délais au regard de la loi organique relative aux lois de finances, le Secrétariat d'Etat à la Consommation indiquait que *« la procédure de versement du solde de la subvention vient d'être engagée. Des négociations sont en cours avec le ministre du Budget pour le déblocage de crédits complémentaires qui font actuellement l'objet de mesures de régulation »*. Ces éléments conduisent à relativiser le point de vue du Secrétariat à la Consommation selon lequel *« la mise en oeuvre de conventions pluriannuelles a été accueillie de manière favorable par les associations (...) ce dispositif permet de faciliter et renforcer la sécurité des projets associatifs dans la durée »*.

Ces difficultés administratives frappent le budget des associations sans qu'elles puissent s'y préparer, et finissent par remettre en cause leur action.

Avec peu de moyens, dans ce secteur comme dans bien d'autres, les associations prolongent et démultiplient l'action de l'Etat. C'est pourquoi, il est inopportun de rechercher dans les subventions qui leur sont destinées une source d'économie budgétaire. **Compte tenu des montants en jeu, leur éventuelle contribution à la réduction des déficits publics ne peut être significative. En revanche, la suppression de quelques milliers d'euros de subventions interrompt des actions que seules ces associations assurent.** Les auditions de représentants des associations de consommateurs menées par votre rapporteur pour avis ont illustré la détérioration de la situation par rapport à l'année dernière.

Votre rapporteur pour avis souhaite également rappeler **le rôle très important des centres techniques régionaux de la consommation (CTRC)**. Ces centres assurent des permanences permettant d'aider les particuliers à résoudre leurs difficultés relatives à la consommation. Après une stabilisation en 2002, **le soutien aux CTRC connaît une nouvelle baisse, à 1,97 million d'euros contre 2,34 M€ en 2002, (- 15,9 %)**.

Il ne faut pas oublier **l'importance de la dimension de proximité dans la politique de consommation**. Du reste, le CNC a reçu en 2002 mandat pour constituer un groupe de travail chargé de formuler des propositions sur la prise en compte du fait régional dans l'organisation et le fonctionnement des structures de consommation. L'avis du CNC devrait être rendu dans les semaines qui viennent.

Votre rapporteur pour avis estime que l'échelon régional, où se situent les CTRC, représente un niveau pertinent pour l'efficacité et l'adéquation aux besoins d'information, de formation et de soutien juridique des consommateurs. Elle souhaite par ailleurs attirer l'attention du Gouvernement sur le sort des 70 salariés employés sur l'ensemble du territoire par les CTRC, qui sont souvent extrêmement qualifiés en droit de la consommation.

Il convient de noter que les préconisations de notre collègue député M. Luc Chatel, auteur d'un rapport rendu au Premier ministre le 7 juillet 2003, rejoignent pour partie l'analyse de votre rapporteur pour avis quant à l'intérêt de situer l'action de soutien aux consommateurs au niveau régional. Celui-ci suggère, en effet, de remplacer les comités départementaux de la consommation (CDC) par des chambres régionales de la consommation dotées de pouvoirs élargis.

3. La répartition des subventions

Les subventions accordées au mouvement consommériste en 2003 se sont réparties de la façon suivante :

– 2,78 millions d’euros devraient être attribués aux organisations nationales de consommateurs ;

– 1,43 million d’euros devraient être versés aux associations locales de consommateurs ;

– 1,97 million d’euros devraient abonder le budget des CTRC, à l’échelon régional.

Compte tenu des mesures de régulation budgétaire, le total de ces subventions est de 6,18 M€, contre 8,09 M€ en 2002. Le tableau suivant permet de mesurer la réduction du soutien de l’Etat. **Votre rapporteur pour avis exprime, à titre personnel, sa vive préoccupation au vu de cette évolution.**

RÉPARTITION DES SUBVENTIONS AU MOUVEMENT CONSUMÉRISTE
(en millions d’euros)

| | 2002 ⁶ | 2003 ⁷ | Evolution 2003/2002 | Part du total en 2002 | Part du total en 2003 |
|--|-------------------|-------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Associations nationales de consommateurs | 3,37 | 2,78 | - 17,5 % | 43 % | 45 % |
| CTRC | 2,34 | 1,97 | - 15,8 % | 30 % | 32 % |
| Associations locales de consommateurs | 2,16 | 1,43 | - 33,8 % | 27 % | 23 % |

Source : MINEFI

Au plan national, les subventions aux organisations nationales de consommateurs ont été ces dernières années réparties de la façon ci-après.

⁶ Dont reports en 2003.

⁷ Hors reports de 2002 sur 2003.

**DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT
DES ASSOCIATIONS NATIONALES DE CONSOMMATEURS (en euros)**

| ASSOCIATIONS ⁸ | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------|------------------|------------------|
| ADEIC | 39 119,64 | 48 035,16 | 68 329,48 | 79 562,07 | 101 120,20 | 80 390 | 89 776 | 65 351 |
| AFOC | 201 807,44 | 152 492,47 | 237 170,27 | 259 222,63 | 232 097,53 | 247 861 | 274 140 | 201 490 |
| ALLDC | 39 490,85 | 9 639,66 | 41 460,80 | 71 098,11 | 100 508,27 | 114 586 | 95 747 | 93 148 |
| ANC* | 60 119,64 | 30 076,51 | | | | | | |
| ASSECO-CFDT | 85 166,71 | 62 463,55 | 79 743,64 | 84 765,77 | 79 640,74 | 78 054 | 71 081 | 63 451 |
| CGL | 25 804,74 | 24 203,87 | 40 066,04 | 63 040,11 | 71 069,14 | 64 501 | 78 026 | 52 435 |
| CNAFAL | 47 120,16 | 50 576,49 | 65 856,15 | 88 490,56 | 92 822,09 | 76 228 | 100 279 | 61 967 |
| CNAFC | 18 579,72 | 28 425,49 | 33 284,35 | 70 175,94 | 74 787,52 | 76 055 | 92 077 | 61 827 |
| CNAPFS | 41 708,98 | 48 007,11 | 51 486,76 | | | | | |
| CNL | 91 789,25 | 90 584,14 | 120 287,15 | 136 994,80 | 147 821,43 | 142 730 | 186 363 | 116 027 |
| CLCV | 191 834,22 | 187 510,77 | 248 696,79 | 268 656,63 | 289 014,37 | 312 534 | 301 700 | 254 063 |
| CSF | 149 323,20 | 141 886,28 | 229 729,24 | 263 326,10 | 278 893,89 | 266 792 | 212 094 | 216 879 |
| Familles de France | 163 901,44 | 161 500,98 | 211 638,42 | 239 281,39 | 233 545,03 | 241 899 | 264 234 | 196 643 |
| Familles rurales | 181 929,46 | 181 257,31 | 236 835,65 | 233 442,44 | 231 365,32 | 243 988 | 181 418 | 198 341 |
| FNAUT** | 12 666,23 | | | | | 19 919 | 33 086 | 16 192 |
| INDECOSA-CGT | 94 037,72 | 87 986,26 | 118 906,73 | 126 591,53 | 123 805,83 | 123 597 | 125 765 | 100 474 |
| ORGECO | 125 352,88 | 113 543,88 | 180 874,05 | 196 600,69 | 178 150,70 | 177 257 | 190 900 | 88 629 |
| UFC | 405 196,53 | 392 653,63 | 543 910,96 | 601 813,38 | 558 895,63 | 518 699 | 518 699 | 421 656 |
| UFCS | 122 998,61 | 108 240,78 | 164 210,15 | 174 524,55 | 209 722,44 | 208 042 | 140 567 | 169 120 |
| UNAF | 27 695,41 | | 27 440,82 | 27 440,82 | 27 440,82 | 27 440 | 29 027 | 22 307 |
| TOTAL | 2 125 642,84 | 1 919 084,33 | 2 699 927,43 | 2 985 027,52 | 3 030 700,95 | 3 020 582 | 2 984 979 | 2 400 000 |

(*) L'ANC n'a pas demandé le renouvellement de son agrément, qui a expiré le 3 avril 1997

(**) L'agrément de la FNAUT a expiré le 29 juin 1998, puis été rétabli le 2 décembre 1999

Source : MINEFI

Liste des associations précitées

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

AFOC : Association FO Consommateur

ALLDC : Association Léo Lagrange pour la Défense des Consommateurs

ANC : Association des Nouveaux Consommateurs

ASSECO-CFDT : Association Etudes et Consommation CFDT

CGL : Confédération Générale du Logement

CNAFAL : Conseil National des Associations Familiales Laïques

CNAFC : Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques

CNAPFS : Comité National des Associations Populaires Familiales Syndicales

CNL : Confédération Nationale du Logement

CLCV : Consommation Logement et Cadre de vie

CSF : Confédération syndicale des Familles

FF : Familles de France

FR : Familles rurales

FNAUT : Fédération Nationale des Usagers des Transports

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

CGT

ORGECO : Organisation Générale des Consommateurs

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

UFCS : Union Féminine Civique et Sociale

UNAF : Union Nationale des Associations familiales

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

B. LA SITUATION DÉLICATE DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION

Créé par la loi de finances pour 1966, l'Institut national de la consommation (INC) est un organisme pluridisciplinaire, qui délivre des services aux consommateurs et à leurs organisations.

L'INC constitue à la fois un centre d'essais comparatifs, un centre d'information et de documentation sur la consommation et un organisme d'études et de formation à destination du mouvement consommériste. Bien que l'INC ne soit plus l'unique référence des consommateurs, il dispose d'un capital de notoriété important avec son magazine *60 millions de consommateurs* et demeure le seul centre d'essais et de documentation à la disposition des associations de défense des consommateurs.

1. Les difficultés rencontrées dans l'activité éditoriale

a) Des situations variables selon les supports

La diffusion du **mensuel 60 millions de consommateurs** constitue naturellement le principal indicateur de la situation commerciale des publications de l'INC. Le bilan de 2002 marque une stabilisation, à près de 92.500, du nombre d'abonnés. En revanche, la **baisse de la diffusion en kiosque** est nette, avec une perte, en moyenne, de 10.000 lecteurs. En effet, la vente moyenne du mensuel en kiosque était en 2002 de près de 43 400, contre plus de 53.000 en 2001. Cette érosion entraîne une baisse des recettes en kiosque de près de 400.000 euros sur l'année, à 1,88 millions d'euros.

On constate en revanche une **amélioration** de la diffusion **des hors-séries**, qui gagnent en moyenne 800 lecteurs sur l'année, entraînant une augmentation de 30.000 euros de la recette.

b) Le succès du recours aux nouvelles technologies

L'INC est présente depuis 2002 sur l'Internet au travers de trois sites :

- www.conso.net, un portail du mouvement consommériste ;
- www.inc60.fr, pour mettre en valeur les productions et publications de l'INC ;
- www.60millions-mag.com, site de promotion du magazine.

Cette partition répond à un souhait des associations de consommateurs.

Ces sites commencent à rencontrer leur public, puisqu'ils ont vu leur nombre de visiteurs croître tout au long de l'année. Le nombre moyen de visiteurs uniques par mois était ainsi, en 2002 :

- de 15.615 pour conso.net ;
- de 19.331 pour inc60.fr ;
- de 40.410 pour 60 millions-mag.com.

Votre rapporteur pour avis se réjouit du succès de cette diversification des supports de communication de l'INC. Elle souhaite que cette voie de renouvellement puisse encore se développer, pour relayer les autres moyens d'information des consommateurs et du mouvement consommériste, mais aussi pour toucher de nouveaux publics.

2. Un budget toujours en stagnation

Pour l'INC, l'année 2002 s'est soldée par un déficit de 790 000 euros, contre 340.000 en 2001. Cette aggravation du déficit s'explique naturellement par le recul de la diffusion en kiosque du mensuel, mais aussi par l'augmentation comptable des amortissements (650 000 euros contre 200.000 en 2001). Toutefois, **le déficit prévisionnel pour 2003 devrait diminuer à 55 000 euros**. Malgré les difficultés, une évolution positive pour l'INC peut donc encore être envisagée. Cela suppose néanmoins un soutien clair de la part de l'Etat.

De ce point de vue, **votre rapporteur pour avis considère, à titre personnel, qu'il est regrettable que le Gouvernement, en reconduisant pour 2004 la subvention à l'identique, à 3.811.000 euros⁹, n'encourage pas ce rétablissement**. Elle rappelle, pour mémoire, que le **budget actuel de l'INC ne représente plus que 56 % de ce qu'il était il y a 10 ans en euros courants**. Si l'on prend en compte l'inflation, on constate donc en réalité, sur

⁹ Ligne 36-10/30.

le moyen terme, une réduction de près des deux tiers de l'envergure financière de l'Institut, **ce que déplore votre rapporteur pour avis**, à titre personnel.

3. Vers une évolution de l'INC ?

Le Gouvernement a indiqué qu'il réfléchissait à la proposition avancée par notre collègue député M. Luc Chatel de redéfinir le rôle et le périmètre de l'INC en en faisant le noyau d'un nouvel « Office de protection des consommateurs ». **Votre rapporteur pour avis émet le souhait que de telles évolutions ne conduisent pas à réduire la place réelle de l'INC dans le mouvement consumériste.**

II. LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

A. UNE ANNÉE ÉPARGNÉE PAR LES CRISES

Après une année 2001 déjà marquée par l'accalmie en matière de sécurité alimentaire, l'année 2002 a témoigné de la poursuite du retour à la normale. Les trois principaux dossiers de l'année ont été liés au naufrage du *Prestige*, au suivi de l'encéphalite spongiforme bovine (ESB) et des organismes génétiquement modifiés (OGM).

1. Une intervention rapide et attentive à la suite du naufrage du *Prestige*

Le naufrage du *Prestige* a entraîné la mise en place d'un dispositif de surveillance des produits de la mer, afin de garantir leur qualité sanitaire. Ce cas concret constitue une illustration de la nature interministérielle de cette politique, dans la cadre de laquelle la DGCCRF était associée aux services du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales (MAAPAR) et à ceux du ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.

2. Le suivi de l'épidémie d'ESB

Les contrôles mis en place dans ce cadre font apparaître une nette accélération du recul du nombre de cas détectés, ce dont votre rapporteur pour avis se félicite vivement.

NOMBRE DE CAS D'ESB DÉTECTÉS EN FRANCE

| | 2001 | 2002 | 2003 ¹⁰ |
|----------------|------|--------|--------------------|
| Nombre de cas | 274 | 239 | 149 |
| Evolution en % | - | - 13 % | - 37 % |

Source : DGCCRF

Sur la base de ces chiffres, l'incidence de la maladie a été de 20,96 cas par million de bovins de plus de 24 mois en 2002, et de 13 cas en 2003. Ces chiffres sont à comparer à la situation au Royaume-Uni (228,24 en 2002), au Portugal (107,80), en Irlande (88,39), en Espagne (37,95), en Suisse (27,93) ou en Belgique (25,75).

S'il convient naturellement de maintenir la plus grande vigilance dans ce domaine, **vo**tre Commission des Affaires économiques se félicite de cette évolution positive.

3. Le contrôle des OGM

Depuis l'apparition sur le marché français des premiers OGM alimentaires, en 1996, les contrôles n'ont cessé de se développer. Le résultat des interventions de la DGCCRF suggèrent d'une part que la réglementation est globalement très respectée, et de façon croissante ; et d'autre part que, en France, les OGM ont été progressivement bannis de la filière d'alimentation humaine.

En effet, dans celle-ci, ils sont en très net recul, puisque les contrôles faisaient état de présences d'OGM dans 14 % des produits en 1998, contre moins de 1 % aujourd'hui.

La DGCCRF suit également avec attention les filières qui présentent des produits « sans OGM ». Cet exemple soulève la question, non tranchée du point de vue du droit communautaire, des appellations négatives, par exemple la mention « ne contient pas d'OGM ». C'est pourquoi la DGCCRF a précisé, dès 2000, les conditions d'utilisation de ces mentions.

¹⁰ Extrapolation par rapport au nombre de cas détectés entre le 1^{er} janvier et le 18 juillet 2003.

B. LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS EN SITUATION DE FRAGILITÉ

L'augmentation du chômage rend plus nécessaire encore que par le passé la protection des consommateurs en situation de fragilité. De ce point de vue, **vo**tre Commission se félicite des modifications apportées au cadre législatif dans ce domaine.

1. Les apports de la loi de sécurité financière

Au début de l'année 2003, le Comité consultatif du Conseil national du crédit et du titre (CNCT) a remis au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et au Secrétaire d'Etat aux Petites et Moyennes Entreprises, au Commerce, à l'Artisanat, aux Professions Libérales et à la Consommation, un rapport sur l'amélioration des dispositions de prévention et de traitement des situations de surendettement.

Ce rapport a inspiré des amendements parlementaires au projet de loi de sécurité financière¹¹, tendant à améliorer l'information des consommateurs dans les publicités en matière de crédit, en rendant plus lisibles certaines informations nécessaires à un consentement éclairé du consommateur au moment de l'emprunt, mais aussi lors de l'exécution du contrat ou de son renouvellement. Ces dispositions doivent notamment améliorer la protection du consommateur face au développement des crédits renouvelables, ou crédits *revolving*, au sujet desquels votre rapporteur pour avis avait exprimé sa préoccupation l'an dernier. Elles entreront en application le 1^{er} février 2004.

2. La procédure de rétablissement personnel

La loi d'orientation et de programmation du 1^{er} août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine¹² a introduit une nouvelle procédure en cas de surendettement. Cette procédure de rétablissement personnel sera ouverte devant le juge d'instance, après examen de la recevabilité des dossiers par la commission départementale de surendettement. Ne seront concernés que les

¹¹ Loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière.

¹² Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

ménages dont la situation aura été jugée irrémédiablement compromise par la commission. La procédure pourra déboucher sur un effacement total des dettes, avec ou sans liquidation des biens du débiteur, selon l'importance de l'actif concerné.

Votre rapporteur pour avis rappelle, à cette occasion, son souhait que les commissions départementales de surendettement développent leurs outils statistiques, afin de mieux connaître l'étendue et les caractéristiques du public touché par le surendettement.

3. La directive européenne relative au crédit à la consommation

La directive sur le crédit à la consommation de 1986 est actuellement en cours de révision au sein des institutions communautaires. Un projet de nouvelle directive, présenté par la Commission à l'automne 2002, est en cours d'examen par le Parlement européen et le Conseil, dans le cadre de la procédure de codécision. Les principales modifications envisagées porteraient sur la création de bases de données nationales recensant les consommateurs ayant connu un incident de paiement, et sur la mise en oeuvre du principe du « prêt responsable ». Ce dernier élément reviendrait à créer une obligation pour le prêteur de respecter des règles de prudence devant permettre de s'assurer de la solvabilité de l'emprunteur. Il ne s'agirait cependant que d'une obligation de moyens.

CHAPITRE III

LA MODERNISATION DE LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

I. L'ÉVOLUTION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE

A. LA MODERNISATION DU DROIT DES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES

1. La réforme du cadre juridique

La réforme du règlement 17/62 qui a conduit à l'adoption, le 16 décembre 2002, du Règlement du Conseil n° 1/2003 relatif aux ententes et abus de position dominante se poursuit en 2003 par la création d'un dispositif d'accompagnement du nouveau règlement, composé d'un règlement de procédure et de six communications interprétatives.

Le paquet modernisation poursuit trois grands objectifs :

– faciliter la coopération entre autorités nationales et communautaires dans le cadre du nouveau système de compétences parallèles instauré par le règlement ;

– favoriser la cohérence et l'uniformisation de l'application du droit communautaire de la concurrence dans une Union élargie ;

– améliorer la sécurité juridique et la protection des entreprises dans un régime d'exception légale.

La coopération entre les niveaux nationaux et communautaires s'articule autour de la mise en place d'un réseau des autorités de concurrence qui sera piloté par la Commission et s'appuiera sur un large échange d'informations via un intranet sécurisé. Cette communication clarifiera notamment les critères de répartition des cas entre autorités. Une seconde

communication traitera de la coopération avec les juridictions nationales, appelées à jouer un rôle accru dans l'application des règles de concurrence.

Le règlement 1/2003 institue des règles de cohérence dans l'application des articles 81 et 82 du traité par l'ensemble des autorités compétentes. Deux communications relatives à l'affectation des échanges intracommunautaires et à l'application des critères d'exemption prévus par l'article 81 paragraphe 3 favoriseront en outre la convergence des pratiques décisionnelles entre les autorités nationales des 25 Etats membres chargées d'appliquer ces notions encore peu familières à certaines d'entre elles.

Enfin, un nouveau règlement de procédures de la Commission européenne et deux communications relatives au traitement des plaintes et aux avis que la Commission pourra rendre sur les demandes d'orientation des entreprises, offriront à ces dernières des garanties importantes de procédures.

Ces textes seront soumis à une consultation publique avant leur adoption définitive au cours du dernier trimestre 2003.

Votre Commission des Affaires économiques se réjouit de cette modernisation du cadre juridique du contrôle des pratiques anticoncurrentielles

2. La nouvelle politique de clémence

Depuis 1996, la Commission a, à l'instar des autorités américaines de concurrence, adopté une politique de clémence à l'égard des entreprises qui souhaitent mettre fin à leur participation à une entente occulte. Tirant les leçons de l'expérience accumulée au travers de seize cas de réductions d'amendes accordées à des entreprises ayant coopéré à la détection d'une entente et considérant que la plupart des réticences qui existaient initialement en Europe étaient levées¹³, la Commission a adopté, en février 2002, une nouvelle communication visant à rendre son dispositif de clémence plus efficace.

Aux termes de la nouvelle communication, seule la première entreprise qui apporte à la Commission les informations lui permettant, soit de rapporter la preuve directe de l'existence d'une entente occulte à laquelle elle participe, soit de déclencher une inspection en vue de réunir les éléments de preuve nécessaire, peut bénéficier d'une immunité totale lors de la détermination des sanctions. Toutefois, les entreprises qui, sans pouvoir

¹³ Une majorité d'États membres, dont la France depuis la loi NRE, dispose dorénavant de programmes de clémence plus ou moins similaires à celui de la Commission.

bénéficiaire de cette « prime au premier informateur », apportent une contribution significative à la constatation de l'infraction peuvent bénéficier de réductions de sanctions variant entre 20 % et 50 %.

B. LA RÉFORME DU CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS

La Commission européenne a officiellement lancé le processus de révision du contrôle communautaire des concentrations en décembre 2001 avec la publication de son Livre Vert, soumettant un certain nombre de questions à consultation publique.

A la suite de ces consultations, elle a rendu publique son plan de réforme le 11 décembre 2002, en publiant un projet de règlement révisé. Ces propositions correspondent assez largement aux suggestions françaises. Elles s'articulent autour d'un assouplissement des mécanismes de renvoi, sans baisse des seuils de chiffre d'affaires qui déterminent la compétence communautaire. Elles supposent toutefois la mise en œuvre d'une « clause de sauvegarde » permettant à un État de conserver sa compétence.

En termes procéduraux, la Commission a prévu le renforcement de ses pouvoirs d'enquête et d'amende, dans le même souci d'efficacité. Les autorités françaises préconisent une meilleure association des contre-pouvoirs aujourd'hui existants (Conseiller-auditeur et États membres).

C. L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT

Dans le domaine des aides d'État, la Commission a adopté le 6 novembre 2002 un règlement destiné à faciliter les initiatives de États membres en faveur de l'emploi. Ce règlement a pour objectif de permettre une accélération de la mise en œuvre des mesures arrêtées par les États membres, en supprimant notamment l'obligation de notifier à la Commission les aides visant à faciliter l'embauche de personnes défavorisées ou handicapées.

En matière d'aides à finalité régionale en faveur de grands projets d'investissement, un texte unique consolide les différents textes relatifs aux secteurs de l'acier, des fibres synthétiques et de l'automobile. Il supprime, à partir de 2004, l'obligation de notification préalable pour de nombreux projets d'aide. **Votre rapporteur pour avis estime que cet effort de simplification du dispositif doit être poursuivi.**

La Commission a également décidé de prolonger jusqu'en 2005 la validité des lignes directrices communautaires pour l'examen des aides en matière de recherche et développement, dans le cadre de l'objectif fixé par le Conseil européen de Barcelone d'atteindre un niveau de dépenses de recherche-développement représentant 3 % du PIB d'ici 2010¹⁴.

II. LA RÉORGANISATION DE L'OUTIL COMMUNAUTAIRE

A. LE CONTRÔLE DES CONCENTRATIONS

L'année 2002 a été marquée par un **net ralentissement du processus de concentration** des entreprises, avec 277 dossiers notifiés à la Commission européenne, contre 335 en 2000 (- 17,4 %).

La Commission a rendu 274 décisions¹⁵ en 2002, dont 242 autorisations simples. Seules sept décisions d'ouverture d'enquête approfondie ont été prises en 2002, alors que ce nombre s'élevait à 25 en 2001. Au total, cinq opérations ont été déclarées compatibles sous réserve d'engagements¹⁶. Deux ont été autorisées sans engagements à l'issue d'une phase d'examen approfondi¹⁷. **Aucune interdiction n'a été prononcée.** En revanche, le nombre de cas résolus à l'issue de la première phase sous réserve d'engagements est assez stable par rapport à 2001 (une dizaine de cas).

Un autre fait marquant est le nombre important de décisions de renvoi d'opérations aux autorités compétentes des Etats membres (11 affaires¹⁸), ce qui constitue un doublement par rapport aux années précédentes.

L'année 2002 a par ailleurs vu deux occasions de renvoi conjoint par plusieurs États à la Commission, alors que ce dispositif n'avait jamais été utilisé auparavant : l'affaire Promatech/Sulzer, renvoyée par sept Etats et autorisée avec engagements à la suite d'une enquête approfondie et l'affaire GEES/Unison, renvoyée conjointement par six Etats, autorisée sans engagements.

¹⁴ Soit 1 % du PIB de dépenses publiques et 2 % de dépenses privées.

¹⁵ En application du règlement 4064/89 du 21 décembre 1989 sur les concentrations.

¹⁶ Haniel/Ytong, Bayer/Aventis Crop Science, Haniel/Cementbouw/JV, Promatech/Sulzer et EnBW/ENI/GVS.

¹⁷ Haniel/Fels et Carnival Corporation/P&O Princess

¹⁸ Dont, pour les autorités françaises, l'affaire LeroyMerlin/Brico, renvoyée en décembre 2002.

Durant les huit premiers mois de l'année 2003, la Commission a adopté 144 décisions d'autorisation en première phase, dont 8 avec engagements, et a renvoyé 7 fois, en totalité ou partiellement, une affaire aux autorités nationales de concurrence. Elle a également adopté 6 décisions d'autorisation en seconde phase¹⁹.

B. LA RÉORGANISATION DE LA DIRECTION GÉNÉRALE « CONCURRENCE »

La Commission européenne a réorganisé, au printemps 2003, l'organisation administrative du contrôle des concentrations. Les unités chargées de ce contrôle seront progressivement intégrées dans quatre directions sectorielles compétentes en matière d'ententes. Une unité « concentrations » plus réduite sera maintenue pour assurer la coordination du contrôle des concentrations. La transition devrait être définitivement accomplie en mai 2004.

Cette réorganisation vise à renforcer la connaissance des marchés, à utiliser plus efficacement les ressources en personnel de la direction générale et à renforcer les procédures de décision internes. La création d'une équipe dirigée par un nouvel économiste en chef pour la concurrence, directement responsable devant le directeur général, devrait améliorer la compétence économique. **Votre commission se félicite que l'aspect économique soit mieux pris en compte dans le contrôle des concentrations.**

Dans le domaine des pratiques anticoncurrentielles, la Direction générale Concurrence a confié à une unité spécifique le pilotage opérationnel du nouveau réseau européen des autorités de concurrence. Elle a en outre créé une seconde division « cartels ». Ce renforcement des effectifs chargés de la détection des ententes secrètes devrait lui permettre de consacrer près d'une cinquantaine d'agents à la conduite des investigations de terrain.

¹⁹ *Celanese/Degussa/European Oxo chemicals, Newscorp/Telepiu, Siemens/Drägerwerk, Daimler Chrysler/Deutsche Telekom, Verbund/Energie Allianz et DSM/Roche Vitamins.*

CHAPITRE IV

LE CONTRÔLE DE LA RESTAURATION

Conformément aux souhaits exprimés par le Bureau de la Commission des Affaires économiques, votre rapporteur pour avis a choisi de consacrer une partie de son rapport à un aspect précis de l'activité de la DGCCRF : le contrôle de la restauration hors du domicile.

En effet, cet exemple illustre à la fois le rôle d'acteur de terrain de la DGCCRF et l'impact direct et immédiat pour la protection des consommateurs de l'action de ses agents.

I. UN CADRE PARTICULIÈREMENT INTÉRESSANT : LE SECTEUR DE LA RESTAURATION

A. UNE ACTIVITÉ DE SERVICES À FORT COEFFICIENT DE MAIN-D'ŒUVRE

1. L'importance économique du secteur

On compte en France 120.000 points de restauration hors du domicile. Ce chiffre recouvre 80.000 entreprises en restauration assise professionnelle, 25.000 dans les hôtels et 15.000 points de restauration.

Ce secteur représente un chiffre d'affaires de 30 milliards d'euros. L'intensité en main-d'œuvre de cette activité est importante, puisqu'avec 13 % du chiffre d'affaires du secteur des services, la restauration représente jusqu'à 30 % des salariés de ce même secteur. On peut noter également que 95 % des entreprises de restauration comptent moins de dix salariés.

Au total, ce sont donc plus de 500.000 personnes qui travaillent dans ce secteur, soit 400.000 salariés et près de 130.000 non salariés.

2. Un contexte communautaire favorable

Une baisse du taux de TVA applicable à cette activité pourrait être annoncée lors du prochain Conseil des ministres européen de l'économie et des finances (ECOFIN). Une telle évolution devrait avoir un impact positif sur l'emploi du fait même du fort coefficient de main-d'œuvre de cette activité. **Votre rapporteur pour avis émet le souhait qu'une telle évolution puisse favoriser le dynamisme de ce secteur et, par voie de conséquence, l'emploi.** Naturellement, il importera que cet avantage donné à la restauration profite également aux consommateurs.

B. UNE MISSION PRIORITAIRE DE LA DGCCRF

Le contrôle de la restauration constitue une des tâches principales de la Direction générale, et l'une de ses manifestations les plus visibles aux yeux de nos concitoyens. Votre rapporteur pour avis a pu, avec l'accord de M. le Secrétaire d'Etat aux Petites et Moyennes Entreprises, au Commerce, à l'Artisanat et aux Professions Libérales et à la Consommation, accompagner une mission de contrôle de la DGCCRF sur le terrain, ce qui était tout à fait instructif. Il a pu ainsi appréhender la réalité concrète du travail quotidien des agents de la Direction générale, qui transparait, en définitive, assez peu à la lecture du seul projet de loi de finances et des documents qui lui sont associés.

Il faut noter à ce titre que l'activité des contrôles de la restauration revêt souvent, comme toutes les actions de la DGCCRF, un fort aspect interministériel. Ainsi, les agents de la Direction générale travaillent souvent, au sein des pôles de sécurité alimentaire, en liaison d'une part avec les services vétérinaires qui dépendent du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales (MAAPAR) et d'autre part, avec les agents des directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS). C'est en particulier le cas à l'occasion des opérations interministérielles vacances (OIV), qui représentent tous les ans un fort pic d'activités pour les services de contrôle de la DGCCRF. Dans le cas d'opérations associant des services de différents ministères, la coordination s'effectue sous l'autorité du préfet.

II. LE CADRE DU CONTRÔLE DE LA RESTAURATION

A. LE CADRE JURIDIQUE

1. Une réglementation développée

La réglementation pesant sur les restaurateurs est à la fois complexe et précise. Elle porte sur l'ensemble de l'activité, c'est-à-dire aussi bien sur l'aspect commercial que sur l'aspect sanitaire.

a) Des obligations d'information aux consommateurs

Le cadre réglementaire impose aux restaurateurs de nombreuses obligations tendant à l'information loyale du consommateur, afin de protéger celui-ci des tromperies mais aussi pour lui permettre d'effectuer des choix éclairés. A ce titre, la première obligation fondamentale concerne l'affichage des prix²⁰. Votre rapporteur pour avis a pu le mesurer concrètement, puisque le contrôle des inspecteurs de la DGCCRF commence par l'examen attentif de la carte ou des menus des restaurants.

Les prix doivent être affichés de manière visible et lisible à l'intérieur et à l'extérieur de l'établissement. Cette obligation générale recouvre de nombreuses prescriptions de détail. Ainsi, les cartes ou menus doivent comporter le prix de cinq vins, ou de cinq boissons couramment servies si le restaurant ne sert pas de vin. De même, l'obligation de faire figurer le volume exact des alcools servis est souvent imparfaitement respectée par les restaurateurs.

Par ailleurs, les restaurateurs doivent remettre aux clients, en fin de repas, une **note détaillée**²¹. Celle-ci doit faire apparaître séparément les prix, taxes comprises, de chacune des prestations fournies.

A côté de ces exigences traditionnelles -parfois encore imparfaitement respectées- s'ajoutent régulièrement des modifications ou des prescriptions nouvelles. L'exemple le plus patent concerne l'obligation faite désormais à tous les restaurateurs d'afficher ou de tenir à disposition des clients sur un support écrit **l'origine des viandes bovines servies**²². Cette prescription récente reste encore assez largement méconnue, ce qui conduit la

²⁰ Arrêté du 27 mars 1987.

²¹ Arrêté du 8 juin 1967.

²² Décret du 17 décembre 2002.

DGCCRF à réfléchir à la mise en place prochaine d'une action spécifique sur ce thème.

b) La loyauté des informations

L'évaluation de la véracité des appellations figurant sur les cartes constitue un aspect très important du contrôle des restaurants. En effet, les fausses appellations valorisantes sont d'une part de nature à tromper le consommateur et, d'autre part, constituent souvent un prétexte pour surévaluer artificiellement le prix. Les menus des restaurants peuvent ainsi comporter des mentions induisant le consommateur en erreur quant à l'origine des produits (produits qualifiés abusivement de « régionaux » ou de « fermiers »), leur type de fabrication (plats « maison » ou du « chef ») ou sur la nature exacte du produit. Dans ce dernier cas, l'exemple classique est celui de l'épaule de porc désignée comme du jambon, alors même que la différence de prix de ces deux viandes va du simple au double.

Un autre type fréquent de contravention consiste au recours abusif à des appellations d'origine contrôlée (AOC). L'appellation « parmesan » pour divers types de fromages râpés est un exemple classique. Votre rapporteur pour avis a pu constater une variante plus subtile de cette infraction, dans le cas d'une salade comportant des morceaux de « parmesan frais » : d'une part le parmesan n'est pas un fromage frais, d'autre part le fromage utilisé en l'espèce était un grana padano, appellation voisine géographiquement mais tout à fait distincte de l'appellation « parmesan ».

Sur ce même site visité par votre rapporteur pour avis, le restaurateur n'était pas en mesure de justifier l'origine de sa viande bovine, pourtant désignée sur la carte comme du « filet de bœuf de Normandie », ni de prouver qu'un saumon prétendument bio avait bien cette qualité. Il convient de souligner que ces désignations abusives, voire trompeuses, sont de nature à permettre aux restaurateurs fautifs de réaliser des marges très importantes, au détriment du consommateur.

Ces manquements à la réglementation sont relevés et sanctionnés en application des articles L. 121-1 du code de la consommation, relatif à la publicité mensongère, et L. 213-1 du même code, relatif à la tromperie.

Enfin, un dernier cas à envisager concerne la falsification des denrées alimentaires, dont l'utilisation d'huile de friture usagée constitue l'exemple classique et récurrent. Cette infraction est sanctionnée au titre de l'article L. 213-3 du code de la consommation, relatif à la répression des falsifications.

c) Le respect des règles d'hygiène

L'arrêté du 9 mai 1995, réglementant l'hygiène des aliments remis directement aux consommateurs, impose le respect de plusieurs types de prescriptions :

- l'aménagement et l'entretien des locaux où sont préparés les aliments ;
- la manipulation et le stockage des denrées alimentaires ;
- les températures de conservation des produits réfrigérés et congelés ;
- les procédures de congélation et de décongélation ;
- le traitement des déchets.

Comme on le voit, ce cadre général couvre l'intégralité de l'activité de restauration. Il est intéressant de noter que ces obligations pèsent directement sur les restaurateurs, puisqu'il leur appartient de vérifier eux-mêmes que ces prescriptions sont en toutes circonstances bien respectées. De ce point de vue, le respect total des règles d'hygiène constitue un combat de chaque instant pour ces très petites entreprises.

Les infractions se concentrent fréquemment sur quelques points sensibles, en particulier le respect des dates limites de consommation (DLC) et les problèmes de congélations illicites et de ruptures de la chaîne du froid. Votre rapporteur pour avis a mesuré l'importance de ces questions, puisque des cas de dépassement de dates limites de consommation se constataient sur les deux sites qu'il a visités. En outre, se posaient également des problèmes de congélation illicite, car effectuée par simple placement dans une chambre froide et non par surgélation rapide dans une machine spécifique. Cet exemple est très significatif puisque le restaurateur fautif était lui-même équipé de la coûteuse machine de surgélation nécessaire. Il témoigne du fait que beaucoup d'infractions résultent de procédures inappropriées, plus que d'une volonté délibérée de se soustraire aux obligations réglementaires.

B. L'ESPRIT DES CONTRÔLES MENÉS

1. Des contrôles ciblés

Le contrôle de la restauration est ciblé. Les inspecteurs sont spécialisés sur une aire géographique ou sur un type de restaurants (par exemple, tous les restaurants d'une même enseigne). Cet élément doit être conservé à l'esprit pour la prise en compte du taux d'anomalies constatées. En effet, la possibilité offerte aux inspecteurs de faire porter leurs contrôles sur des restaurants qui leur paraissent, au vu de leur connaissance générale du secteur, susceptibles d'être en infraction, conduit nécessairement à élever le taux moyen d'anomalies.

En outre, le choix qu'ont les inspecteurs dans la détermination des restaurants contrôlés leur permet d'inspecter, si besoin, plusieurs fois le même site, ce qui leur permet notamment de s'assurer que leurs précédentes observations ont été prises en compte.

2. La « nouvelle approche » du contrôle de la restauration

Du fait de la précision et du grand nombre des prescriptions réglementaires, il est vraisemblable que très peu d'établissements respectent l'intégralité de ces obligations. Il importe de conserver à l'esprit que beaucoup de ces manquements sont le fait de restaurateurs de bonne foi, et ne nuisent souvent pas réellement aux consommateurs. C'est pourquoi la DGCCRF a adopté depuis dix ans une « nouvelle approche » du contrôle de la restauration.

Le contrôle a en effet évolué d'une logique de moyens, dans laquelle les agents examinaient le respect d'un certain nombre de points techniques, à une logique de résultats, qui s'intéresse en priorité à l'impact final pour le consommateur. Pour illustrer la différence d'approche de ces deux logiques, votre rapporteur pour avis évoquera une obligation aujourd'hui disparue : la réglementation imposait jusqu'en 1980 aux restaurateurs de carreler leur cuisine jusqu'à une hauteur de 2,50 mètres. Cette exigence était parfois impossible à respecter, notamment en ville et plus particulièrement à Paris, où de nombreuses cuisines de restaurants avaient moins de 2,50 mètres sous plafond. Aujourd'hui, les inspecteurs ne s'attachent pas à des définitions pré-établies de ce type, mais à savoir si les cuisines visitées disposent de revêtements lavables.

Dans ces conditions, les inspecteurs de la DGCCRF jouent un rôle de conseil aux professionnels très important, puisque deux tiers des contrôles

aboutissent à des rappels de réglementation et non à des sanctions. Il convient de rappeler que l'installation comme restaurateur étant libre, les professionnels du secteur n'ont pas toujours bénéficié de la formation nécessaire à la bonne compréhension d'une réglementation complexe et détaillée.

III. LA RÉALITÉ DES CONTRÔLES EFFECTUÉS

A. LE NOMBRE DES CONTRÔLES

En 2002, les agents de la direction générale ont contrôlé 17.500 établissements de restauration de toutes catégories, le contrôle de la sécurité alimentaire représentant l'essentiel des enquêtes (76 %). Ce sont donc près de 15 % des établissements qui ont été contrôlés dans l'année. En moyenne, on peut donc considérer que les restaurants sont contrôlés une fois tous les dix ans.

Cette moyenne est un peu plus faible à Paris, en raison du très grand nombre de points de restauration. Ainsi, 1.500 des 16.000 points de restauration parisiens ont été contrôlés, soit un peu plus de 9 %. **Votre rapporteur pour avis souhaite insister sur le fait que ces 16.000 points parisiens sont contrôlés par 9 inspecteurs seulement.** Ce fait illustre la difficulté qu'il y aurait à continuer à réduire le nombre d'emplois à la DGCCRF.

B. LES ANOMALIES ET LES SANCTIONS

1. Le cadre général de la constatation et de la répression des infractions

Comme dit précédemment, seul **un tiers des contrôles donne lieu à un procès-verbal**. Dans ce cas, les infractions sont constitutives d'une contravention dans 45 % des cas, et d'un délit dans les 55 % restants. Tous secteurs de la restauration confondus, 2.200 dossiers ont été transmis par la DGCCRF au parquet en 2002, chiffre en hausse de plus de 8 % par rapport à 2001. Environ 12,5 % des dossiers débouchent donc sur une issue contentieuse. Les principales infractions relevées ont pour motif le non-respect des règles d'hygiène (date limite de consommation dépassée, procédure de

congélation ou décongélation irrégulière ou locaux mal entretenus) et des pratiques de publicité mensongère ou de tromperie.

En 2002, la justice a rendu 614 décisions dans ce domaine, pour un total de 5.484 peines d'amendes et 1.110 jours d'emprisonnement.

Au-delà des sanctions pénales, **les mesures administratives constituent un élément très important de la dissuasion et de la répression des infractions**, puisque les agents de la DGCCRF disposent d'un pouvoir de police administrative leur permettant d'exiger la fermeture immédiate de restaurants en infraction grave. Ces fermetures administratives sont souvent d'une durée de quelques jours, la réouverture étant en général conditionnée à l'exécution de travaux d'entretien et de remise aux normes. Dans les cas les plus graves, la fermeture peut être définitive, ce qui intervient dans une quarantaine de cas par an.

Les agents peuvent également ordonner ou procéder à la destruction de denrées impropres à la vente. En 2002, 10 tonnes de denrées ont ainsi été détruites, chiffre tout à fait important si l'on songe que chaque contrôle porte en général sur de faibles quantités. A ce titre, la destruction récente, par le groupement d'intervention régional (GIR) d'Ile-de-France, de 6 tonnes de produits exotiques avariés, constitue une opération exceptionnelle.

2. Typologie des infractions constatées

a) La restauration commerciale

L'analyse des enquêtes menées par les agents de la DGCCRF permet de définir une typologie des anomalies constatées. En effet, chaque enquête donne lieu à une saisie informatique, ce qui permet d'analyser l'ensemble des résultats des contrôles effectués. Ainsi, on constate des écarts entre les différents types de restauration. Par exemple, en matière de non-respect des dates limites de conservation, les hôtels-restaurants font moins bien que la restauration traditionnelle, comme en témoigne le tableau ci-après.

TYPOLOGIE DES ANOMALIES CONSTATÉES EN 2002

| Type d'infraction | Hôtels-restaurants | Restaurants | Restauration rapide |
|---|--------------------|-------------|---------------------|
| Abus d'appellation valorisante | 31,8 % | 39,22 % | 32,20 % |
| Non-respect des dates limites de consommation | 45,7 % | 35 % | 37,5 % |
| Congélation | 25,2 % | 31,33 % | 26,48 % |
| Information sur l'origine des viandes | 31,5 % | 39,9 % | 33 % |

Source : DGCCRF

Ces chiffres font apparaître des résultats variables selon les types de restauration, sans qu'une catégorie puisse apparaître comme sensiblement plus respectueuse de la réglementation que les autres.

b) Les particularités de la restauration collective

La restauration collective est soumise à la même réglementation que les établissements de restauration commerciale : affichage des prix, remise de notes aux clients, loyauté des allégations, indication de l'origine des viandes bovines et respect des règles d'hygiène. Toutefois, ce secteur se distingue de celui de la restauration commerciale par son fonctionnement, dans la mesure où il vise essentiellement une clientèle captive et où il propose le plus souvent des prix forfaitaires, parfois réduits par diverses subventions extérieures.

Dans ces conditions, les contrôles pratiqués portent davantage sur le respect des règles d'hygiène que sur l'affichage des différents plats et des prix. Ces contrôles ont porté, en 2002, sur 124 établissements. Le taux moyen d'anomalie (6 %) apparaît nettement moins élevé que celui de la restauration commerciale (19 %). Ainsi, les règles de température et les procédures de congélation et décongélation y sont mieux respectées, comme le montre le tableau ci-dessous :

ANOMALIES DANS LA CHAÎNE DU FROID DANS LA RESTAURATION COLLECTIVE ET DANS LA RESTAURATION COMMERCIALE EN 2002

| Type d'anomalies | Restauration collective | Restauration commerciale |
|------------------------------|-------------------------|--------------------------|
| Règles de température | 9,72 % | 24,45 % |
| Congélation et décongélation | 16,67 % | 34,29 % |

Source : DGCCRF

En revanche, le nombre d'anomalies constatées en matière d'hygiène des personnels, des locaux et des matériels (34,29 %) et d'hygiène des denrées (22,22 %) reste élevé, même si les anomalies sont en général d'une gravité moindre à celle constatée dans la restauration commerciale.

Cela explique que seuls cinq dossiers relatifs à des établissements de restauration collective aient été transmis au parquet en 2002.

L'exemple du contrôle de la restauration permet donc de mesurer l'apport concret et quotidien pour nos concitoyens de l'action d'un grand service public administratif.

*

*

*

Alors que son rapporteur pour avis lui proposait un avis défavorable, la commission a émis, lors de sa réunion du mercredi 29 octobre 2003, un avis favorable à l'adoption des crédits de la consommation et de la concurrence inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004.