

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1990, CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME VIII

CONSOMMATION ET CONCURRENCE

Par M. Henri BANGOU,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, *vice-présidents* ; Bernard Barbier, Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Louis Minetti, René Trégouët, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, Roger Besse, Jean Besson, François Blaisot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Gineay, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 10), 925 (tome X) et T.A. 181.

Sénat : 58 et 59 (annexe n° 9) (1989-1990)

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : LE BILAN DES PRINCIPALES ACTIONS PUBLIQUES	9
I. LA POLITIQUE GENERALE DU GOUVERNEMENT	9
A. LES ORIENTATIONS	9
B. LE BILAN LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE	10
1. Le bilan législatif	10
2. Le bilan réglementaire	11
II. LA POLITIQUE DES PRIX ET DE LA CONCURRENCE ...	12
A. LA MISE EN OEUVRE	12
1. Le rôle de la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes ..	12
2. La nécessaire information des consommateurs	13
<i>a) Les centres locaux d'information sur les prix</i>	14
<i>b) Les comités de liaison pour la stabilité des prix.</i>	15

	Pages
<i>c) Les comités départementaux de la consommation</i>	15
<i>d) Les "opérations vacances"</i>	17
B. LES TRAVAUX DU CONSEIL NATIONAL DE LA CONCURRENCE	17
1. Les saisines contentieuses	18
2. Les demandes d'avis	19
3. Les décisions significatives	20
III. L'ACTION EN MATIERE DE SECURITE DOMESTIQUE ..	21
A. LE SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE LA CONSOMMATION	21
B. LA COMMISSION DE LA SÉCURITÉ DES CONSOMMATEURS	22
1. Les activités	22
2. L'évolution des dotations budgétaires	23
3. La communauté européenne	23
IV. LES ACTIVITES DU CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION	24
A. LE BILAN DE SON ACTIVITE	25
B. LES SUITES DONNEES A SES AVIS	26

	Pages
CHAPITRE II : LES EVOLUTIONS MAJEURES DANS LE DOMAINE DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION	27
I. LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS	27
A. LA SITUATION GENERALE	27
1. Les associations agréées	27
2. Les subventions aux mouvements consuméristes	28
B. LES APPRECIATIONS ET LES PROPOSITIONS DU RAPPORT BRAULT	31
1. Les suites déjà données au rapport	31
2. Les appréciations portées par ce rapport	31
II. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION	34
A. L'EVOLUTION DES RESSOURCES	34
1. L'origine des recettes	34
2. Les dotations budgétaires	35
B. LA REFORME DU STATUT	35
C. L'AUTORITE DES ESSAIS COMPARATIFS	37
1. L'activité	37
2. Les normes utilisées	38
III. LES LITIGES DE LA CONSOMMATION	39
A. LA BOITE POSTALE 5000	39
B. LA COMMISSION DES CLAUSES ABUSIVES	40
1. Les compétences	40
2. Le bilan de l'activité	41

	Pages
C. LES NOUVELLES PROCEDURES	42
1. Le règlement des petits litiges de la consommation et la loi "Arthuis"	42
<i>a) Le règlement des petits litiges</i>	42
<i>b) La loi "Arthuis"</i>	43
2. Bilan d'application de la loi sur le télé-achat	43
IV. BILAN ET PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE DÉFENSE DU CONSOMMATEUR ..	44
A. LE BILAN	44
1. L'état des problèmes	44
2. L'activité communautaire au cours de l'exercice écoulé	45
B. LES PERSPECTIVES	47
1. Les propositions du Gouvernement français	47
2. Les incidences des décisions communautaires sur le droit français	48
CONCLUSION	50

Mesdames, Messieurs,

Le budget prévu au titre de la consommation pour l'exercice 1990 s'élève à 250,8 millions de francs pour les dépenses ordinaires. Pour les investissements, il atteint 22,5 millions de francs en autorisations de programme et 24,14 millions en crédits de paiement. Le pourcentage d'augmentation globale s'établit à 8 % par rapport à 1989.

Les affectations traduisent les priorités d'action du secrétariat d'Etat.

Elles concernent tout d'abord l'accroissement des moyens fournis au mouvement consumériste au travers de l'Institut National de la Consommation qui devrait changer de statut et être transformé en établissement public industriel et commercial avant la fin de l'année. Ce changement de statut qui, à titre personnel, inquiéterait votre rapporteur s'il devait se traduire par un désengagement de l'Etat vis-à-vis de cette institution, paraît, ainsi devoir s'effectuer dans des conditions financières satisfaisantes.

En effet, en 1990, les subventions à cet organisme devraient atteindre 45,2 millions de francs, soit une progression de 22 % par rapport à 1989 où cette dotation avait enregistré une régression en francs constants par rapport à 1988. Il faut, cependant, souligner que, toujours en francs constants, cette subvention reste juste supérieure à celle de 1987 et se trouve inférieure à celle de 1986.

Par ailleurs, les aides aux organisations de consommateurs et les actions concertées en matière de consommation atteignent 52,8 millions de francs contre 41 millions en 1989, soit une augmentation de 28,8 % qui, là encore, traduit simplement en francs constants une compensation des baisses constatées depuis 1986.

Au total, les crédits destinés au mouvement consommateur passeront de 78 millions de francs, en 1989, à 98 millions de francs, en 1990, soit une augmentation de 25 %.

Ces évolutions marquent la reprise d'une action publique qui s'était quelque peu érodée ces dernières années. Elles traduisent la nécessité de renforcer les organisations de consommateurs dans la perspective du grand marché unique européen. Celui-ci est, en effet, entièrement inspiré par une philosophie libérale, qui avait déjà suscité les réserves personnelles de votre rapporteur l'année dernière. Il les aurait accentuées cette année si, dans un tel contexte, le mouvement consumeriste n'avait pas été conforté par les pouvoirs publics.

Pour 1990, les effectifs de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, avec 3 728 personnes, devraient demeurer identiques à ceux de 1989. Au cours de l'exercice écoulé, les activités de cette direction se sont développées dans le domaine de l'amélioration du fonctionnement des marchés et de la protection du consommateur. Le nombre d'enquêtes sur la qualité des produits a augmenté.

Pour 1990, les lignes directrices de l'action du gouvernement devraient rester celles retenues depuis juillet 1988.

En conséquence, je me propose de vous présenter, successivement et brièvement, le bilan des principales actions publiques en matière de concurrence et de consommation (chapitre premier), ainsi que les évolutions les plus notables intervenues dans ces domaines (chapitre II).

CHAPITRE PREMIER

LE BILAN DES PRINCIPALES ACTIONS PUBLIQUES

I. LA POLITIQUE GENERALE DU GOUVERNEMENT

A. LES ORIENTATIONS

Pour 1990, les lignes directrices de l'action du Gouvernement devraient rester celles définies, au Conseil des ministres du 4 juillet 1988, par le secrétaire d'Etat chargé de la consommation.

Elles visent à :

- mener une politique ambitieuse au niveau européen afin d'empêcher un alignement "par le bas" des droits des consommateurs ainsi que du niveau de qualité et de sécurité des produits qui leur sont offerts au sein de la Communauté ;

- développer la formation des jeunes consommateurs, notamment par des actions conjointes avec les autres ministères ;

- poursuivre l'accentuation de la concurrence par l'amélioration de l'information du consommateur sur les prix et les conditions de vente dans une perspective de lutte contre l'inflation et de préservation du pouvoir d'achat ;

- renforcer le mouvement consommateurs pour lui permettre de mieux jouer son rôle ;

- participer à la lutte contre l'exclusion sociale, notamment en permettant aux personnes en situation de pauvreté et de précarité de mieux maîtriser leur consommation.

D'une manière générale, plusieurs de ces orientations ont déjà reçu un commencement d'exécution. Le bilan dressé dans le cadre du présent rapport permettra de le vérifier.

Il est, par ailleurs, prévu que les progrès dans la protection des consommateurs puissent se réaliser sans intervention directe de l'Etat, simplement par le dialogue et la négociation d'accords entre les professionnels et les organisations de consommateurs. Au niveau national, le Conseil National de la Consommation (C.N.C.) est considéré comme l'instance adéquate. Au niveau local, la recherche d'accords portant sur les produits et des services proposés aux consommateurs devrait être encouragée.

B. LE BILAN LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

1. Le bilan législatif

Deux textes ont été élaborés à l'initiative du Secrétariat d'Etat chargé de la consommation au cours de l'exercice écoulé.

Le premier a conduit à l'adoption, après accord en commission mixte paritaire, de la loi du 23 juin 1989 relative à l'information et à la protection des consommateurs ainsi qu'à diverses pratiques commerciales. Elle a notamment :

- étendu le champ d'application de la loi de 1972 sur le démarchage à domicile ;
- amélioré la loi de 1978 relative au crédit à la consommation ;
- précisé le régime juridique des contrats de courtage matrimonial ;
- fixé de nouvelles règles en matière consigne des emballages de boissons alimentaires ;
- harmonisé les différents délais de réflexion assurés au consommateur par la législation en vigueur ;

- permis de renforcer les règles de sécurité applicables à l'installation de portes automatiques de garage ;

- ouvert une faculté d'action en justice aux associations de défense des investisseurs en valeur mobilière ou en produits financiers.

Le projet de loi relatif au traitement et à la prévention des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles a été voté au Sénat, le 14 novembre 1989. Il doit être discuté à l'Assemblée nationale les 5 et 7 décembre. Il pourrait marquer une avancée sociale non négligeable pour la solution des problèmes, souvent dramatiques, que rencontrent les ménages se trouvant dans l'impossibilité manifeste de faire face à leurs dettes du fait, notamment, d'une diminution imprévue de leurs revenus disponibles.

2. Le bilan réglementaire

La plupart des décrets d'application de la loi du 23 juin 1989 ont déjà été élaborés par les services du Secrétariat d'Etat à la consommation. Ils devraient être soumis à l'avis du Conseil National de la Consommation au cours du présent trimestre et être publiés au début de l'année 1990.

Le seuil au-delà duquel les opérations de crédit mobilier sont exclues du champ d'application de la loi n° 78-22 du 10 janvier 1978, relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit, a été porté de 100.000 francs à 140.000 francs par le décret n° 88-293 du 25 mars 1988 pris en application de l'article 3 de ladite loi.

Une circulaire en date du 13 juillet 1988 a précisé les modalités d'affichage des prix et des conditions des ventes effectuées par téléphone, minitel ou vidéo-transmission.

Une tendance très nette à renforcer les mesures réglementaires en matière de sécurité des consommateurs mérite d'être relevée. Pas moins de sept arrêtés pris en application de la loi du 21 juillet 1983 relative à la sécurité des consommateurs ont déjà été publiés en 1989 dont deux en application de directives communautaires. Cette succession de texte manifeste la priorité accordée par les pouvoirs publics au renforcement de la sécurité des consommateurs.

II. LA POLITIQUE DES PRIX ET DE LA CONCURRENCE

Depuis l'intervention de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, les prix sont fixés par les entreprises sans intervention gouvernementale à l'exception des secteurs où la concurrence ne peut jouer, ce qui est le cas notamment des services publics à caractère de monopole. En ce domaine, il faut noter une incontestable continuité entre l'action du gouvernement de M. Jacques Chirac et celle du gouvernement de M. Michel Rocard

Cette politique repose sur une intensification du jeu de la concurrence, la vérité des prix des services publics, la lutte contre l'inflation et le renforcement de l'information des consommateurs.

A titre personnel, votre rapporteur tient à rappeler les critiques qu'une telle politique lui semble appeler. En revanche, il ne peut qu'exprimer sa satisfaction envers toutes les mesures prévues pour améliorer l'information du consommateur sur les prix.

A. LA MISE EN OEUVRE

1. Le rôle de la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes

Après une année 1987 de transition, la réforme du droit de la concurrence, instituée par l'ordonnance précitée, a connu une pleine application en 1988 et au premier semestre 1989. Dans ce cadre, la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (D.G.C.C.R.F.) recueille les indices d'entente ou d'abus de position dominante par une analyse permanente du fonctionnement des marchés.

Elle a mené 155 enquêtes approfondies en 1988 et 91 au premier semestre 1989, contre 127 en 1987.

En 1988, le Ministre a saisi trente fois le Conseil de la Concurrence à titre contentieux et lui a déjà déféré, au 31 juillet 1989, seize dossiers.

La surveillance de la loyauté des transactions a donné lieu à 16.000 interventions en 1988 et 5.500 au premier trimestre 1989. Les interventions ont été, tout particulièrement, renforcées pour vérifier les modalités de facturation, la revente à perte, la pratique des prix imposés ou l'abus de délai de paiement.

La D.G.C.C.R.F. exerce aussi la surveillance des opérations de concentration ; 751 opérations ont été recensées en 1988 et 66 études préalables ont été lancées à la suite de ce premier diagnostic. Au premier semestre 1989, 414 opérations ont été soumises à vérification. Pour souligner la progression de ces interventions, il peut être rappelé que, au cours de l'année 1987, avaient été recensées 17 saisines ministérielles du Conseil de la concurrence, 5.380 interventions sur la loyauté des transactions et 590 opérations de concentrations.

Pour le Gouvernement, la maîtrise des prix passe aussi par la maîtrise des coûts de production internes et par l'évolution modérée des tarifs publics. Ces derniers ont augmenté de 2,1 % au cours des douze derniers mois.

De même, le souci de parvenir à un rapprochement des fiscalités dans les pays de la C.E.E. s'est combiné à l'objectif de lutte contre l'inflation pour réaliser, en 1983 comme en 1988, des baisses de T.V.A. Les services de la D.G.C.C.R.F. ont été chargés de prendre les mesures nécessaires à l'application de ces baisses et de veiller, sur le terrain, à ce que ces baisses soient correctement répercutées sur les prix à la consommation.

2. La nécessaire information des consommateurs

La concurrence ne peut s'exercer de façon satisfaisante que si les consommateurs sont correctement informés de l'intérêt qu'ils ont à la faire jouer et de la manière dont ils peuvent pratiquement y parvenir. La politique de la consommation, outre ses objectifs propres, apparaît, ainsi, comme un volet essentiel de la lutte contre l'inflation.

Dans cette perspective, les professionnels doivent respecter certaines règles de publicité des prix. Ce mode d'information n'est cependant utile, en général, qu'aux consommateurs effectivement présents dans l'établissement dont ils souhaitent connaître les tarifs.

Il est donc souhaitable de renseigner également les consommateurs, à leur domicile, sur les prix pratiqués dans le plus grand nombre possible d'établissements.

a) Les Centres Locaux d'Information sur les Prix

Les Centres Locaux d'Information sur les Prix (CLIP), gérés de façon concertée par les organisations de consommateurs, la Direction Départementale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes et les professionnels qui désirent s'y associer participent à la poursuite de cet objectif.

Ils effectuent des enquêtes sur les produits et les services et en communiquent les résultats ainsi que des informations qualitatives destinées à guider le choix des consommateurs. Ils citent, avec leur accord et sans aucune exclusion, les noms des commerçants et les prix qu'ils pratiquent. La télématique et la diffusion des terminaux Minitel leur permet, actuellement, d'affiner leurs prestations et de faciliter l'obtention directe dans les foyers d'une information comparative sur les prix.

En septembre 1989, les CLIP en activité sont au nombre de quatorze. Ils sont implantés dans les agglomérations de Lille, Roubaix, Tourcoing, Lens, Dunkerque, Boulogne, Valenciennes, Mulhouse, Rennes, Strasbourg, Caen, Chartres, Bourges, Châteauroux, ainsi que dans les départements des Côtes du Nord et de la Mayenne. Six d'entre eux ont été mis en place au cours des douze derniers mois.

D'ici la fin 1989, le CLIP de Chartres devrait être étendu à tout l'Eure-et-Loir, et deux nouveaux centres devraient s'ouvrir, dans le Morbihan et le Finistère. D'autres projets sont à l'étude en Haute-Saône, dans le territoire de Belfort, en Moselle, dans l'Yonne, à Toulouse et à Lyon.

Cette accélération du mouvement de création des CLIP est due, notamment, à une attitude plus positive des associations de consommateurs. La gestion des nouveaux CLIP est d'ailleurs confiée à des associations ou des regroupements d'associations de

consommateurs tels que les comités de liaison pour la stabilité des prix ou les centres techniques de la consommation.

b) Les Comités de Liaison pour la Stabilité des Prix.

Les Comités de Liaison des organisations de consommateurs pour la Stabilité des Prix (C.L.S.P.) sont, en septembre 1989, au nombre de trente, répartis sur vingt-neuf départements.

Ils poursuivent leurs actions dans le domaine des prix (relevés multiples, suivi dans les différents types de commerce, opérations ponctuelles sur la rentrée scolaire ou les carburants) et de l'information des consommateurs (expositions, foires et salons, bulletin de liaison, services minitels, élaboration et diffusion de documents divers).

Mais, surtout, ils sont de plus en plus le moyen privilégié d'assurer l'unité d'action et de représentation des associations locales de consommateurs, notamment au sein des comités départementaux de la consommation.

C'est ainsi que des C.S.L.P. sont à l'origine de nombreux accords négociés localement avec les professionnels.

Ils ont lancé en commun des actions d'envergure nationale. La carte des économies de carburants sur autoroutes, qu'ils avaient élaborée et fait diffuser par "50 millions de consommateurs" en 1988, a été améliorée en 1989 et diffusée massivement en 110.000 exemplaires, par leurs soins, dans la France entière notamment aux grands péages autoroutiers.

Tous les ans, les comités de liaison se réunissent en journées nationales d'études. Cette année, dans la perspective du marché unique européen, ces journées ont porté sur la concurrence et la qualité des produits et des services.

c) Les Comités Départementaux de la Consommation

Les Comités Départementaux de la Consommation (C.D.C.) ont été institués par l'article 34 du décret du 30 décembre 1986, pris en application de l'ordonnance relative à la liberté des prix et de la concurrence du 1er décembre 1986.

Ils ont été installés dans tous les départements métropolitains.

En 1988, ils ont tenu 470 réunions plénières.

De nombreux départements ont, par ailleurs, créé des groupes de travail restreints et ponctuels. Au cours du premier semestre 1989, les comités de quatre-vingt-trois départements ont fonctionné avec des groupes de travail qui permettent d'associer au noyau permanent des membres titulaires et suppléants, des experts apportant une compétence plus spécifique sur certains dossiers.

De même, dans la plupart des départements s'est instaurée une procédure d'audition de personnalités non membres des comités.

Leur mission d'information est traditionnellement assurée dans le cadre des séances plénières. Elles ont pour objet de donner aux partenaires économiques une information régulière sur l'actualité économique, législative, réglementaire et jurisprudentielle.

L'évolution des prix au niveau national et départemental constitue un thème de travail prioritaire des comités à partir des observations de prix réalisées par l'administration ou par les associations de consommateurs.

Les conditions de création de ces comités ont donné aux problèmes de prix une très grande importance dans leurs travaux. Dès 1987, la majorité des Comités Départementaux ont, cependant, réservé une large place aux préoccupations quotidiennes de la vie économique locale.

Leur mission de concertation, encouragée par le Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget et le Secrétaire d'Etat chargé de la consommation, en vue d'améliorer par la voie contractuelle, les relations entre professionnels et consommateurs, se développe plus particulièrement dans le cadre des commissions spécialisées.

Des négociations ont été engagées dans soixante dix-huit départements. Elles ont conduit à la signature d'une cinquantaine d'accords locaux depuis le début de l'année 1988. Ceux-ci portent principalement sur les secteurs de la construction de maisons individuelles, de l'automobile (vente, réparation et contrôle technique) et des prestations de services telles que les assurances, l'enseignement de la conduite automobile, les locations saisonnières, l'aménagement de cuisines intégrées ou les voyages à forfait.

Enfin, les travaux des comités ont constitué une base de réflexion pour le groupe de travail du Conseil National de la Consommation sur les véhicules gravement accidentés.

d) Les "opérations vacances"

Les "opérations vacances", réalisées depuis 1982, constituent un mode particulier d'information et de protection des consommateurs. Ces opérations, concentrant le maximum de moyens administratifs, focalisent l'attention des médias durant les périodes et dans les zones où la présence simultanée d'un grand nombre de consommateurs loin de leur domicile rend difficile le fonctionnement normal de la concurrence. L'information des consommateurs sur les prix représente un de leurs aspects essentiels, grâce notamment à Infoprix-vacances et Infoprix-neige.

Les résultats obtenus ont complété l'information des consommateurs par les médias. De nombreuses sanctions de pratiques répréhensibles ont été prononcées, notamment sur le plan de la loyauté des transactions et de la publicité des prix. Ces campagnes ont, en outre, mis à la disposition d'un grand nombre de consommateurs des informations de toute nature facilitant leur séjour. Elles ont été accompagnées par la participation active, non seulement des organisations de consommateurs et de la presse spécialisée, mais encore de l'ensemble des médias locaux et des instances professionnelles.

En 1990, les "opérations vacances" devraient être reconduites aussi bien durant les périodes estivales qu'hivernales.

B. LES TRAVAUX DU CONSEIL NATIONAL DE LA CONCURRENCE

L'ordonnance du 1er décembre 1986, relative à la liberté des prix et de la concurrence confie deux missions au Conseil de la Concurrence.

Elle l'autorise, d'une part, à prendre des décisions qui s'imposent aux parties en matière d'ententes illicites, d'abus de position dominante et de situation de dépendance.

Elle lui donne, d'autre part, compétence pour émettre des avis destinés à informer et à éclairer les pouvoirs publics, les juridictions et différents acteurs économiques. Ce rôle consultatif est de nature à permettre l'amélioration des conditions de fonctionnement des marchés. L'avis du Conseil est sollicité notamment sur des textes réglementaires ayant pour objet de déroger au principe de la liberté des prix, ou tendant à restreindre la concurrence ainsi que sur des projets de concentration.

Le Conseil assure également une meilleure connaissance du droit et des enjeux de la concurrence en apportant des réponses à des questions de principe intéressant la concurrence.

Au cours de l'année 1988, il a été fréquemment fait appel au Conseil de la Concurrence puisqu'il a enregistré 127 saisines ou demandes d'avis, contre 134 en 1987.

1. Les saisines contentieuses

Le tableau ci-dessous donne, pour les deux dernières années, le nombre et l'origine des saisines contentieuses du Conseil en application des dispositions de l'article 11 de l'ordonnance précitée.

Origine des saisines	1987	1988
Ministre chargé de l'Economie	17	30
Saisines directes	69	48
dont :		
entreprises	53	40
organisations professionnelles	9	7
chambre de commerce	1	0
chambre de métiers	1	0
association de consommateurs	5	1
Saisines d'office	1	3
Total	87	81

L'augmentation des saisines ministérielles et la diminution de celles émanant soit des entreprises soit des organismes consulaires ou privés doivent être relevées.

La première tendance souligne l'attention portée par les pouvoirs publics à la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles. La seconde s'explique, sans doute, par le

nombre important de déclarations d'irrecevabilités opposées, en 1987, par le Conseil aux saisines des entreprises en raison d'une certaine incompréhension de son champ de compétence spécifique par ces requérants. La proportion de saisines émanant des acteurs économiques et déclarées irrecevables a d'ailleurs, corrélativement, diminué en 1988.

Toutefois, le nombre extrêmement faible de saisines déclenchées par les associations consuméristes retient l'attention. Il ne manque pas de surprendre car il laisse supposer un renoncement de ces organisations à participer activement au développement de la concurrence. Le Conseil qui relève cette abstention dans son rapport annuel suggère qu'une analyse plus approfondie soit menée par les ministères concernés pour en identifier les causes et les moyens d'y remédier. Votre commission souscrit à cette proposition et souhaite que le Gouvernement puisse lui fournir des réponses à ce sujet dans les meilleurs délais.

Le Conseil a rendu 68 décisions contentieuses en 1988. Ces décisions ont concerné des domaines d'activités très variés.

Plusieurs affaires examinées avaient trait à des pratiques anticoncurrentielles dans le secteur de la distribution (produits hi-fi, appareils de photo, produits d'optique médicale, négoce de matériaux). D'autres concernaient des services (banque, assurance, transport, auto-écoles, restauration).

Certains marchés de produits industriels tel que l'appareillage électrique ou le sel de déneigement ont également été examinés par le Conseil dans ce cadre contentieux.

2. Les demandes d'avis

Vingt-trois demandes d'avis ont été enregistrées en 1988 contre vingt-quatre en 1987.

Elles ont, le plus souvent, porté sur les conséquences indirectes de l'intervention des pouvoirs publics sur certains marchés. Douze de ces avis ont été demandés sur le fondement de l'article 5 de l'ordonnance précitée selon lequel "*le Conseil peut être consulté ... sur toute question concernant la concurrence*".

Plus précisément, les dix-huit avis adoptés en 1988 révèlent les préoccupations concrètes des pouvoirs publics. Trois concernent des projets de réglementation des prix. Quatre portent sur des textes réglementaires susceptibles de limiter la

concurrence. Deux visent des projets de concentration. Sept résultent de l'application de l'article 5 de l'ordonnance de 1986. Enfin, deux ont été rendus à la demande de juridictions.

3. Les décisions significatives

En octobre 1988, le Conseil, à la suite d'une saisine du Conseil national du Commerce a enjoint au Groupement d'intérêt économique "cartes bancaires", qui regroupe la totalité des émetteurs de cartes bleues, de *"modifier substantiellement plusieurs règles essentielles de son fonctionnement"*. Ces modifications, à prendre en trois étapes, devront conduire à un nouveau dispositif opérationnel au début de l'année 1990.

En avril 1989, le Conseil a sanctionné par une amende de 15,36 millions de francs les ententes illicites des entreprises de vérification technique qui se partageaient le marché du bâtiment, de l'automobile et des appareils de levage. Les quinze sociétés condamnées avaient établi au sein du Comité professionnel de la Prévention et du Contrôle technique (COPEC) des barèmes tarifaires s'appliquant à tous les membres. Selon le Conseil, ces barèmes dissuadaient chaque membre du comité de *"procéder à une fixation autonome des prix"*.

Par ailleurs, au cours du mois de novembre 1989, le Conseil a pris deux décisions importantes.

Une amende de sept millions de francs a été prononcée à l'encontre des organisations professionnelles de dentistes ayant incité leurs membres au boycottage des prothésistes dentaires qui n'acceptaient pas les positions prises par les syndicats des chirurgiens dentistes.

La seconde décision a consisté à infliger une amende globale de 166 millions de francs à soixante et onze entreprises de travaux publics pour entente sur les marchés publics de travaux routiers.

En outre, le même mois, la Cour d'Appel de Paris a confirmé la décision du Conseil, en date du 25 avril 1988, qui sanctionnait pécuniairement pour entente illicite sur les prix, des compagnies pétrolières ainsi que des syndicats de pompistes et des revendeurs.

D'une manière générale, dans le rapport qu'il a adressé au Premier Ministre en 1989, le Conseil de la Concurrence estime

que "le nouveau droit de la concurrence est de mieux en mieux connu et perçu par les opérateurs économiques, encore que des progrès restent à faire auprès de l'opinion publique et des organisations de consommateurs".

III. L'ACTION EN MATIERE DE SECURITE DOMESTIQUE

A. LE SECRETARIAT D'ETAT CHARGE DE LA CONSOMMATION

Les accidents domestiques frappent un français sur cinq chaque année et provoquent 22.200 décès et 440.000 hospitalisations. Le coût pour la seule sécurité sociale avoisine vingt milliards de francs. Les personnes âgées et surtout les enfants (plus de 700 morts par an) en sont les premières victimes.

En dépit de son importance, ce phénomène, qui cause deux fois plus de victimes que les accidents de la route, reste mal connu.

Pour favoriser une prise de conscience générale au sein de la population, une campagne nationale de prévention des accidents domestiques a été lancée le 15 novembre 1988 par le Secrétariat d'Etat chargé de la consommation.

Elle a été déclinée autour d'un message audiovisuel sur les principales chaînes de télévision au mois de novembre 1988 et au mois de mai 1989.

Un colloque national a réuni près de 1.500 personnes : associations de consommateurs, fabricants, distributeurs, professionnels de la santé, chercheurs, enseignants et fonctionnaires. Il a permis de faire la synthèse des expériences et propositions émises.

La portée de cette campagne ne pourra, cependant, être réellement appréciée que l'année prochaine.

Parallèlement, le Conseil des ministres du 28 juin 1989 a adopté le principe de la mise en oeuvre d'un ensemble très diversifié de mesures concrètes visant, notamment, à mieux informer les familles, à développer la sécurité dans l'habitat et à augmenter la sécurité des produits. Des dispositions réglementaires sont, notamment, envisagées pour certains articles de puériculture, les pétards et les antigels.

B. LA COMMISSION DE LA SÉCURITÉ DES CONSOMMATEURS

1. Les activités

La progression de l'activité de la Commission de Sécurité des Consommateurs (C.S.C.) est très nette. Le nombre des requêtes est passé de 93 en 1986 à 249 en 1988, le nombre des avis de 9 à 29 pour la même période.

Les requêtes émanent pour moitié de particuliers. Le nombre de dossiers en provenance des organisations de consommateurs ou de l'Institut National de la Consommation s'est accru. La commission s'est saisie, elle-même, onze fois durant l'année 1988.

Deux avis méritent tout particulièrement d'être cités. L'avis sur les portes automatiques de garage a entraîné la préparation de plusieurs mesures qui devraient être publiées prochainement. Un décret d'application de la loi du 23 juin 1989 réglementera l'installation des portes de garage et les conditions de maintenance et d'entretien. Une nouvelle norme a, d'autre part, été mise au point et les résultats de l'enquête publique sont en cours d'évaluation. L'avis sur les poêles mobiles à pétrole non raccordés a débouché sur l'interdiction de fabriquer et de mettre sur le marché ces appareils dangereux et devrait permettre la définition d'une norme assurant une meilleure sécurité.

Par ailleurs, de nouvelles dispositions réglementaires sont venues renforcer les moyens de la C.S.C. Le décret du 3 juillet 1989 élargit la composition de la commission en y adjoignant un spécialiste de l'aide médicale urgente et un spécialiste du bâtiment et donne la possibilité à son président de faire appel à des rapporteurs externes.

Pour tenir compte de l'accroissement des activités de la commission qui découle de la politique gouvernementale en matière de sécurité, il est prévu, au budget 1990, 150.000 francs de crédits supplémentaires permettant d'augmenter les défraiements de ses membres et ses moyens de fonctionnement.

2. L'évolution des dotations budgétaires

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits destinés à la Commission de la Sécurité des Consommateurs depuis 1986.

(En francs.)

	1986	1987	1988	1989	1990 PROJET
Matériel (y compris loyers) ..	667.000	778.207	785.989	785.989	785.989
Déplacements	135.920	138.638	140.024	140.024	130.024
Téléphone	137.000	139.740	251.997	251.997	326.997
Actions spécifiques dans le domaine de la consommation	1.000.000	1.020.000	1.030.200	1.030.200	1.030.200

Ce tableau ne retrace ni les dépenses informatiques, directement effectuées à partir du budget de la D.G.C.C.R.F. ni les crédits de rémunération, non significatifs dans la mesure où la Commission fonctionne essentiellement avec du personnel mis à disposition. Il convient toutefois de noter qu'un accroissement de 15 % des indemnités allouées aux membres de la commission a été proposé dans l'attente des textes de revalorisation.

3. La Communauté européenne

Un projet de directive sur la sécurité des produits est en cours d'examen par les Etats-membres. Il s'agit en grande partie d'une reprise du système d'intervention mis en place en France, en 1983, par la loi sur la sécurité des consommateurs.

Le système Ehlass, de recensement des accidents domestiques et de loisirs, institué par la décision du 22 avril 1986, a déjà été mise en oeuvre en France par le Ministère de la Santé et le Secrétariat d'Etat chargé de la consommation en liaison avec la Commission de la Sécurité des Consommateurs. Neuf hôpitaux répartis dans toute la France y participent.

Un premier rapport sur l'application du système est paru au printemps 1989. Le Conseil des ministres de la Communauté du 1er juin 1989 a confirmé la reconduction d'Ehlass pour les années 1990 et 1991.

D'une manière générale, la C.S.C. estime que nul n'est mieux placé pour connaître la dangerosité des produits et services que les professionnels concernés. Encore faut-il que ces professionnels s'interrogent plus souvent sur le comportement moyen des consommateurs et acceptent de développer la fréquence et la qualité des essais à effectuer avant la mise sur le marché de leurs produits.

Il serait également souhaitable que les importateurs, les distributeurs et les installateurs acceptent de se considérer comme des intervenants concernés par l'obligation générale de sécurité.

IV LES ACTIVITES DU CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION

Créé par le décret n° 83-642 du 12 juillet 1983, le Conseil National de la Consommation (C.N.C.), organisme consultatif, se trouve placé auprès du Ministre chargé de la consommation. Il a pour objet de permettre la concertation entre les représentants des intérêts collectifs des consommateurs et ceux des professionnels et des services publics, pour tout ce qui a trait aux problèmes de la consommation. Il est composé d'un collège de consommateurs et usagers et d'un collège de professionnels.

Il est consulté par les pouvoirs publics sur les grandes orientations de leur politique consumériste et pour l'application des articles 1er à 28 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

La qualité de ses réflexions et le caractère fructueux du dialogue qu'il a su instaurer ont été soulignés, lors de sa séance plénière du 30 juin 1988 par le Ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et du Budget.

A. LE BILAN DE SON ACTIVITE

L'année 1988 a été marquée, pour le C.N.C., par l'examen des problèmes de consommation liés à la perspective d'ouverture du grand marché européen de 1993. Les travaux du Conseil ne portaient, jusqu'alors, que sur les conséquences pour la France des décisions prises. Désormais, l'administration prévoit de consulter le C.N.C. sur tous les sujets intéressant les consommateurs avant les négociations devant se dérouler au plan communautaire.

Ainsi, en 1988, le Conseil a examiné un projet de directive européenne sur les voyages à forfait et a été saisi, dans le cadre de l'élaboration d'un projet de directive, du problème posé par les mousses polyuréthanes dans l'équipement de la maison.

Cette extension des missions du C.N.C. reste un des principaux aspects d'une activité particulièrement soutenue en 1988 puisqu'il a émis des avis sur deux projets de loi, deux projets de décret et quatre projets d'arrêté.

Il a également donné un avis favorable sur deux rapports de ses groupes de travail.

Le premier concernait l'amélioration de l'information du consommateur dans le domaine des prix pratiqués par le secteur de la réparation automobile. Le Conseil a, notamment, approuvé la proposition tendant à permettre l'information du consommateur par une "estimation écrite" à la fois simple et relativement détaillée. Celle-ci n'aurait cependant pas la même valeur juridique qu'un devis puisqu'elle serait plus sommaire.

Le second rapport interne examiné par le Conseil précisait les moyens d'améliorer le droit à réparation des consommateurs en cas de perte ou de détérioration des films confiés à des laboratoires photographiques ou des détaillants.

Au cours des sept premiers mois de 1989, le C.N.C. s'est réuni à cinq reprises en formation plénière.

Il a, notamment, donné son accord à un projet d'arrêté relatif à l'information du consommateur sur les prix et conditions de vente des produits et prestations inscrits au tarif interministériel des prestations sanitaires. Il a également approuvé trois projets d'arrêtés relatifs aux produits cosmétiques

et aux produits d'hygiène corporelle à la suite de l'adoption de la 11ème directive de la Commission des C.E.E portant adaptation au progrès technique des certaines annexes de la directive 76/768 du Conseil.

Il a, par ailleurs, adopté le rapport d'un de ses groupes de travail sur les services publics et les personnes en situation de pauvreté-précarité et souhaité qu'une réflexion soit engagée sur l'institution d'un Comité européen de la consommation.

B. LES SUITES DONNEES AUX AVIS

Pour 1989, les suites données aux avis du Conseil national de la Consommation sont récapitulées dans le tableau ci-après :

Objet de l'avis	Date	Suites
Projet d'arrêté T.I.P.S.	31.01.89	Non publié à ce jour.
Rapport et avis « Techniques de vente et de distribution » (franchise) ...	31.01.89	Publication au B.O.C.C.R.F. (1) du 22.02.89.
Projets d'arrêtés sur les cosmétiques .	20.06.89	Arrêtés signés en cours de parution.
Rapport et avis « Comité européen de la consommation »	27.06.89	Publication au B.O.C.C.R.F. (1) du 14.07.89.
Rapport et avis « Services publics » .	27.06.89	Publication au B.O.C.C.R.F. (1) du 14.07.89.
Rapport et avis travaux photographiques (libre-service/V.P.C.)	04.07.89	Publication au B.O.C.C.R.F. (1) du 11.08.89.
Projet d'arrêté relatif aux ventes en soldes	04.07.89	Publication au J.O. du 23.09.89.

(1) Bulletin officiel de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes.

CHAPITRE II

LES EVOLUTIONS MAJEURES DANS LE DOMAINE DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION

I. LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

A. LA SITUATION GENERALE

1. Les associations agréées

Les associations agréées de consommateurs, organismes constitués selon la loi de 1901 et appelés organisations nationales, sont à ce jour au nombre de vingt depuis l'agrément, le 26 juin 1988, de la Fédération nationale des Associations des Usagers des Transports (FNAUT).

Pour être agréée, une association doit justifier d'une année d'existence, d'une activité effective et publique dans le domaine de la consommation, ainsi que d'un nombre suffisant d'adhérents. L'agrément peut être retiré lorsque l'association ne satisfait plus à l'une des deux dernières conditions ou qu'elle perd son indépendance par rapport aux intérêts professionnels ou économiques qu'elle a pour vocation de contrôler.

En 1988, les associations agréées ont poursuivi leurs activités traditionnelles, notamment en matière de prix et de formation du jeune consommateur, et les ont maintenues à leur niveau habituel. Elles ont également participé activement à la campagne concernant la sécurité des consommateurs et la prévention des accidents domestiques menée par le Secrétariat

d'Etat chargé de la Consommation pour sensibiliser l'opinion sur cette question.

2. Les subventions aux mouvements consuméristes

Les crédits affectés aux associations de consommateurs peuvent prendre soit la forme d'une aide au fonctionnement, qui n'est pas finalisée, soit celle d'un soutien à des actions spécifiques. L'aide au fonctionnement est accordée sur le fondement de l'activité menée par l'association. Cette activité est appréciée à travers les manifestations publiques organisées et l'importance des publications.

Le soutien à une action spécifique est décidé par les pouvoirs publics au vu d'un dossier préparé et présenté par l'association. L'initiative de la demande lui appartient. L'intérêt du dossier est apprécié en fonction des préoccupations des consommateurs et de sa conformité avec les objectifs retenus par le Secrétariat d'Etat chargé de la consommation. Chacune des actions élue au bénéfice de la subvention se trouve ensuite suivie tout au long de son déroulement.

Le tableau ci-après retrace la ventilation des subventions aux associations de consommateurs depuis 1981.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
A.D.E.I.C.-F.E.N.	—	—	—	100 000	102 150	224 700	157 290	157 000	172 000
A.F.O.C. (1)	438 000	525 000	567 000	595 400	608 200	951 800	713 850	755 000	1 119 000
A.N.C. (2)	213 900	—	200 000	210 000	214 500	647 500	518 000	530 000	414 000
A.S.S.E.C.O.-C.F.D.T.	150 000	335 000	400 000	458 000	467 850	713 000	570 400	571 000	582 000
C.G.L. (3)	300 000	335 000	361 800	380 000	388 170	686 900	515 175	490 000	400 000
CNAFAL (4)	—	—	—	150 000	153 230	275 800	193 060	174 000	377 000
C.N.A.F.C. (5)	—	—	—	—	—	—	—	50 000	115 000
C.N.A.P.F.S. (6)	335 000	410 000	442 800	465 000	474 500	515 100	360 570	343 000	257 000
C.N.L. (7)	70 000	335 000	361 800	380 000	388 170	686 900	515 175	490 000	716 000
C.S.C.V. (8)	341 000	480 000	550 000	620 000	633 330	878 500	658 875	700 000	965 000
C.S.F. (9)	345 000	480 000	530 000	600 000	612 900	930 600	697 950	740 000	754 000
F.F.F. (10)	316 140	390 000	421 200	442 400	451 900	623 100	467 325	490 000	650 000
F.N.A.F.R. (11)	353 000	430 000	464 400	488 000	498 490	806 700	564 690	600 000	827 000
F.N.A.U.T. (12)	—	—	—	—	—	—	—	—	52 000
Labo Coop	330 000	400 000	432 000	453 600	507 400	—	—	—	—
Léo Lagrange	—	—	—	80 000	81 720	204 300	143 010	50 000	52 000
ORGECO (13)	225 960	260 000	280 400	294 000	300 320	653 700	522 960	555 000	596 000
U.F.C. (14)	430 000	530 000	572 400	620 000	633 330	775 400	581 550	660 000	1 330 000
U.F.C.S. (15)	304 000	370 000	399 600	419 600	428 600	730 800	584 640	620 000	797 000
I.N.D.E.C.O.S.A.-C.G.T.	150 000	335 000	400 000	458 000	467 850	773 400	541 380	542 000	675 000
U.N.A.F. (16)	—	—	—	—	—	133 000	106 400	106 000	150 000

- (1) Association F.O. consommateurs (A.F.O.C.).
(2) Association des nouveaux consommateurs (A.N.C.).
(3) Confédération générale du logement (C.G.L.).
(4) Confédération nationale des associations familiales (CNAFAL).
(5) Confédération nationale des associations familiales catholiques (C.N.A.F.C.).
(6) Comité national des associations populaires familiales syndicales (C.N.A.P.F.S.).
(7) Confédération nationale du logement (C.N.L.).
(8) Confédération syndicale du cadre de vie (C.S.C.V.).
(9) Confédération syndicale des familles (C.S.F.).
(10) Fédération des familles de France (F.F.F.).
(11) Fédération nationale des associations familiales rurales (F.N.A.F.R.).
(12) Fédération nationale des usagers des transports (F.N.A.U.T.).
(13) Organisation générale des consommateurs (ORGECO).
(14) Union fédérale des consommateurs (U.F.C.).
(15) Union féminine civique et sociale (U.F.C.S.).
(16) Union nationale des associations familiales (U.N.A.F.).

Pour 1990, le montant de l'aide proposé, par l'Etat s'élève à 52.860.359 francs soit une augmentation de 28,89 % par rapport à 1989 où elle avait déjà augmenté de 25,37 % au regard de celle de 1988. Votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter de cette progression qui permet de compenser les importantes

compressions enregistrées en 1987 et en 1988, année où une apparente stabilité masquait une régression en francs constants.

Le tableau ci-après rappelle les évolutions heurtées que cette aide a connues depuis 1982.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS VOTÉS AUX ORGANISATIONS DE CONSOMMATEURS

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Chap. 44-81	8 500 000	9 180 000	10 751 668	11 751 668	22 051 688	(1)	(1)	(1)	(1)
Chap. 44-82	20 882 906	22 552 906	25 361 705	25 139 020	16 839 020				
Total	29 382 906	31 732 906	36 112 373	36 884 688	38 890 708	32 210 539	32 710 359	41 010 359	52 860 359
Pourcentage d'augmentations par rapport à l'exercice précédent		7,99	13,80	2,13	5,43	- 17,17	1,55	25,37	28,89

(1) Chapitres fusionnés.

Il est intéressant de noter que, sur l'ensemble de cette aide, le Secrétariat d'Etat chargé de la consommation prévoit, en 1990, de réserver trois millions de francs pour défrayer de leurs frais de représentation, dans les différentes instances de leurs régions, les militants locaux des associations de consommateurs.

Cette indemnisation s'appliquera, par exemple, aux dépenses qu'ils peuvent être amenés à engager pour leur participation aux travaux des comités départementaux de la consommation ainsi qu'aux futures commissions départementales d'examen des situations de surenchérissement, si l'Assemblée nationale confirme leur création, déjà votée par le Sénat. Cette évolution ne peut être qu'approuvée par votre commission et son rapporteur car elle ne remet pas en cause le bénévolat mais, évite que la participation à une mission de service public soit financée par des associations privées ou par les simples particuliers que sont les militants consuméristes.

B. LES APPRECIATIONS ET LES PROPOSITIONS DU RAPPORT BRAULT

1. Les suites déjà données au rapport.

A la demande du Secrétaire d'Etat chargé de la consommation, le collège des consommateurs et usagers du Conseil National de la Consommation a entrepris une étude approfondie sur l'avenir du mouvement consommateur.

Un rapport a été demandé à M. Brault, contrôleur d'Etat, pour enrichir les débats d'éléments de réflexion pouvant être fournis par un observateur compétent mais extérieur au monde de la consommation. Les représentants des consommateurs restaient libres de reprendre à leur compte, en totalité ou en partie, ses conclusions dans les propositions qu'elles devaient faire au Secrétaire d'Etat chargé de la consommation.

Le collège consommateur a ainsi retenu une des propositions du rapport présenté par M. Brault. Elle consiste à créer un fonds commun de financement du mouvement consumériste qui collecterait et répartirait les ressources publiques et les dons privés.

Le Secrétaire d'Etat chargé de la consommation a donné son accord à cette mesure en précisant que, dès sa création par les associations, le fonds commun de financement recevrait la responsabilité de la répartition de tous les concours des pouvoirs publics aux mouvements consuméristes agréés.

Conformément aux conclusions du rapport, une convention entre l'Etat et ce fonds sera mise en place pour définir notamment les grandes masses de répartitions des crédits alloués.

2. Les appréciations portées par le rapport.

Mais le travail de M. Brault ne se limite pas à ce seul aspect. Le rapporteur a, en effet, cherché à dresser un bilan du mouvement consumériste français et à avancer des solutions pour l'avenir.

Il porte une appréciation incisive et dérangeante sur le paysage consumériste français.

Selon lui : "*Le mouvement consommateur connaît un certain essoufflement*".

Certes, les acquis sont importants. La fonction économique de la consommation est reconnue. Les organisations de consommateurs jouissent d'une forte sympathie du public. L'information publique des consommateurs sur plusieurs médias, dont la télévision, est solidement implantée.

Mais "*Le mouvement consommateur semble s'épuiser à un palier de son développement. Le militantisme est en reflux dans cette branche de la vie associative comme dans les autres. Alors que tout est de plus en plus médiatisé, la voix des consommateurs se fait de moins en moins entendre. Les associations de consommateurs n'attirent plus de nouveaux adhérents. Les chiffres de vente et d'abonnement à leurs revues plafonnent*".

"*Des responsables militants s'épuisent à faire face à de multiples sollicitations ; à mesure que leurs partenaires professionnels ainsi que l'Etat et les collectivités territoriales prennent une conscience accrue du rôle des consommateurs dans l'économie, ceux qui les représentent doivent se démultiplier dans un nombre croissant d'instances. Leur point de vue y pèse d'autant moins qu'ils sont le plus souvent des bénévoles, se dévouant à temps partiel, face à des professionnels et que leurs outils techniques et leur connaissance des sujets traités sont sans commune mesure avec ceux de leurs interlocuteurs.*

Peut-on encore parler d'un "mouvement consommateur" alors que tant de points de faiblesse le font aujourd'hui stagner ?"

Le rapporteur reconnaît toutefois que la perte d'influence des organisations de consommateurs peut s'expliquer par le succès même de leurs idées.

"*Ce qui, il y a vingt ans, était l'originalité du mouvement consommateur, et que l'on appelait alors le "consumérisme", est aujourd'hui largement partagé entre les initiateurs de ce mouvement et tous ceux qui ont compris et exploitent la coïncidence de leurs intérêts propres avec ceux des consommateurs : entreprises, publicitaires, prestataires de services de marketing, organes de presse ou de communication audiovisuelle, syndicats, partis politiques, etc..."*

Il suggère, en conséquence, plusieurs orientations pour promouvoir un nouveau schéma institutionnel et de nouveaux

modes de financement du mouvement consumériste. Ce schéma institutionnel cherche à répondre à quatre objectifs.

Le premier vise à mieux reconnaître le rôle des associations de consommateurs. Pour M. Brault, il implique de leur part certaines adaptations ou conversions.

D'une manière qui suscite les plus extrêmes réserves de votre rapporteur pour avis il prétend qu'elles devraient : "ne plus dénoncer les pièges de l'économie de marché mais utiliser résolument les mécanismes qui en font le système de régulation de plus respectueux de l'intérêt des utilisateurs et ne plus considérer que l'argent nécessaire à l'action en faveur des consommateurs n'est pur que s'il vient des cotisants, de l'Etat ou des autres collectivités territoriales, mais mobiliser des ressources de toutes provenances du moment que des garanties sont réunies pour qu'elles ne créent pas de sujétions ou d'obligations".

Le second objectif retenu par le rapport Brault consiste à concilier le pluralisme des organisations de consommateurs avec une plus grande efficacité dans la représentation et dans l'action. Il propose, pour ce faire, la création d'une structure confédérale qui regrouperait les différentes associations.

En troisième lieu, M. Brault juge souhaitable de dépasser l'opposition entre la représentation de la fonction économique de la consommation et le rôle d'expertise visant à faciliter l'acte de consommation. Il propose, notamment, d'organiser le regroupement des deux actions en s'appuyant sur un Institut National de la Consommation rénové et à l'autonomie accrue. De même selon lui, les centres techniques régionaux de la consommation pourraient recevoir mission, au plan local, d'assurer l'administration du mouvement consumériste et la gestion des actions techniques communes.

Enfin, M. Brault, se conformant -selon l'opinion personnelle de votre rapporteur- aux modes idéologiques ambiantes, considère qu'une meilleure responsabilisation du mouvement consommateur nécessite un certain désengagement de l'Etat.

Il suggère, entre autres, un transfert aux organisations de consommateurs des responsabilités de la D.G.C.C.R.F. sur la Boite Postale 5000 et un retrait de l'Etat vis-à-vis des centres locaux d'information sur les prix ainsi que des comités de liaison pour la stabilité des prix.

Pour mettre en oeuvre ces différents objectifs, M.Brault propose l'institution d'un fonds commun de financement des mouvements de consommateurs -déjà accepté par le

Gouvernement- et l'adoption d'un statut associatif pour l'Institut national de la consommation. Il souhaite également l'octroi de nouveaux moyens financiers, accrus et moins aléatoires. Ainsi, il suggère de lier le calcul des subventions aux produits de la T.V.A.. Le développement de l'autofinancement pourrait, par ailleurs, être facilité, selon lui, par l'extension de la déduction fiscale sur le revenu ou le bénéfice imposable aux dons versés aux associations de consommateurs .

Sur ce dernier point, votre rapporteur estime, à titre personnel, que l'ouverture d'une telle possibilité aux entreprises engendrerait un risque certain d'assujettissement du mouvement consumériste français.

II. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION

A. L'EVOLUTION DES RESSOURCES

1. L'origine des recettes.

(En pourcentage.)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 Prévisions
Recettes publiques	53,84	57,78	51,34	52,49	48,08	45,74	37,8	28,5	32,74
Recettes commerciales	45,75	40,82	46,67	45,58	47,92	53,68	62,2	71,5	67,25
Autres	1,40	1,41	2,19	1,93	3,20	0,58	—	—	—

Le tableau ci-dessus révèle un infléchissement à la baisse de la tendance à l'augmentation de la part des recettes commerciales dans l'ensemble des recettes globales. Votre commission soulignait cette tendance, depuis plusieurs années, apparue dès 1985 qui lui paraissait surprenante en raison du caractère administratif de l'établissement public en cause.

Ce type de recettes continue, cependant, à représenter plus des deux-tiers de l'ensemble. De ce point de vue, la transformation de l'Institut en établissement public industriel et commercial

assurera, en quelque sorte, un alignement de son statut sur la structure de ses ressources financières.

2. Les dotations budgétaires

Les dotations prévues pour 1990 augmentent en francs constants de 18,25 % par rapport à 1989. Cette évolution flatteuse a été tout particulièrement appréciée par votre commission. Elle ne permet, toutefois, en francs constants, qu'un retour au niveau des subventions versées à l'I.N.C. en 1981 qui restent, toujours en francs constants, inférieures de 8,88 % au montant atteint en 1986.

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION A L'I.N.C.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Francs courants	27 481 538	33 481 538	35 933 477	40 007 405	41 767 987	44 097 809	40 000 000	37 000 000	37 000 000	45 000 000
Francs constants 1984	36 275 630	39 508 215	38 628 488	40 007 405	39 478 248	40 584 565	35 640 000	32 164 100	31 200 000	36 980 000

B. LA REFORME DU STATUT

Envisagée depuis plusieurs années, la réforme du statut de l'I.N.C. avait été considérée comme une nécessité par Mme le Secrétaire d'Etat chargé de la consommation, dans le discours qu'elle avait tenu le 29 juin 1988, devant le Conseil National de la Consommation.

Plus récemment, le rapport de M. Dominique Brault avait proposé l'adoption d'un statut associatif.

La Cour des Comptes, consultée sur le sujet, s'était, elle aussi, prononcée en faveur de la transformation du statut actuel, qui lui paraissait inadapté en raison de l'origine commerciale de la majeure partie des ressources de l'Institut. Elle recommandait, en outre, la mise en place d'une comptabilité analytique de façon à s'assurer que les subventions d'Etat se trouvent exclusivement affectées aux missions de service public. Leur détournement vers le financement d'activités commerciales lui apparaissait, en effet,

de nature à fausser la concurrence avec des organisations privées proposant certaines prestations similaires à celles de l'Institut en matière de publications spécialisées.

De son côté, en juillet 1989, le personnel se prononçait en faveur d'une réforme pouvant permettre d'évoluer *"vers une plus grande souplesse de gestion"*.

Il estimait, notamment, que *"la question de l'indépendance de l'établissement (...) se pose de plus en plus du fait des partenaires européens de l'I.N.C. gérant un centre d'essais comparatifs. En effet, ceux-ci n'envisagent une collaboration que si l'indépendance de l'I.N.C. vis-à-vis des pouvoirs publics ou des milieux professionnels est garantie statutairement"*.

Il considérait, en outre, que *"Le statut d'EPA est incompatible avec une gestion performante des abonnements (...) Il existe une incomptabilité profonde entre la conception, le fonctionnement d'un groupe de presse moderne et performant et nos lourdeurs de gestion (...). Le caractère public de l'établissement ne permet de procéder à un recrutement que si un poste est disponible ou créé par décision de l'Etat"*.

Consulté, en septembre 1989, les 120 salariés de l'I.N.C. se sont prononcés à une forte majorité pour la transformation en EPIC.

Réuni en session extraordinaire, le 21 septembre, le conseil d'administration a voté par 16 voix sur 26 une motion reconnaissant *"le principe de l'élaboration d'un projet de décret en concertation avec les pouvoirs publics tendant à la mise en place d'un statut d'établissement public industriel et commercial prenant en considération les préoccupations essentielles des membres du conseil"*

Le texte élaboré pour réaliser cet objectif prévoit le maintien des missions actuelles de l'Institut -essais comparatifs, activités de presse, aide aux organisations de consommateurs, information du public- au sein d'une structure unique. Il envisage, toutefois, la possibilité de filialiser certaines activités. Le conseil d'administration dont les effectifs devraient diminuer (de 26 à 17 membres) serait doté de pouvoirs plus amples. Ainsi, l'Etat ne conserverait plus qu'un droit d'agrément sur le président et le directeur de l'I.N.C. qui seraient directement nommés par ce conseil.

L'actuel conseil s'est prononcé en faveur de ce texte, par 18 voix sur 26, au mois d'octobre.

Certaines associations de consommateurs redoutent que les activités les plus rentables soient privilégiées au détriment des missions d'intérêt général.

Pour le Secrétariat d'Etat chargé de la Consommation, ce changement de structure ne correspond aucunement à un désengagement de l'Etat. Son objectif est d'alléger la tutelle et de renforcer ainsi l'influence des associations de consommateurs sur l'I.N.C.

Le Conseil National de la Consommation a donné un avis favorable au projet de décret portant réforme du statut le 31 octobre 1989.

Cette réforme devrait donc pouvoir s'effectuer au début de l'année 1990.

C. L'AUTORITE DES ESSAIS COMPARATIFS

Il est envisagé que, dans le cadre du projet de décret devant porter réforme du statut de l'I.N.C., l'Autorité des essais comparatifs (ADEC), simple création du règlement intérieur du conseil d'administration, se trouve officialisée.

1. L'activité

Depuis la mise en place officielle de l'Autorité des essais comparatifs le 29 octobre 1987, l'I.N.C. a procédé à des essais suivant les procédures et les méthodes mises en place à cette occasion.

La montée en charge progressive de l'activité, pour atteindre le doublement prévu du nombre des essais s'est faite de manière satisfaisante, et on peut considérer que cet objectif est atteint. Les différentes parties prenantes se montrent pleinement satisfaites des résultats obtenus. Les travaux préparatoires à l'établissement, par l'AFNOR, d'une norme expérimentale sur la reprise des essais ont pu être effectués dans des délais réduits.

En 1988, l'Autorité des essais comparatifs s'est réunie environ une fois par mois. Elle a travaillé plus particulièrement à

la mise au point des procédures d'essais et à l'élaboration du protocole d'accord entre la direction de l'I.N.C. et les experts.

Elle a également procédé à une réflexion sur les modalités reprises des résultats des essais par les professionnels les médias et ainsi qu'à un échange de vue sur l'éventuel cofinancement d'essais avec l'U.F.C.

L'ADEC s'intéresse à une harmonisation des conditions de réalisation et de publication des essais comparatifs au niveau communautaire.

Une politique de concertation et d'échanges avec les organismes européens réalisant des essais comparatifs (notamment la Stiftung Warentest de R.F.A.) s'amorce, et pourrait faire l'objet de collaborations bilatérales.

Le budget "essais comparatifs" de l'Institut National de la Consommation s'élevait à 11,7 millions de francs en 1988 et concernait 53 essais ou études répartis en neuf secteurs (agro-alimentaire, environnement, habitat-logement-bricolage, équipement de la maison, transport, textiles - habillement, sport - loisirs, informatique-électronique). Quarante-cinq essais et études ont été réalisés et publiés dans le mensuel "50 millions de consommateurs".

Le budget prévu pour 1989 s'élève à 21 millions de francs et concerne 57 essais ou études. En octobre 1989, 38 ont déjà été réalisés et publiés.

2. Les normes utilisées

En France, il n'existe ni texte législatif, ni texte réglementaire relatif aux essais comparatifs et à leur reprise commerciale. Seules deux normes, non obligatoires, définissent des principes généraux ayant pour but d'assurer l'objectivité, la véracité des essais réalisés et la reprise de leurs résultats au niveau de la vente.

La norme NFX 50-005 relative aux essais eux-mêmes les définit comme une source d'information du consommateur, fondée sur la comparaison objective et significative des caractéristiques et du coût d'usage de produits remplissant des fonctions analogues. Elle précise les principes relatifs à la nature et à l'indépendance de l'organisme responsable ainsi qu'aux modalités pratiques de réalisation des essais : objectivité du choix des

produits, des caractéristiques testées et des méthodes correspondantes.

La norme NFX 50-006 est relative à la reprise du résultat des essais comparatifs par un étiquetage du produit sur les lieux de vente. Cette reprise a pour but de permettre une information pertinente du consommateur, tout en évitant une utilisation abusive des résultats. Elle ne peut s'appliquer qu'aux essais réalisés conformément à la norme NFX 50-005.

Les principes généraux de la norme NFX 50-006 sont les suivants :

- conformité du produit étiqueté à l'échantillon sélectionné ;
- validité de l'essai sur une année ;
- utilisation obligatoire de la fiche-type et des informations contenues dans la synthèse publiée par le centre d'essais ;
- responsabilité de l'annonceur.

Si des essais comparatifs sont réalisés en dehors du cadre défini par la norme NFX 50-005 et font l'objet d'une reprise, les textes généraux relatifs à la tromperie, à la publicité mensongère, aux signes de la qualité et au droit des marques peuvent s'appliquer.

Au niveau communautaire, un guide ISO/CEI définit les principes généraux concernant la conduite d'essais comparatifs.

Si les essais réalisés dans la plupart des pays de la C.E.E. font l'objet d'une publication dans la presse consumériste, seuls ceux réalisés par le Stiftung Warentest en R.F.A. donnent lieu à un étiquetage des produits dans les points de vente.

III. LES LITIGES DE LA CONSOMMATION

A. LA BOITE POSTALE 5000

Depuis sa création en 1978, l'activité de la BP 5000 n'a cessé de décroître, bien qu'une très légère reprise se soit manifestée récemment.

Un rapport effectué en 1988 par l'Inspection Générale des Finances a confirmé cette tendance et l'attribue essentiellement au fait qu'aucune publicité n'a plus été réalisée au profit de cet organisme depuis 1982.

Néanmoins, ce rapport constate également que ce système répond à un besoin pour des consommateurs que le recours à des procédures judiciaires rebute : le nombre des litiges dont est saisie la BP 5000 demeure relativement important.

Aussi, à la suite de la mission de l'I.G.F. et du rapport Brault relatif au mouvement consommateur, une réflexion a-t-elle été engagée sur le devenir de la Boîte Postale 5000.

B. LA COMMISSION DES CLAUSES ABUSIVES

1. Les compétences

La commission des clauses abusives est placée auprès du ministre chargé de la consommation qui décide de la publication des recommandations émises.

La loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 lui assigne trois missions.

Elle est consultée sur les projets de décret ayant pour objet d'interdire, de limiter ou de réglementer certaines clauses considérées comme abusives (art. 35 de la loi). Elle recherche dans les modèles de contrats habituellement proposés aux consommateurs les clauses qui peuvent présenter un caractère abusif (art. 37). Le cas échéant, elle émet des recommandations, éventuellement rendues publiques, tendant à obtenir la suppression ou la modification de clauses (art. 38).

La commission, indépendamment des procédures juridiques habituelles, exerce une action originale de contrôle sur des dispositions criticables pour lesquelles il n'existe pas toujours de sanction appropriée.

Elle peut être saisie par le ministre chargé de la consommation, les associations agréées de défense des consommateurs, les professionnels intéressés ou encore se saisir elle-même.

Au cours de l'exercice écoulé, 56 saisines ont été enregistrées et quarante et une déclarées recevables.

L'augmentation, déjà constatée en 1987, se renforce de manière sensible. De 1984 à 1986, 39 saisines avaient été dénombrées annuellement et 45 en 1987.

2. Le bilan de l'activité.

Au cours de l'exercice écoulé les recommandations de la commission ont inspiré l'élaboration des dispositions concernant le courtage matrimonial qui ont été inscrites à l'article 6 de loi 98-421 du 23 juin 1989 relative à l'information et à la protection des consommateurs ainsi qu'à diverses pratiques commerciales.

Une seule recommandation de la commission a été publiée en 1988 (Bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du 30 juin 1988). Elle concerne les clauses relatives aux prêts dans les contrats d'accession à la propriété immobilière conclus entre professionnels et consommateurs non-professionnels. Elle condamne celles qui, interprétant la notion d'obtention du prêt, confère au professionnel le droit d'obliger le consommateur à souscrire un emprunt.

En outre, le 19 mai 1989 (Bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du 14 juillet 1989, p. 180 et suivantes) elle a émis une recommandation concernant les clauses relatives aux contrats d'assurance des véhicules automobiles de tourisme qui confirme celle prise en 1985 sur les clauses des contrats d'assurance multirisque-habitation. Le respect de cette dernière recommandation a d'ailleurs fait l'objet d'un engagement des professionnels devant le Conseil National de la Consommation.

Il doit, en effet, être rappelé que les recommandations de la commission des clauses abusives n'ont pas, même lorsqu'elles sont publiées, de caractère obligatoire. Seul, d'après l'article 35 de la loi de 1978 précitée, un décret en Conseil d'Etat peut donner un caractère impératif à l'interdiction de certaines clauses abusives.

C. LES NOUVELLES PROCEDURES

1. Le règlement des petits litiges de la consommation et la loi "Arthuis"

a) *Le règlement des petits litiges.*

Le décret n° 88-209 du 4 mars 1988 relatif aux petits litiges devant les tribunaux d'instance vise, d'une part, à assouplir les règles de saisine de ce tribunal et, d'autre part, à instituer une procédure d'injonction visant à faire exécuter des travaux, des prestations ou une livraison.

Il tend à permettre le règlement d'une manière plus équitable et plus efficace de litiges portant sur de petites sommes. Les consommateurs, hésitant à recourir aux procédures judiciaires en raison de l'impression de complexité et de lenteur qu'elles suscitent, favorisent, en effet, les comportements abusifs de professionnels experts en contentieux.

La nouvelle procédure peu coûteuse, ou gratuite, est simple. Il suffit, pour l'engager, de s'adresser au greffe du tribunal d'instance. Elle est entrée en vigueur le 1er janvier 1989.

Pourtant une enquête de l'I.N.C., portant sur cent quatre-vingt tribunaux d'instance sur quatre cent soixante treize, laisse supposer que cette procédure reste méconnue et d'application difficile.

Seuls 37 % des tribunaux ont pu donner spontanément les renseignements renvoyant au nouveau dispositif pour résoudre un dossier s'y rapportant à l'évidence. Aucun des vingt tribunaux parisiens "n'a été capable de fournir des renseignements corrects sur les nouvelles procédures".

L'innovation juridique semble, en l'espèce, se heurter à l'insuffisance de moyen des greffes auxquels une tâche nouvelle a ainsi été confiée sans pour autant que les effectifs aient augmentés.

b) La loi "Arthuis"

La loi n° 88-14 du 5 janvier 1988 relative aux actions en justice des associations agréées de consommateurs a précisé les conditions de saisine des tribunaux civils et répressifs pour les faits portant préjudice à l'intérêt collectif des consommateurs.

Du 1er janvier au 31 décembre 1988, plus de 460 actions ont été intentées sur la base de ce texte.

A ce jour, les associations utilisent encore assez peu les facultés qui leur sont ainsi ouvertes, sans doute en raison du coût relativement élevé des procès et du caractère aléatoire du versement de dommages-intérêts.

Le manque de recul rend toutefois prématuré l'établissement d'un bilan. Cette législation novatrice semble ne pouvoir s'incarner dans les faits que si elle est relayée par une action suffisamment déterminée des groupements concernés.

2. Bilan d'application de la loi sur le télé-achat

La loi n° 88-21 du 6 janvier 1988 relative aux opérations de télé-promotion avec offres de vente, dites de "télé-achat," est applicable à l'ensemble des opérations de vente à distance (ventes par catalogue, par minitel, par télévision).

Les opérations de vente à distance sont également assujetties à tous les textes relatifs à l'information et à la protection du consommateur.

Dès la fin 1988, une enquête a été effectuée par les services de la D.G.C.C.R.F. sur l'ensemble des émissions de télé-achat diffusées à l'époque.

Les émissions "Le Magazine de l'Objet", "M6 Boutique", "Boutique Canal Plus" et "Télé Chouchou", diffusées respectivement par TF1, M6, Canal Plus et la 5 ont ainsi fait l'objet d'un contrôle approfondi.

Ces contrôles ont permis de constater l'absence d'infraction à la loi du 6 janvier 1988. Toutefois, quelques manquements à d'autres règles d'information et de protection du consommateur ont pu être relevés. Leur faible gravité n'a pas nécessité l'établissement de procès-verbaux, mais uniquement un rappel de

la réglementation applicable adressé aux responsables des émissions concernées.

Ces documents font ressortir des manquements à des textes imposant une information des consommateurs sur la qualité des produits et l'absence de certaines mentions obligatoires, prévues par la loi n° 78-22 du 10 janvier 1978, à l'occasion de propositions de règlement des achats par le recours au crédit à la consommation.

L'insuffisance des stocks par rapport à la demande a représenté l'essentiel des doléances des téléspectateurs (une par semaine en moyenne). Elle résulte à la fois du succès commercial de ces opérations et d'un manque d'expérience.

En revanche, aucun manquement aux règles relatives notamment à la revente à perte, aux annonces de réduction de prix ou aux ventes avec primes n'a eu à être relevé.

IV. BILAN ET PERSPECTIVES DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE DÉFENSE DU CONSOMMATEUR

A. LE BILAN

1. L'état des problèmes

Les VIèmes journées du droit de la consommation organisées par l'I.N.C., les 12 et 13 décembre 1988, sur le thème de la sécurité économique et juridique du consommateur dans l'Europe de demain ont souligné, à juste titre, que, face à la primauté accordée aux lois du marché dans l'espace économique communautaire de 1993, le consommateur doit bénéficier d'un environnement juridique équilibré, protecteur et harmonisé.

Il est nécessaire que l'ouverture des frontières n'entraîne pas une dégradation des droits des consommateurs. Elle devrait, au contraire, être accompagnée d'un élargissement de leur capacité d'agir en compensation de la puissance accrue qui en

résultera pour des forces économiques plus soucieuses, selon votre rapporteur, de profits que du respect des droits des consommateurs.

Or, la C.E.E. est composée de pays dont les sensibilités, le niveau de développement économique et les règles juridiques révèlent une hétérogénéité pouvant pénaliser la situation du consommateur.

Le colloque réunissant à Lille, les 24 et 25 avril derniers, dix-sept pays européens pour débattre du marché unique dans une perspective consumériste a mis en évidence les fragilités de la politique communautaire en la matière.

Les associations de consommateurs sont peu influentes au sein d'institutions communautaires qui se sont structurées autour d'impératifs économiques, surtout agricoles. Seules quatre d'entre elles siègent, à Bruxelles, au comité consultatif des consommateurs qui se révèle d'ailleurs quelque peu marginalisé par rapport aux vrais centres de décision.

Bien plus, les réalisations communautaires sont lentes à se traduire concrètement et de nombreuses directives consuméristes ne sont jamais appliquées dans certains pays membres.

En matière de qualité et de sécurité des produits, plus de 200 directives spécifiques existent mais la directive générale devant régir la matière n'a été inscrite à l'ordre du jour du conseil des ministres européens de la consommation que le 9 novembre de cette année.

Enfin, le législateur européen ne s'est en rien préoccupé du règlement des litiges transfrontaliers de la consommation. Actuellement, il est impossible de faire aboutir, en dehors des frontières nationales, une plainte à l'encontre d'un fabricant. Par ailleurs, la France se trouve pratiquement le seul pays où une association peut ester en justice au nom d'un consommateur.

2. L'activité communautaire au cours de l'exercice écoulé

C'est sous la forme de directives d'harmonisation plutôt que de règlements que se réalise, au niveau européen, la protection des consommateurs.

Trois directives ont été adoptées en 1988. Elles sont relative :

- à l'indication du prix des denrées alimentaires (mars 1988 ; non publiée) et des denrées non-alimentaires (mars 1988 ; non publiée) ;

- et à la sécurité des jouets (30 mai 1988).

Une quatrième directive, relative au calcul du taux d'intérêt du crédit à la consommation, a fait l'objet d'un accord des Etats membres au cours de la réunion du Conseil des ministres européen de la consommation du 1er juin 1989. L'application de cette directive entraînera l'obligation pour les banques françaises de modifier leur mode de calcul du taux de crédit. Deux techniques sont, en effet, pratiquées en la matière par les banques des différents pays.

La technique dite du "*taux proportionnel*" consiste à ramener à l'année le taux retenu pour chaque échéance. La méthode ne fait pas la différence entre le versement continu des intérêts et le versement en une fois, à la fin de l'année. C'est la méthode de calcul française, qui est proche de la méthode allemande.

La technique du "*taux actuariel*" tient compte de la capitalisation des intérêts et part du principe que verser des intérêts durant toute l'année ne revient pas à la même chose que les solder en fin de période. Cette méthode est appliquée par tous les autres pays européens.

L'arbitrage a été rendu en faveur de la méthode actuarielle. Pour les ministres européens de la consommation, les taux ne devaient être véritablement unifiés qu'à compter du 1er janvier 1996. Mais les parlementaires européens, en adoptant la directive, ont réduit de trois ans ce délai et le calcul harmonisé du taux devrait intervenir dès janvier 1993.

L'utilisation d'une méthode unique va permettre de donner une meilleure information aux consommateurs, puisque les taux seront comparables entre eux, d'autant que tous les Etats membres font obligation de mentionner le taux annuel effectif global (T.A.E.G.) dans les contrats de prêt.

Cependant, pour les banques françaises qui utilisent le taux proportionnel, la situation peut être délicate. Le passage au taux actuariel se traduit mathématiquement par une hausse nominale du taux annoncé. La compétitivité des établissements français risque donc de s'en trouver réduite et, en tout état de cause, le taux de l'usure devra être redéfini.

Par ailleurs, d'autres directives sont en cours d'élaboration pour la sécurité des produits, les voyages à forfait et les clauses contractuelles abusives dans les contrats. Les deux premières font actuellement l'objet de travaux actifs au niveau du conseil des ministres.

Enfin, la commission vient de créer en son sein un service chargé de la protection des consommateurs, alors qu'au plan administratif, ces questions se trouvaient antérieurement traitées avec celles relatives à l'environnement. La nouvelle structure devrait être dotée de moyens financiers et humains renforcés. L'avant projet de budget pour 1990 prévoit une augmentation de 60 % de sa dotation.

B. LES PERSPECTIVES

1. Les propositions du Gouvernement français

En 1988, le Gouvernement a défini quatre orientations majeures pour le développement de la politique européenne en matière de consommation.

Le premier d'entre eux, relatif à la protection de la sécurité physique des consommateurs suppose le développement d'un programme communautaire de réglementation et de normalisation des produits présentant des risques pour les consommateurs. Il prévoit notamment la poursuite de la normalisation en matière vétérinaire et phytosanitaire.

Il vise également à harmoniser les mécanismes de contrôle des différents Etats membres. Une première étape vient d'être franchie avec l'adoption, en juin 1989, de la directive sur le contrôle des denrées alimentaires.

Le deuxième objectif, relatif à l'information et la protection économique des consommateurs, nécessite l'harmonisation des méthodes d'essais comparatifs, l'amélioration de la diffusion de leurs résultats et la recherche de règles communes de protection du consommateur, notamment dans le secteur des services.

La protection juridique des consommateurs, troisième préoccupation française, consiste à élaborer une procédure judiciaire au niveau européen et à traiter les litiges transfrontaliers par des moyens assurant une application simple

et rapide du droit communautaire ou national de la consommation.

Enfin, pour une meilleure prise en compte des intérêts des consommateurs au niveau européen, le Gouvernement français propose aux instances communautaires un mécanisme de consultation systématique et institutionnelle analogue à celui qui existe en France avec le Conseil National de la Consommation.

Afin d'assurer une relance de la politique de la consommation, les gouvernements espagnol et français ont préparé, ensemble, l'année 1989 au cours de laquelle les deux Etats ont assuré successivement la présidence des communautés européennes. Une résolution, préparée en commun et reprenant pour l'essentiel les priorités définies ci-dessus, a été soumise aux Etats membres et a fait l'objet d'un premier débat lors de la réunion du conseil des ministres du 1er juin dernier.

Le conseil n'a pas conclu définitivement sur ce point, mais la Commission s'est engagée à prendre en compte ces orientations dans la préparation de son programme triennal d'activité en matière de consommation.

2. Les incidences des décisions communautaires

Le Gouvernement français a intégré dans la législation nationale les quelques mesures prises au niveau européen et qui n'y figuraient pas encore.

Ainsi, l'article premier de la loi n° 89-421 du 23 juin 1989 a modifié la loi n° 72-1137 du 22 décembre 1972 sur le démarchage et la vente à domicile pour tenir compte de la directive européenne n° 85-577 du 20 décembre 1985. Cet article va même au-delà de la directive puisque relèvent, désormais, de la législation sur le démarchage tous les biens y compris les biens immobiliers. S'y trouvent aussi incluses, sans aucune exception, les visites effectuées, à la demande du client, par le commerçant lorsque ce dernier propose un bien ou un service autre que celui ayant fait l'objet de l'appel du client.

De même, l'article 2 de la loi précitée retranscrit dans le droit français les termes de la directive européenne du 22 décembre 1986 applicable au remboursement partiel anticipé des emprunts en matière de crédit à la consommation.

Cette harmonisation ne saurait pourtant se réaliser complètement sans l'établissement de procédures qui permettent les actions en justice des consommateurs d'un Etat dans l'autre.

Cet objectif du Gouvernement français de favoriser l'adoption d'une directive garantissant le respect des droits essentiels des consommateurs est, d'ailleurs, rendue encore plus nécessaire par la perspective d'intensification des échanges entre Etats membres, et l'accroissement prévisible des problèmes que rencontreront, de ce fait, les consommateurs.

Cependant, il faut convenir que le **dispositif législatif et réglementaire français est l'un des plus complets existant en Europe**. Par ailleurs, les directives communautaires prises dans ces domaines prévoient généralement la faculté, pour les Etats membres, de choisir un niveau de protection plus élevé que le niveau harmonisé.

Pour ces deux raisons, les adaptations à prévoir du droit national, d'ici 1992, seront sans doute mineures. Tel semble notamment le cas pour les suites des projets de directives qui font actuellement l'objet de travaux préparatoires : sécurité des produits, voyages à forfait et clauses abusives dans les contrats pré-rédigés.

*

* *

CONCLUSION

En raison de la situation, somme toute satisfaisante, du droit français assurant la protection des consommateurs, ainsi que des augmentations sensibles du budget de la consommation qui devraient favoriser un renforcement du mouvement consumériste, la commission des Affaires économique et du Plan, suivant son rapporteur, a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour ce qui concerne le vote sur les crédits de la concurrence et de la consommation inscrits dans le projet de loi de finances pour 1990.