

N° 60

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 1981

AVIS

PRESENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1982, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME VIII

CONSOMMATION ET CONCURRENCE

Par M. Gérard EHLERS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, *président* ; Marcel Lucotte, Auguste Chupin, Bernard Legrand, Pierre Noé, *vice-présidents* ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, André Barroux, Raymond Dumont, *secrétaires* ; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Georges Berchet, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, William Chervy, Jean Colin, Henri Collard, Roland Courteau, Pierre Croze, Marcel Daunay, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Remi Herment, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), René Jager, Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Jacques Mossion, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Bernard Parmantier, Pierre Perrin, Jean Peyrafitte, Marc Plantegenest, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Puech, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, André Rouvière, Maurice Schumann, Michel Sordel, Raymond Springard, Pierre Tajan, Fernand Tardy, René Travert, Raoul Vadepiéd, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Joseph Yvon, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 450 et annexes, 470 (annexe 8), 475 (tome VI), et In-8° 57.
Sénat : 57 et 58 (annexe 6) (1981-1982).

Loi de Finances - Consommation - Concurrence - Urbanisme.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	4
PREMIERE PARTIE : OBSERVATIONS GENERALES	8
A. Une innovation : la création d'un Ministère de la Consommation	8
B. Un impératif : la liberté des prix mise au service de l'intérêt général	8
C. La direction Générale de la Concurrence et de la Consommation doit se renforcer et retrouver les missions qui lui avaient été ôtées	11
D. Les associations de consommateurs enfin à l'honneur	12
DEUXIEME PARTIE : LA POLITIQUE DE LA CONSOMMATION	15
I.- L'ADAPTATION DE LA REGLEMENTATION	15
A. Bilan	15
B. Perspectives	17
II.- LA COMMISSION DES CLAUSES ABUSIVES	18
A. Orientations	18
B. Le rapport pour 1980	19
III.- L'OPERATION BOITE POSTALE 5000	20
IV.- LE SOUTIEN FINANCIER ET L'ASSISTANCE TECHNIQUE AUX CONSOMMATEURS	22
A. L'Institut National de la Consommation	22
B. Les aides financières aux associations de consommateurs	24

TROISIEME PARTIE : LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE	27
I.- LA POLITIQUE DES PRIX	27
A. Une libération sans condition	27
B. Vers une liberté surveillée	28
II.- BILAN DE L'ACTIVITE DE LA COMMISSION DE LA CONCURRENCE	31
A. L'activité de la Commission ; données numériques	31
B. L'activité de la Commission : de quelques affaires	32
C. Les orientations du nouveau Gouvernement	34
III.- L'URBANISME COMMERCIAL	35
A. Données numériques	35
B. Vers une révision de la loi d'orientation	35
EXAMEN EN COMMISSION	37
ANNEXE : liste des personnes entendues par le rapporteur	38

MESDAMES, MESSIEURS,

La création d'un Ministère de la Consommation, l'augmentation notable des subventions allouées aux associations de consommateurs, l'annonce de réformes institutionnelles et législatives, l'affirmation d'une volonté gouvernementale de prendre en compte les intérêts réels du consommateur à tous les stades de la production et de la distribution, ne sauraient que réjouir votre Rapporteur, qui ressentait, depuis plusieurs années, l'impression peu agréable de prêcher dans le désert.

Certes, tous les problèmes ne sont pas résolus. Et c'est aux résultats que l'on pourra juger l'efficacité des politiques entreprises, car certaines ambiguïtés devront être levées.

Un Ministère

Créer un Ministère est souvent une bonne chose. Encore faut-il que celui-ci dispose des moyens administratifs adéquats et qu'il réussisse à s'insérer dans le jeu toujours complexe des relations interministérielles.

Des Associations

- Desserrer les cordons de la Bourse

Développer l'aide aux associations de consommateurs constitue une louable intention, qu'il s'agisse de l'aide technique ou de l'aide financière. Mais le versement de ces aides ne doit pas s'accompagner d'un droit de regard trop tatillon de l'Administration sur les travaux de ces associations donnant lieu à l'octroi de subventions spécifiques. Il ne doit pas être trop tardif (à l'exemple des crédits ASSFORM), ce qui contraint parfois les associations à consentir des avances de trésorerie peu compatibles avec la modicité de leurs ressources.

- Vitalité et efficacité

Votre rapporteur signale, à cet égard, que l'accroissement du nombre d'associations agréées de consommateurs (17 actuellement) traduit la vitalité d'un mouvement consumériste qu'il convient d'encourager, mais suscite des inquiétudes quant aux conséquences d'une telle dispersion. Le développement des associations de consommateurs est en effet à la fois réjouissant et préoccupant. Comment les financer d'une manière profitable pour elles et pour la collectivité à un coût raisonnable, comment partager équitablement un temps

d'antenne, même accru, comment en assurer une représentation juste au sein des comités économiques et sociaux des régions rénovées ? Autant de questions qui méritent réflexion. Et l'article 8 du projet de loi de nationalisation adopté par l'Assemblée nationale la rend plus aiguë encore. Cet article dispose, en effet, que devront figurer au Conseil d'Administration des sociétés concernées : « 5 personnalités choisies en raison de leur compétence dans des activités publiques et privées concernées par l'activité de la société *ou en leur qualité de représentants des consommateurs.* »

Votre Rapporteur ne se dissimule pas la difficulté, voire l'impopularité, d'une décision prise en matière de représentativité, apparaissant bénéficier à l'une au détriment de l'autre. Il est clair, dans ce domaine, qu'une réflexion approfondie s'impose, en liaison avec l'ensemble des associations concernées.

● L'imagination au pouvoir

Deux types d'améliorations sont à envisager pour ce qui concerne les moyens d'action des associations de consommateurs. Tout d'abord, le projet de loi cadre sur les associations pourrait reconnaître aux représentants des associations de consommateurs, ainsi qu'ils en ont maintes fois formulé le vœu, un droit au *congé représentation* et au *congé formation* (à titre d'exemple, dans le secteur public et nationalisé). Ensuite, *l'accès des consommateurs à la justice* devrait être rendu plus aisé et plus efficace. L'objectif pourrait être atteint, indépendamment de l'amélioration de l'information générale, par l'examen de trois propositions :

– aménager les règles de procédure devant le tribunal d'instance en vue de faciliter l'accès à la justice du consommateur individuel ;

– modifier les règles concernant la représentation et l'assistance des parties afin de permettre l'assistance des consommateurs par un représentant d'une association ;

– créer une nouvelle procédure de recours collectif permettant à une association d'agir au nom de toutes les personnes ayant subi le même préjudice.

Une politique tous azimuts

Reconnaître un rôle accru aux associations de consommateurs et orienter la politique économique du Gouvernement en fonction de leurs préoccupations : deux options fondamentales qui vont dans le sens des observations formulées à maintes reprises par votre rapporteur et qui ont été exposées clairement par le Ministre de la Consommation devant votre Commission des Affaires économiques et du Plan. Deux options qui entraînent un certain nombre de conséquences pratiques.

● **Concurrence et concurrences**

Renforcer les effectifs de la Direction Générale de la Concurrence et de la Consommation représente une mesure positive, que votre Rapporteur réclamait avec insistance depuis quelques années. Mais quelles missions vont être confiées aux agents de la D.G.C.C. ? Devront-ils se borner à des opérations, certes utiles, mais insuffisantes, de relevé de prix et de gestion technique du blocage, ou bien pourront-ils consacrer leur grande compétence à des actions en profondeur de connaissance des mécanismes de formation des prix ? Il convient, en outre, de s'interroger sur trois points : quelles conséquences emporteront la loi de décentralisation, la création de services extérieurs du Ministère du Commerce et de l'Artisanat, la mise en place envisagée de services extérieurs du Ministère de la consommation ? En effet, la conjonction de ces trois éléments est susceptible de remettre en cause les compétences de la D.G.C.C., qui demeure, pour sa part, dans l'organigramme du Ministère de l'Economie et des Finances.

Annoncer un renforcement de la politique de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles révèle une volonté d'assainissement des relations industrielles et commerciales qui ne saurait être que profitable aux consommateurs et, à travers eux, à l'économie française toute entière. Mais cette volonté ne s'imposera que si le Gouvernement s'en donne les moyens. Force est de constater que la Commission de la Concurrence ne peut, actuellement, traiter suffisamment rapidement toutes les affaires qui lui sont soumises : depuis sa création, elle a reconnu la recevabilité de 155 saisines, mais 70 d'entre elles sont encore non traitées. De plus, les compétences dévolues à cette Commission ainsi que sa dépendance vis-à-vis de l'administration, tant dans l'instruction des enquêtes que dans le prononcé des sanctions devront probablement faire l'objet d'une réflexion critique.

● **La fièvre et le thermomètre**

La mise en place d'une nouvelle politique des prix et les mesures techniques prises pour assurer le succès du réajustement de la parité de notre monnaie intervenu le 3 octobre 1981 sont analysées dans le présent rapport. Mais il convient de rappeler avec insistance deux réflexions de bon sens dont le respect commandera le succès de la politique entreprise :

– Le blocage ne saurait être que limité dans le temps, car son maintien trop prolongé ne contribuerait qu'à une certaine désorganisation du système économique, ainsi que l'ont enseigné les expériences précédentes. *Il contribue, en outre, à faire des détaillants et des petits commerçants les boucs émissaires de l'inflation, alors même que leur marge de manoeuvre dans la fixation des prix est plus que limitée.*

– Le problème n'est pas tant de bloquer le thermomètre que de détecter les *causes de la fièvre*. Concrètement, il s'agit de parvenir à une connaissance réelle des mécanismes de formation des prix. Trois conséquences doivent en être tirées :

L'utilisation extensive de l'arme du secret professionnel opposée à toute recherche comptable efficace doit être progressivement abandonnée.

L'instruction générale en cours d'élaboration au sein de la D.G.C.C. devrait faire une place à cet objectif.

Le rapport confié à M. Jean-Claude Colli sur l'élaboration d'une approche méthodologique de la formation des prix devra être confectionné dans les meilleurs délais et être communiqué au Parlement, en vue d'un grand débat.

- La toilette des institutions

La réforme annoncée de *l'Institut national de la Consommation* en constitue un premier élément. Votre Commission en approuve l'esprit qui vise à faire de cet établissement public un organisme mis au service des seuls consommateurs, dont les associations représentatives se verraient attribuer la majorité absolue des sièges au Conseil d'Administration. Pour remplir sa mission, l'I.N.C. doit cependant disposer des moyens financiers appropriés. A cet égard, l'augmentation prévue de 22 % de sa subvention pour 1981 ne saurait faire illusion. En effet, la modification des tarifs postaux applicables à l'envoi de la revue « 50 millions de consommateurs » se traduit par une dépense supplémentaire de 1,42 million de francs. L'augmentation réelle de la subvention ne serait plus que de 17 %, qui se traduirait par la diminution (25 %) du programme d'essais comparatifs de l'Institut et une perte d'audience de la revue, chargée d'en diffuser les résultats.

Réforme liée à celle de l'I.N.C., la réforme du C.N.C. (Comité National de la Consommation) est également à l'étude. Selon les diverses associations de consommateurs, à l'audition desquelles votre Rapporteur a procédé, cette réforme fait l'objet d'appréciations divergentes sur la nécessité d'une participation ou non des professionnels représentant les branches du commerce et de l'industrie.

Quelle que soit la formule définitivement retenue en ce qui concerne le C.N.C., une évidence s'impose : *les décisions auxquelles parviendra cet organisme devront être suivies d'effets*.

Lorsqu'un accord aura été enregistré dans un domaine déterminé (garanties après vente, bon de commande type, etc.), cet accord devra s'imposer aux parties et étendu, si nécessaire, par des décisions du domaine réglementaire. Il s'agit, à l'évidence, d'une action délicate et peut-être de longue haleine, mais sans laquelle une véritable politique de la consommation ne pourrait pas être efficacement menée.

PREMIERE PARTIE

OBSERVATIONS GENERALES

A. UNE INNOVATION : LA CREATION D'UN MINISTERE DE LA CONSOMMATION

1. Un Ministère autonome

Par décrets du 23 juin et du 16 juillet 1981, a été créé un Ministère de la Consommation. Ce Ministère diffère du Secrétariat d'Etat à la Consommation mis en place en 1977, tant par ses structures que par ses compétences.

C'est en effet *un Ministère autonome*, disposant en propre de services et doté de moyens budgétaires. Ces services sont :

- le *service de la répression des fraudes et du contrôle de la qualité*, précédemment placé sous l'autorité du Ministre de l'Agriculture.

- la *sous-direction « distribution-services- consommation »* de la Direction Générale de la Concurrence et de la Consommation, précédemment placée sous l'autorité du Ministre chargé de l'économie.

Il convient en outre de souligner que le ministre de la consommation *dispose en tant que de besoin* des services centraux et extérieurs relevant de la direction de la qualité du ministère de l'agriculture et de la direction générale de la concurrence et de la consommation du ministère de l'économie et des finances ; il dispose également en tant que de besoin de la direction de la qualité et de la sécurité industrielles au ministère de l'industrie ainsi que du commissariat à la normalisation. Il peut faire appel, avec l'accord des ministres intéressés, aux organismes scientifiques et techniques dont le concours lui est nécessaire.

Enfin, l'article 4 du décret du 16 juillet 1981 place *l'Institut National de la Consommation (I.N.C.)* sous la tutelle du Ministre de la Consommation.

Les moyens budgétaires dont dispose le Ministère n'ont pu être individualisés et faire ainsi l'objet d'un fascicule budgétaire pour 1982. Ces moyens

seront pourtant loin d'être négligeables, ainsi que l'indiquent les quelques éléments suivants :

- 100 créations de postes au service de la répression des fraudes
- 162 créations nettes de postes à la Direction Générale de la Concurrence et de la Consommation
- 15 créations de postes à l'administration centrale pour les besoins propres du Ministère
- + 51 % pour les subventions aux associations de consommateurs
- + 22 % pour la subvention à l'I.N.C.

2. Une politique ambitieuse

Le Ministère de la Consommation s'est assigné cinq grands objectifs :

a) Information

- Amélioration de l'information directe sur les produits notamment par une simplification et une extension des lois sur l'étiquetage et les modes d'emplois.
- Développement des émissions spécifiques d'information des consommateurs aux heures de grande écoute.

b) Qualité

Dans le cadre de la *reconquête du marché intérieur*, qui sera facilitée par l'augmentation de la qualité des productions françaises, le Ministère de la Consommation entend demander une réforme des labels et autres marques de qualité pour aboutir à une politique de qualification des produits plus exigeante et plus proche des besoins exprimés des consommateurs.

c) Sécurité

A partir des travaux de l'organisme central pour la sécurité, le Ministère entend veiller à ce que des modifications significatives soient apportées notamment pour les produits que leur nature ou leurs conditions d'usage rendent particulièrement dangereux (automobiles, produits d'entretien, médicaments, jouets électriques ou chimiques, etc...)

Devant votre Commission, le Ministre a annoncé, outre le renforcement du service de la répression des fraudes, la création d'une cellule d'urgence. Cette cellule vise à combler un vide institutionnel, en permettant en quelques

heures une prise de décision intéressant plusieurs Ministères, dans l'hypothèse notamment du retrait d'un produit dangereux ou d'une catastrophe. En outre, selon Madame Lalumière, sera mis en place un système de collecte de données relatives à des accidents causés par certains produits, faisant apparaître les fréquences d'accidents anormales et permettant une action correctrice rapide. Ce système de collecte devrait être, à terme, relié avec les systèmes comparables de divers pays.

Ces déclarations d'intention ont été rapidement suivies d'effets. Le Ministre de la Consommation a ainsi pris un arrêté suspendant, pour une période de trois mois, toute importation d'huiles et de produits préparés à l'huile, originaires d'Espagne.

D'une manière générale, votre Commission estime qu'en ce domaine devra être menée une **politique systématique et rigoureuse de prévention**. Il est, en effet, inadmissible qu'une usine soit conduite à fermer ses portes et à licencier son personnel lorsqu'une enquête aura montré les défauts réels ou supposés de l'une de ses productions. Ce phénomène doit être évité à la fois peut-être par l'élaboration d'un code de déontologie des essais comparatifs et, surtout, par la mise en place de procédures de prévention préalables à la mise sur le marché d'un produit susceptible de nuire à la santé ou à la sécurité physique des consommateurs.

d) Vie associative

Le Ministère a pris l'engagement de développer les moyens mis à la disposition des associations pour faciliter leur développement en permettant par exemple l'adoption d'un statut d'animateur d'association, et en créant dans les départements des centres d'information et d'animation à la disposition des associations.

e) Actions interministérielles

Enfin, dans le cadre de ses compétences interministérielles, le Ministre de la Consommation entend promouvoir le plus rapidement possible des mesures facilitant *l'accès à la justice* pour les litiges de consommation, ainsi que les mesures visant à permettre une meilleure connaissance des circuits de *distribution* et des mécanismes de fixation des prix.

B. UN IMPERATIF : LA LIBERTE DES PRIX MISE AU SERVICE DE L'INTERET GENERAL

La politique des prix menée par le Gouvernement s'est déroulée en trois étapes :

– reconstitution de *l'appareil d'observation des prix*

– élaboration de *nouvelles méthodes* : concertation, injonctions aux professions défaillantes, sanction des abus

– puis un *blocage* de certains prix de produits ou services instauré pour permettre au réajustement du franc au sein du système monétaire européen de produire tous ses effets.

Votre Commission avait souligné, les années précédentes, la contradiction entre la précipitation qui avait caractérisé la libéralisation des prix et la lenteur dans l'attribution de moyens et de compétences aux associations de consommateurs. Elle s'était en outre interrogée sur les prétendus bienfaits d'une concurrence absolue. Elle enregistre donc avec une réelle satisfaction la *triple orientation* des pouvoirs publics : liberté des prix pour les produits industriels soumis à la concurrence internationale, blocage de certains produits et services, mise en place d'accords de régulation ou de modération avec les professionnels concernés.

C. LA DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION DOIT SE RENFORCER ET RETROUVER LES MISSIONS QUI LUI AVAIENT ETE OTEES.

1. L'évolution des effectifs

Le projet de budget pour 1982 indique un retournement de tendance. En effet, 45 postes de commissaires (catégorie A), 121 postes de contrôleurs divisionnaires, chefs de section, contrôleurs (catégorie B) et 119 postes de catégorie C seront créés en 1982. Au total, 285 postes, dont 162 créations nettes, permettront à la D.G.C.C. de retrouver un effectif total de 2357 agents (pour mémoire : 2 572 agents en 1979).

2°) - L'évolution des moyens

Les crédits ouverts pour 1982 traduisent cette situation nouvelle :

	1981	1982	%
Personnel	166.573.000	209.165.000	+ 25,6
Matériel et fonctionnement	25.997.000	31.564.000	+ 21,4
Réparations civiles	150.000	150.000	-
Interventions publiques	46.864.000	62.864.000	+ 34
Dépenses en capital (A.P.)	4.060.000	5.500.000	+ 35,5

3°) - L'évolution des missions

La nouvelle philosophie des pouvoirs publics, tant en matière de concurrence que de politique des prix, se traduit par une inflexion des missions imparties à la D.G.C.C. :

- Le Ministre de la Consommation a annoncé à votre Commission que les services de contrôle de prix allaient être réorganisés à la fois pour reprendre leurs opérations de relevé de prix et de contrôle du respect du blocage des prix pour les biens et services soumis à ce régime.

- Le Ministre de l'Economie et des Finances a donné pour instruction aux services compétents de participer d'une manière plus active à l'instruction des enquêtes décidées par la Commission de la Concurrence.

- **D'une manière générale, la volonté des pouvoirs publics de mieux connaître les mécanismes de fixation des prix, tant à la production qu'à la distribution, leur souci de lutter d'une manière plus efficace contre toutes les pratiques anticoncurrentielles, de prendre en considération les préoccupations des consommateurs tant en matière de relance que de reconquête du marché intérieur, les décisions déjà prises de blocage des prix ou des marges lorsque la nécessité publique l'exige, tous ces éléments contribuent à redonner aux agents de la D.G.C.C. une motivation et une ardeur nouvelle, mises au service du bien public.**

Mais ainsi que nous l'avons démontré dans l'introduction du présent rapport, cette action ne sera véritablement efficace que si un certain nombre d'incertitudes sont rapidement levées.

D. LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS ENFIN A L'HONNEUR

Dans son précédent rapport, votre commission avait regretté l'absence d'une ferme volonté de renforcer les pouvoirs des organisations de consommateurs. Elle enregistre donc avec satisfaction les premières manifestations de la nouvelle volonté des Pouvoirs publics, qui lui paraît plus conforme aux exigences de la société moderne. Cette nouvelle volonté se développe autour des axes suivants :

1. Reconnaissance officielle (agrément national) des associations de consommateurs réellement représentatives. 17 organisations ont acquis ce statut depuis que l'agrément prévu par l'article 46 de la loi du 27 décembre 1973 a été accordé à trois nouvelles associations :

- association pour l'information et la défense des consommateurs salariés C.G.T. (INDECOSA-C.G.T.),

- confédération nationale du logement,
- association études et consommation C.F.D.T. (ASSECO– C.F.D.T.).

2. Octroi de moyens financiers substantiels. L'agrément national serait de peu de portée réelle s'il n'était pas assorti de l'octroi de subventions aux associations de consommateurs, leur permettant d'exercer pleinement leurs missions. Le projet de loi de finances pour 1982 indique la volonté des Pouvoirs publics de consentir un réel effort dans cette direction : les subventions de l'article 44-81 enregistrent en effet une hausse de 51 %.

3. Définition de nouvelles compétences juridiques

Votre commission avait souligné à plusieurs reprises le lancinant problème du règlement des petits litiges. Malgré des mérites certains, l'opération Boîte postale 5000 a montré ses limites. Et le consommateur hésite encore trop souvent à porter les litiges qui l'opposent à des professionnels devant la juridiction compétente. En réponse à une question posée par votre rapporteur, le Ministère a reconnu que des réformes étaient nécessaires :

« Tout d'abord, il apparaît indispensable de pourvoir à l'information des consommateurs. Des *centres d'information départementaux*, de composition mixte (barreaux, administrations, associations de consommateurs) pourraient informer le consommateur sur ses droits, lui faire rassembler les preuves à fournir, et le guider vers la voie judiciaire la plus appropriée. De plus, *des modalités d'information* devraient être mises en place pour renseigner de façon systématique les consommateurs et leurs associations *chaque fois qu'une administration transmet au Parquet une affaire* mettant en cause les intérêts de plusieurs consommateurs ou l'intérêt collectif des consommateurs.

Votre commission suivra avec beaucoup d'attention les suites qui seront données à ces déclarations d'intentions, auxquelles par ailleurs elle souscrit pleinement. Certaines d'entre elles requerront l'assentiment du Parlement, car elles sont du domaine de la loi.

4. Un accès à l'information mieux assuré

a) le droit à l'information est encore enserré dans des limites bien étroites tenant à une application trop systématique du secret professionnel, tant de la part des entreprises que de l'administration. Pour cette dernière, le Ministre s'est engagé à faire mieux appliquer la loi sur l'accès aux documents administratifs. Il s'est engagé par ailleurs à faire procéder de nouveau par ses services à des enquêtes sur les modalités de formation des prix tant à la production qu'à la distribution. Il reste à espérer que la tradition du secret propre à

certaines administrations soit rapidement abandonnée. A défaut d'un tel abandon, les pouvoirs réels des associations de consommateurs risqueraient de rester bien insuffisants. La conclusion de l'affaire Kléber-Colombes, sur laquelle votre rapporteur avait attiré l'attention l'année dernière, illustre les risques d'un tel refus du droit à l'information.

Le Tribunal de Grande Instance de Paris a jugé, le 19 novembre 1980 (Recueil DALLOZ-Sirey 1981, page 436)

« L'Union fédérale des consommateurs ne rapporte pas la preuve de sa bonne foi dès lors que, devant justifier des opérations de vérifications précises et préalables comme des résultats techniques obtenus, lui ayant permis d'assurer ses lecteurs qu'il serait coupable, voire criminel de ne pas procéder au retrait immédiat de la catégorie de pneumatiques reprochés, elle se borne à relater les affirmations ni explicites ni précises de trois lecteurs, sans justifier d'autres cas signalés ou du résultat de l'enquête que l'auteur de l'étude affirme avoir menée.

Si une association de consommateurs peut légitimement révéler à des usagers des défauts ou les dangers de produits mis sur le marché et saisir éventuellement en cas d'urgence les autorités compétentes d'une demande de retrait desdits produits, cette possibilité a pour corollaire l'obligation de se livrer à des études préalables objectives et sérieuses pour livrer au public une information impartiale et respectueuse des droits des tiers. »

b) L'accès aux média

Le Ministre, lors de son audition par la commission des Affaires économiques et du Plan, s'est engagé à obtenir une augmentation du temps d'antenne, sur les chaînes de télévision, réservé à l'Institut national de la Consommation ainsi qu'aux associations de consommateurs. Il a également souligné la nécessité de rendre ces émissions plus efficaces en améliorant le qualité technique et les vertus attractives. La commission qui a souligné à de nombreuses reprises le déséquilibre flagrant entre le temps d'antenne réservé à la publicité de marque et celui réservé à l'information des consommateurs espère que ces engagements seront rapidement tenus.

DEUXIEME PARTIE

LA POLITIQUE DE LA CONSOMMATION

I. L'ADAPTATION DE LA REGLEMENTATION

A. BILAN

Dans la période sous revue, un certain nombre de textes ont été pris dans le domaine du droit de la consommation.

1. La loi sur le *prix unique du livre* (J.O. 10 août 1981)

Il convient de noter que cette loi contient un certain nombre de dispositions partiellement dérogatoires au droit commun de la consommation : fixation d'un prix unique par les éditeurs pour un livre donné, réglementation restrictive de la publicité, reconnaissance de la licéité des ventes à primes, possibilité de remises liées à la qualité et non à la quantité des livres achetés par un libraire à un éditeur. Ces dérogations se justifient par la spécificité du livre, objet culturel et non objet de consommation.

2. La loi portant *amnistie* (J.O. du 5 août 1981) exclut de son champ d'application un certain nombre d'infractions au droit de la consommation

- les infractions à la loi interdisant l'usage des hormones dans l'élevage,
- les infractions prévues par les articles 419 et 420 du code pénal et par les articles 50 et 59 de l'ordonnance n° 45-1483 du 30 juin 1945 relative au prix lorsqu'elles concernent des produits destinés à la consommation, des produits nécessaires à la santé publique ou des produits énergétiques.

En revanche, *sont amnistiés les délits de publicité mensongère, les pratiques de prix illicites, les infractions à la sécurité des consommateurs.*

3. Le décret du 3 mars 1981 (J.O. du 20 mars 1981) vise à assainir le marché des antiquités et de la brocante.

D'après ce texte « sur la répression des fraudes en matière d'oeuvres d'art et d'objets de collection », tout vendeur d'objets mobiliers d'occasion ou anciens ayant fait état lors de la vente de stipulations concernant la nature, la composition, l'origine ou l'ancienneté de la chose vendue, devra les confirmer par écrit, à condition que l'acheteur le demande. La facture (ou la quittance, ou l'extrait de procès-verbal en cas de vente publique aux enchères qui sera alors délivré avec ces précisions) servira de preuve écrite en cas de tromperie. Il est possible que ce premier texte évolue vers un droit plus positif (en rendant obligatoire, par exemple, la mention sur la facture de ce type de renseignements) mais, pour l'instant, c'est à l'acheteur de faire jouer cette possibilité.

4. La circulaire du 22 septembre 1980 et la lutte contre la pratique dite des « prix d'appel » (1) Ce texte donne une définition précise du prix d'appel reposant sur des critères aisément vérifiables comme l'existence d'une action de promotion, l'importance des quantités disponibles et l'abaissement discriminatoire des prix. La dérive des ventes n'est plus un élément constitutif de l'infraction dont la preuve était toujours difficile à établir par les victimes des pratiques de prix d'appel, mais une simple conséquence permettant d'évaluer le préjudice subi. La définition actuelle du prix d'appel doit permettre aux industriels et commerçants lésés par ce procédé de concurrence déloyale d'engager sans difficulté des actions au civil et au pénal et, le cas échéant, de faciliter l'action de l'administration dans ses enquêtes sur les annonces publicitaires ou la disponibilité des produits. Il a été donné pour instruction à l'administration de ne pas hésiter à sanctionner les manquements constatés. Un bilan d'application de la circulaire sera d'autre part établi afin de bien connaître la manière dont sont interprétées et mises en pratique ses dispositions. En fonction du résultat de cette enquête et si la nécessité s'en fait sentir, le problème du prix d'appel sera mis à l'étude.

5. En application du décret n° 80-524 du 9 juillet 1980 relatif aux certificats de qualification, 45 organismes ont déposé une demande d'agrément. Quatre d'entre eux ont déjà été agréés : l'A.F.N.O.R. (Association française pour la normalisation) pour le label N.F., le Laboratoire national d'Essais pour le certificat L.N.E.-emballages, l'O.F.B.T.P. (Organisme certificateur pour des équipements de sécurité en usage dans le bâtiment), l'A.F.P.A.C. (Organisme certificateur pour les chaussures).

(1) J.O. Sénat 24 septembre 1981, page 1645 - question écrite de M. Pierre LACOUR.

B. PERSPECTIVES

En ce qui concerne l'adaptation du droit de la consommation et les mesures prises pour assurer une meilleure adaptation du droit positif, le Ministre de la Consommation a annoncé un certain nombre de réformes.

1. Projet de loi sur la *publicité* concernant le contenu de la publicité et l'organisation de la profession.

2. Affichage des prix à l'unité de mesure

L'engagement de développement de la concurrence, d'information et de protection des consommateurs, signé en décembre 1979 par le Conseil national du commerce et la Confédération des petites et moyennes entreprises, stipulait un certain nombre d'obligations concernant l'affichage du prix à l'unité. Or, l'affichage de ce prix n'est pas encore effectué par l'ensemble du commerce, malgré le rôle important joué par l'I.N.C. qui a engagé des campagnes de sensibilisation publique tant auprès des consommateurs que des organismes représentatifs. Le Ministre de la Consommation envisage donc de *rendre obligatoire* cette indication en tenant compte des difficultés techniques.

3. La surveillance des produits dangereux

L'O.C.D.E. a récemment adopté une recommandation sur le rappel des produits, inspirée par la législation en vigueur actuellement aux U.S.A. (Consumer Safety Product Act de 1972). Dès avant l'adoption de cette recommandation, le Groupe interministériel de la Consommation (G.I.C.) a entrepris de comparer la procédure de rappel de type américain et la procédure de retrait prévue, en France, par la loi n° 78-23 du 10 janvier 1978 sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services (chapitre Premier). **Il est apparu que cette dernière procédure permet effectivement d'interdire et de faire retirer du marché les produits dangereux pour les consommateurs, mais qu'elle ne permet pas d'obliger le fabricant ou l'importateur de ce produit à prendre en charge l'information et l'indemnisation des consommateurs.** Le G.I.C. a donc été amené à étudier une réforme de la loi de 1978 permettant d'assurer, selon des modalités qui pourront différer dans le détail de celles prévues par le système américain, une protection équivalente des consommateurs. Cette réforme devrait également porter remède à certaines imperfections du texte actuel, notamment en ce qui concerne la possibilité d'interdire l'exportation des produits dangereux à partir de la France.

II.- LA COMMISSION DES CLAUSES ABUSIVES

A. LES ORIENTATIONS

Dans son précédent rapport, la Commission avait dressé un bilan critique des suites données aux recommandations de la Commission des clauses abusives. Elle doit, par opposition, se féliciter des orientations fixées à son action par le nouveau Ministre de la Consommation. Prenant la parole devant notre Assemblée le 9 juillet dernier, Madame Catherine LALUMIERE a en effet avancé plusieurs propositions :

1. Le fonctionnement de la Commission des clauses abusives

« Les premières concernent le fonctionnement même de la commission. Elles ont, pour une certaine part, été prises en considération par le précédent Gouvernement ; en effet, le décret du 25 février 1981 a prévu l'institution de suppléants aux membres titulaires, la possibilité pour la commission de s'entourer de rapporteurs extérieurs à sa formation, et la présence du directeur général de la concurrence et de la consommation aux séances de la commission, afin que celui-ci donne les informations utiles à ses travaux.

Pour ma part, et pour compléter l'oeuvre entreprise, j'ai l'intention de prévoir dans le budget de 1982 le financement d'indemnités aux membres et rapporteurs de la commission ».

Un crédit provisionnel de 200 000 francs a été inscrit à cet effet dans la loi de finances pour 1982.

2. L'adjonction de sanctions pénales

« En ce qui concerne les sanctions pénales dont la commission demandait l'adoption, le Gouvernement étudiera les moyens les plus appropriés pour atteindre l'objectif indiqué par la commission, à savoir la suppression effective des clauses interdites sur les documents contractuels proposés par les professionnels aux consommateurs, afin d'éviter à ces derniers une procédure individuelle devant les tribunaux civils. Je signale à cet égard que les associations de consommateurs peuvent demander la suppression des clauses devant les juridictions civiles. Une décision prononçant une telle mesure a été rendue tout récemment par un tribunal de grande instance. »

Le Ministre faisait probablement allusion au tribunal de grande instance de Niort qui vient de condamner une société de construction à mettre ses formulaires de contrats d'adhésion en conformité avec la loi, sous peine de devoir payer une astreinte de 500 francs, pour chaque contrat qui n'aurait pas été modifié.

3. La garantie légale des vices cachés

« La réforme de la garantie légale des vices cachés me paraît être une des actions importantes à engager. J'étudierai avec le Garde des Sceaux les diverses propositions qui ont été faites dans ce domaine tant par la commission des clauses abusives que par l'Institut national de la consommation pour rendre effective la garantie légale en consacrant dans un projet de loi la jurisprudence déjà très protectrice des consommateurs. »

4. Les suites données aux recommandations formulées dans le rapport pour 1979 de la Commission des clauses abusives

Le Ministre s'est engagé à élaborer des projets de décret donnant force contraignante auxdites recommandations.

B. LE RAPPORT POUR 1980

Dans son rapport remis en avril 1981, la Commission des clauses abusives s'est fait l'écho des préoccupations émises pour sa part par notre commission : absence de suites données à ses recommandations et défaut de consultation de la commission avant l'édiction de normes réglementaires ou le dépôt de projets législatifs. Elle a cependant émis un certain nombre de recommandations et de propositions, dont les suivantes qui paraissent pertinentes à la Commission des affaires économiques et du Plan :

1. L'instauration d'un délai de réflexion en faveur des propriétaires démarchés à domicile pour donner en location des emplacements destinés à l'affichage publicitaire ainsi qu'en faveur des élèves s'inscrivant à des cours de formation dispensés par des établissements d'enseignement privé.

2° Une meilleure information des consommateurs sur le calcul et le respect des délais de livraison figurant dans les contrats d'achat, et en souhaitant que ces délais soient des délais fermes.

3° Dans les contrats stipulant que le consommateur perd son acompte lorsqu'il renonce au contrat, il devrait être prévu que le professionnel qui ne l'exécute pas, non seulement rembourse les sommes versées par son client mais aussi l'indemnise en lui allouant une somme équivalente au montant de l'acompte.

4° L'amélioration des stipulations des contrats d'achat d'objets d'ameublement (meubles meublants).

5° La protection des acheteurs de jeunes animaux de compagnie doit être mieux assurée, par une modification de la loi du 2 août 1884.

La Commission suivra avec attention les suites données à ces recommandations, notamment pour celles d'entre elles qui sont du domaine de la loi.

III.- L'OPERATION « BOITE POSTALE 5000 »

Pour l'année 1980, le bilan de l'activité des boîtes postales 5000 s'établit comme suit :

- Nombre total de lettres reçues :

- Volume du courrier traité par chaque partenaire de la boîte postale :

	1980	1979
● Directions départementales de la concurrence et de la consommation (essentiellement les demandes de renseignements et les litiges non-contractuels)	42,9 %	47,8 %
● Associations de consommateurs (essentiellement les litiges contractuels)	37,9 %	31,5 %
● Organisations professionnelles	11 %	12,2 %
● Autres administrations que les directions départementales de la Concurrence et de la Consommation	8,2 %	8,5 %
- Répartition des affaires reçues par nature de demande :		
● Renseignements et Conseils	28,45 %	33 %
● Litiges contractuels	56,52 %	49,7 %
● Litiges non contractuels	15,04 %	17,3 %

Les secteurs économiques concernés sont essentiellement ceux de l'immobilier (loyers, charges collectives, malfaçons), des produits industriels et manufacturés, des prestations de services (notamment en matière de réparation automobile), des assurances et de la vente par correspondance.

Sans revenir sur les observations détaillées figurant dans son précédent rapport, la Commission note avec satisfaction que le Ministère semble en avoir tenu compte, puisque lors de son audition par votre Commission, Madame LALUMIERE a reconnu la nécessité de renforcer les associations de consommateurs afin que celles-ci soient en mesure de prendre en charge la défense des droits par soutien aux initiatives prises dans ce domaine. Par ailleurs, le Ministre de la Consommation a souhaité que le fonctionnement des tribunaux et les procédures judiciaires soient adaptées afin de mieux répondre aux besoins des justiciables.

Néanmoins, la Commission tient à rappeler la double nécessité d'améliorer les locaux mis à la disposition des consommateurs par les directions départementales de la Concurrence et de la Consommation et celle de mettre en place de véritables maisons de la Consommation gérées par les organisations de consommateurs elles-mêmes.

IV.- LE SOUTIEN FINANCIER ET L'ASSISTANCE TECHNIQUE AUX CONSOMMATEURS

Dans notre précédent rapport, nous déplorions l'inadéquation des moyens financiers mis à la disposition tant de l'I.N.C. que des organisations de consommateurs. La loi de finances pour 1982 esquisse un renversement de tendance, dont la Commission prend note avec satisfaction. La subvention versée à l'I.N.C. augmente de 21,8 %, soit de 6 millions de francs ; l'aide apportée aux consommateurs s'accroît de 51 % (+ 10 millions de francs).

A. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION

1. Bilan d'activités

L'I.N.C. exerce traditionnellement trois fonctions : une fonction de laboratoire d'essais, une fonction de proposition et de réflexion, une fonction d'information.

En tant que *centre d'essais*, l'I.N.C. a réalisé des études concernant 26 produits ou services en 1980, 16 seulement en 1981. Ces études comparatives sont complétées par des études techniques concernant notamment des produits nouveaux.

Dans le domaine de la réflexion et de la proposition, le service juridique de l'I.N.C. dont le rapporteur tient à souligner la grande compétence, a avancé des mesures visant à rendre obligatoire l'affichage du prix à l'unité de mesure. Il a participé à l'élaboration des lois et décrets concernant le droit de la consommation (loi sur la preuve des actes juridiques, loi sur les contrats d'assurance). Le service économique de l'I.N.C. a réalisé deux grandes études concernant le service après vente et la garantie des biens de consommation.

Enfin en ce qui concerne *l'information* lato sensu, l'I.N.C. a répondu à un courrier des consommateurs représentant 1 600 lettres par mois. Il a renouvelé le contrat annuel conclu pour la tenue de permanences téléphoniques « avocats ». Il a enfin apporté une aide technique aux associations de consommateurs par l'étude de dossiers, l'apport de documents, la participation à des sessions et stages de formation. Cette aide technique peut parfois revêtir des formes ambiguës. Certaines associations ont pu, notamment, regretter de n'avoir pas immédiatement connaissance des résultats des enquêtes comparatives, enquêtes dont la publication serait réservée en priorité à la revue publiée dans le cadre de l'Institut.

Votre Commission avait souhaité, dans son précédent rapport, que l'horaire de programmation sur Antenne 2 soit celui permettant la plus grande audience. Elle constate pour le déplorer que le différend Antenne 2 - I.N.C. sur l'heure de passage à vingt heures trente n'a pas été résolu. Néanmoins, la Commission a pris acte avec satisfaction des engagements pris par le Ministre visant à obtenir un allongement des temps d'antenne et une amélioration de la qualité des émissions réservées aux consommateurs.

Le Ministre de la Consommation a annoncé lors de sa conférence de presse de juillet 1981 son intention de procéder à une *réforme de l'Institut national de la Consommation*. Cette réforme, d'ailleurs réclamée depuis longtemps par l'ensemble des associations de consommateurs, s'inspirera des principes suivants :

- redonner à l'Institut national de la Consommation sa spécificité d'établissement public à caractère administratif, dimension aujourd'hui occultée par des tâches qui en font aux yeux du public une organisation de consommateurs parmi d'autres. Pour ce faire, il conviendrait de développer le travail d'enquête et de recherche de l'Institut : tests comparatifs, amélioration de la qualité et de la sécurité débouchant sur des propositions de normes, comportement des consommateurs, amélioration de la législation.

- Les statuts seront modifiés pour permettre une meilleure représentation des *associations de consommateurs qui deviendraient majoritaires au sein du Conseil d'administration*. Ce Conseil d'administration serait composé de 3 collèges délibératifs, les représentants des associations professionnels n'y siégeant plus :

- les associations de consommateurs (12 sur 23),
- les personnalités qualifiées (universitaires, juristes, scientifiques, etc.) dont des représentants du personnel de l'I.N.C. (6 sur 23),
- les représentants du Ministre de la Consommation (5 sur 23).

Un quatrième collège consultatif regroupera les représentants des autres ministères concernés (Economie, Agriculture, Industrie, Education, Justice, Logement etc.).

L'Institut aurait la liberté d'instruire et de diffuser tout dossier qu'il jugera utile. Mais il ne devra pas se substituer aux associations dans l'action juridique ou militante. Cette réforme sera menée en parallèle avec une réforme du C.N.C. (Conseil National de la Consommation), qui n'est pas aussi avancée que celle de l'I.N.C.

En ce qui concerne la subvention allouée à l'I.N.C. pour 1982, nous avons indiqué qu'elle enregistrerait une hausse de 21,8 % par rapport à 1981.

Cette augmentation peut, au premier abord, paraître substantielle, mais il ne faudrait pas qu'elle soit en partie – soit à raison de 1,424 million – minorée par le biais d'une augmentation des tarifs postaux à l'encontre de la revue « 50 millions de consommateurs » éditée par l'I.N.C. (1).

La décision de relever le tarif de l'affranchissement de cette revue, prise en application du décret (du 9 janvier 1981) du précédent Gouvernement, fait actuellement l'objet de négociations interministérielles. Le Ministre des P.T.T. ne semble pas opposé à une révision des tarifs en faveur de ce type de publications.

Sans préjuger de la décision qui sera prise, il convient d'envisager, dans le cas où les augmentations de tarifs seraient maintenues, **d'abonder dans le projet de budget 1982 la dotation allouée à l'I.N.C. afin de lui permettre de fonctionner dans des conditions satisfaisantes.** En effet, si ces tarifs n'étaient pas modifiés, l'Institut pourrait être conduit selon les informations dont dispose votre rapporteur, à *diminuer de 25 % son programme d'essais comparatifs.* Cette diminution entraînerait probablement à son tour une perte d'audience de la revue « 50 millions de consommateurs », soit une diminution de recettes à due concurrence.

B. LES AIDES FINANCIERES AUX ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

Les aides aux associations de consommateurs, en progression de 10 millions, soit de 51,6 %, devraient atteindre 29,383 millions, somme répartie à raison de 8,5 millions pour les aides non affectées et de 20,883 millions pour les « actions concertées » (l'essentiel des actions de ce type étant consacré à la réalisation d'émissions régionales de télévision, à la passation de conventions avec les unions régionales de consommateurs pour assurer la tenue de permanences et une assistance juridique et à la rémunération d'assistants techniques).

(1) Cette augmentation, qui résulte du fait que depuis cette année *50 millions de consommateurs* – qui est adressée à plus de 10 000 abonnés – n'est plus considérée comme une revue mais comme une publication administrative, porte, dès 1981, le coût de l'acheminement postal de 0,178 F à 0,470 F par numéro, ce qui correspond à une augmentation de 164 %. Le même problème se pose pour la revue *Consommateurs actualité*, éditée également par l'I.N.C.

Leur répartition est la suivante :

RÉPARTITION EN 1979, 1980 ET 1981 DE L'AIDE AUX ORGANISATIONS DE CONSOMMATEURS

(En francs.)

	1979	1980	1981
Association F.O.-consommateurs (A.F.O.C.)	187.000	377.400	438.000
Association des nouveaux consommateurs (A.N.C.)	155.000	248.000	213.900
Confédération générale du logement (C.G.L.) ..	152.000	280.000	300.000
Comité national des associations populaires familiales syndicales (C.N.A.P.F.S.)	125.000	287.500	335.000
Confédération syndicale du cadre de vie (C.S.C.V.)	182.000	280.000	341.000
Confédération syndicale des familles (C.S.F.) ...	182.000	295.500	345.000
Fédération des familles de France (F.F.F.)	142.000	287.400	316.140
Fédération nationale des associations familiales rurales (F.N.A.F.R.)	182.000	303.100	353.000
Laboratoire coopératif pour l'information, la protection et la représentation des consommateurs	87.000	283.900	330.000
Organisation générale des consommateurs (O.R.G.E.C.O.)	142.000	247.900	225.960
Union fédérale des consommateurs (U.F.C.)	237.000	377.400	438.000
Union féminine civique et sociale (U.F.C.S.) ...	162.000	271.900	304.000
A.S.S.E.C.O.-C.F.D.T.	»	»	150.000
I.N.D.E.C.O.S.A.-C.G.T.	»	»	150.000
Confédération nationale du logement	»	»	70.000
Union des consommateurs de la Réunion	26.000	10.000	15.000
Assemblée départementale des consommateurs de la Martinique	17.000	5.000	7.500
Union régionale des consommateurs de la Martinique	»	5.000	7.500
Groupeement des consommateurs du Kourou (devenu Association des consommateurs de Guyane)	12.000	10.000	15.000
Association des consommateurs et usagers de la Guadeloupe	»	10.000	15.000
Chambre de consommation d'Alsace	»	20.000	30.000
U.R.O.C. Aquitaine	»	20.000	30.000
U.R.O.C. Auvergne	10.000	20.000	30.000
U.R.O.C. Bourgogne	»	20.000	30.000
U.R.O.C. Bretagne	»	20.000	30.000
U.R.O.C. Centre	»	20.000	30.000
U.R.O.C. Champagne-Ardenne	»	20.000	30.000

(En francs.)

	1979	1980	1981
U.R.O.C. Franche-Comté	»	20.000	30.000
U.R.O.C. Languedoc-Roussillon	»	20.000	30.000
U.R.O.C. Limousin	»	20.000	30.000
Union lorraine des usagers et consommateurs (U.L.U.C.)	»	10.000	15.000
Union des organisations de consommateurs (Unorco) Lorraine	»	10.000	15.000
U.R.O.C. Midi-Pyrénées	»	20.000	30.000
U.R.O.C. Nord - Pas-de-Calais	»	20.000	30.000
U.R.O.C. Basse-Normandie	»	20.000	30.000
Association consommateurs information Haute- Normandie	»	20.000	30.000
U.R.O.C. Région parisienne	»	20.000	30.000
U.R.O.C. Pays de Loire	»	20.000	30.000
U.R.O.C. Picardie	»	20.000	30.000
U.R.O.C. Poitou-Charentes	»	20.000	30.000
U.R.O.C. Provence-Côte d'Azur	»	20.000	30.000
U.R.O.C. Rhône-Alpes	»	20.000	30.000
<i>Total</i>	2.000.000	4.000.000	5.000.000

TROISIEME PARTIE

LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

I.- LA POLITIQUE DES PRIX : LIBERTE SURVEILLEE ?

De janvier 1980 à septembre 1981, la politique menée dans le domaine de la réglementation des prix a subi plusieurs modifications notables : tout d'abord une politique de libération sans condition, puis une ère de liberté surveillée.

A. UNE LIBERATION SANS CONDITION

1. Au 1er janvier 1980, l'ensemble de la distribution avait recouvré la liberté de ses marges, moyennant la signature d'un engagement dit « de développement de la concurrence, d'information et de protection des consommateurs » par le Conseil National du Commerce et la Confédération Générale des petites et moyennes entreprises. Pour les prestations de services destinées aux particuliers, la liberté avait été rendue tout au long de la période, dans le cadre d'un engagement de modération qui ne prévoyait plus de normes de prix, mais des mesures relatives à l'information et à la protection des consommateurs. Au printemps 1981, une dernière vague de libération était effectuée, touchant notamment la tasse de café dans les débits de boisson, la distribution des produits laitiers et celle de certaines viandes.

2. Au 1er juin 1981, étaient restés réglementés le secteur de l'énergie, certains produits pharmaceutiques et certaines prestations de services comme les tarifs des taxis et des ambulances.

Parallèlement, les services compétents de la Direction Générale de la Concurrence et de la Consommation avaient reçu l'instruction de cesser d'effectuer des relevés de prix ou de demander des informations aux entreprises et leurs effectifs étaient en réduction depuis 1979, en application d'un plan de 400 départs (près de 20 % des agents des services extérieurs).

B. VERS UNE LIBERTE SURVEILLEE

Pour un certain nombre de raisons tant internationales que purement internes, cette politique de libération sans condition a rapidement montré ses limites et le rythme annuel d'augmentation des prix s'est élevé (+ 14 % en moyenne annuelle). C'est dans ce cadre général que la politique des pouvoirs publics s'est progressivement mise en place en trois étapes.

1. Reconstitution de l'appareil statistique

Dans une première étape, elle a visé à reconstituer l'appareil d'observation des prix, en arrêtant immédiatement les départs, en renforçant les moyens de fonctionnement, permettant aux agents de davantage se déplacer, et en donnant aux services de nouvelles instructions.

L'observation a concerné en priorité les secteurs sensibles ou ceux qui avaient eu tendance à déraiper le plus. Mais un retour à la surveillance des prix se situe à égale distance du laisser-aller antérieur et d'un retour obligatoire à la taxation des prix : elle est tout simplement indispensable à l'information des pouvoirs publics comme des consommateurs.

2. Elaboration de nouveaux modes d'action

Opérationnelle à partir de juillet, la politique des prix a été définie en la diversifiant selon les secteurs et leurs comportements. Pour les *produits industriels*, il a paru possible de maintenir la liberté des prix, nécessaire à l'affrontement de la compétition extérieure, mais en veillant plus qu'auparavant à l'évolution des marchés, au respect des règles de la concurrence et à l'équilibre des rapports entre producteurs et distributeurs.

Pour le commerce et surtout les prestations de service, la concurrence est inégale, parfois même inexistante. L'observation de la formation des prix, des créations d'emplois, du revenu des intéressés est nécessaire, mais difficile. Aussi a-t-il été jugé opportun de revenir à des interventions plus directes, mais variables selon les comportements observés :

- la concertation, qui est et restera le moyen privilégié de modération des prix. Cette voie, sous forme d'engagement ou d'accord formalisés, a été exploitée avec succès pour certaines professions, elle continuera à l'être du moment que les professionnels respectent leurs engagements ;

- le constat, phase où l'effort de la profession s'avère insuffisant, ou bien ses engagements non respectés : les pouvoirs publics constatent la situation à l'aide de leurs services d'enquête, et donnent un dernier avertissement à la profession ;

– l'intervention réglementaire, ultime étape lorsque les autres moyens s'avèrent inefficaces. Il est en effet normal de recourir aux méthodes autoritaires, contrairement aux erreurs antérieures, car l'incapacité à sanctionner enlève tout crédit à la concertation.

Dans ce cas, c'est une sanction des abus, décentralisée dans toute la mesure du possible, qui sera de préférence utilisée à une taxation d'ensemble sur tout le territoire. C'est ce qui a été mis en oeuvre avec l'arrêté du 4 août dernier sur les prix des hôtels, des campings et des débits de boisson : les Préfets des 18 départements sont ainsi intervenus, dans la plupart des cas pour sanctionner des abus individuels. Le trop grand nombre de ces abus a conduit le Préfet de Paris à fixer un plafond pour la bière et les boissons minérales dans l'ensemble des débits de boisson du département.

3. Le blocage des prix de certains produits et services

Le réajustement du franc au sein du système monétaire européen a nécessité, pour que l'économie française profite pleinement de la remise en ordre intervenue, des mesures exceptionnelles d'accompagnement en matière de prix. L'objectif est de parvenir à limiter à 10 % la hausse des prix en fin 1982. On peut ainsi résumer le dispositif adopté pour atteindre cet objectif, et dont les aspects réglementaires ont fait l'objet des arrêtés de prix du 8 octobre 1981.

Les prix des services sont bloqués pour 6 mois au niveau atteint le 3 octobre 1981, ou taxés en cas de hausse abusive ces derniers mois ; il pourra être mis fin à ce régime dès la fin du troisième mois par des accords de régulation passés avec les organisations professionnelles et visant une croissance modérée des prix.

Les prix de détail de quelques produits de grande consommation (pain, lait et beurre, margarine, sucre et café) sont stabilisés pour trois mois.

Pour la distribution, seules les marges des importateurs sont bloquées en valeur absolue pendant trois mois, pour que le réalignement du franc n'aboutisse pas à une majoration indue de leurs revenus ; les autres marges commerciales sont surveillées et les abus seront sanctionnés ; en outre, des accords seront négociés avec la distribution pour maintenir ou même réduire les prix d'un certain nombre de produits de grande consommation.

Cette opération de blocage des prix s'est traduite, en quelques jours, par le relevé de 1,5 million de prix dans 140 000 points de vente ; opérations effectuées par les agents de la D.G.C.C., mais aussi par la gendarmerie et les services de police (1).

(1) 30 000 opérations effectuées par les agents de la D.G.C.C. ; 70 000 par la gendarmerie ; 40 000 par la police ; soit un total de 140 000 points de vente contrôlés.

Pour les prix industriels, la liberté des prix est maintenue, mais il est demandé aux chefs d'entreprises de faire les efforts nécessaires pour ramener la hausse des prix des produits industriels à 8 % en 1982.

La progression des loyers sera plafonnée, dans le cadre du projet de loi sur les relations entre les propriétaires et les locataires déposé devant le Parlement.

En matière de tarifs publics, l'Etat donnera l'exemple en cantonnant leur hausse moyenne entre 8 et 10 % en 1982. Pour les prix de l'énergie, un effort de même sens sera fait, compte tenu de l'évolution des prix du pétrole et du cours du dollar.

Il est encore trop tôt pour porter un jugement sur l'efficacité des mesures ainsi mises en oeuvre. Votre Commission suivra avec attention les résultats réels de cette politique de liberté surveillée des prix. Elle estime que son succès dépendra pour une bonne part, des résultats acquis dès les premiers mois de fonctionnement ; il convient, en effet, de briser tout un système d'anticipations inflationnistes et de rigidités structurelles à la hausse des prix. Ce succès dépendra également d'une réforme de la politique de la consommation permettant aux associations de consommateurs, à la fois de mieux connaître les mécanismes réels qui président à la formation des prix et de faire connaître le résultat de leurs enquêtes par un accès plus large aux différents médias.

II.- BILAN DE L'ACTIVITE DE LA COMMISSION DE LA CONCURRENCE

A. L'ACTIVITE DE LA COMMISSION - DONNEES NUMERIQUES

Entre la fin novembre 1980 et la fin octobre 1981, période pour laquelle son rapport d'activité est en cours de préparation, il est prévu un nombre sensiblement égal d'avis qu'au cours de la période précédente. 19 avis ont été rendus dont 2 au titre de la mission générale de conseil, 1 en matière de contrôle de la concentration et 16 en matière d'ententes et d'abus de position dominante.

Une analyse de l'évolution en année pleine sur les 3 années 1978-1979-1980 conduit à constater une évolution parallèle des saisines, des avis et des décisions ministérielles ; après la forte progression de 1979, deuxième année de fonctionnement de la Commission, l'année 1980 a vu une réduction d'activité sur ces trois plans :

	1978	1979	1980
Nombre total des saisines	22	55	28
(dont saisines ministérielles)	(14)	(28)	(11)
Nombre total d'avis	16	26	21
Nombre total de décisions ministérielles	10	17	11

La réduction des saisines est surtout imputable à la baisse des saisines d'origine ministérielle. Au contraire, les saisines directes, émanant d'organisations professionnelles, d'organisations de consommateurs ou de collectivités

locales, ont progressé régulièrement : 4 en 1978, 10 en 1979, 15 en 1980 (dont 11 jugées recevables) – Les dispositions nouvelles de la loi de 1977 commençant sur ce point à faire sentir leur effet. Les consultations non contentieuses ont été particulièrement faibles en 1980, comme le contrôle des concentrations (une seule saisine).

Force est donc de constater un ralentissement d'activité en matière de concurrence en 1980, largement imputable à une inflexion de la politique du Gouvernement précédent en ce domaine, illustrée par des problèmes dans la transmission des rapports d'enquête, des sanctions systématiquement moins fortes que celles demandées par la Commission, et par la non publication d'avis : il y avait 6 avis en attente de publication en mai 1981, dont un depuis plus d'un an.

B. L'ACTIVITE DE LA COMMISSION – DE QUELQUES AFFAIRES

Dans son précédent rapport, votre Commission soulignait que « sauf quelques cas assez rares, on ne peut que constater le caractère assez marginal sur le plan économique, des secteurs faisant l'objet d'attentions ou d'interventions de la Commission de la Concurrence ». Cette constatation doit être maintenant nuancée, ainsi qu'on pourra le juger en analysant trois affaires particulières.

1°) - Le groupement national des carrossiers réparateurs

De manière répétée, au cours des années 1979 et 1980, ce groupement avait diffusé des consignes de prix dans des circulaires adressées à ses adhérents. La Commission de la Concurrence, dans un avis du 21 février 1981, a estimé que de telles pratiques devaient faire l'objet d'une sanction pécuniaire. Le Ministre a suivi (B.O.S.P. du 10781), *sans les atténuer*, les conclusions de la Commission. Il a prononcé une sanction de 100.000 F et enjoint de publier la décision de sanction et un résumé de l'avis de la Commission dans le journal syndical. Cependant, au vu de certaines informations, il ne semble pas que les pratiques incriminées aient été totalement supprimées par la profession.

2°) - Les médicaments génériques

Rappelons brièvement les faits de la cause.

Quand le brevet d'un médicament arrive à terme, tout laboratoire peut en faire des copies et vendre le médicament sous son nom « générique » (appellation scientifique). Une nouvelle réglementation en usage depuis le début de 1980 organise cette diffusion des génériques. Une filiale de Clin-Midy, le laboratoire français de produits génériques (LFPG), avait décidé de

développer cette nouvelle famille de produits. En quelques mois, elle allait devoir cesser son offensive, victime du *boycottage* imposé par un grand nombre de pharmaciens d'officine. Ces derniers préféraient continuer à vendre des produits traditionnels au prix fort plutôt que les « produits conseils » génériques fabriqués par Clin-Midy et vendus à bas prix (environ 15 à 40 % de réduction).

La Commission a jugé, le 20 mai 1981, que ces pratiques constituaient non seulement un abus du monopole confié aux pharmaciens au nom de la santé publique, mais aussi une infraction évidente à notre législation de la concurrence d'une particulière gravité ! Elle a donc recommandé :

- des sanctions pécuniaires à l'encontre des syndicats en cause. Ces sanctions varient entre 20.000 F et 140.000 F pour un certain nombre de syndicats départementaux et régionaux. La sanction est de deux millions de francs pour la Fédération des syndicats pharmaceutiques de France, le montant total des amendes s'élevant à 2.860.000 F.

- la publication de cet avis dans la presse professionnelle, aux frais de la Fédération.

- la présentation à la Commission d'un nouveau rapport sur la commercialisation des produits génériques dans un délai n'excédant pas 18 mois.

Le Ministre a décidé de suivre, *sans les atténuer*, les conclusions de la Commission. L'attention doit être attirée sur le montant élevé de l'amende (près de 3 millions de francs), plus élevé que celui infligé l'année dernière à la société Darty. La Commission estime que seules des amendes d'un montant élevé, mais réaliste, sont susceptibles d'exercer les effets dissuasifs recherchés.

3°) - Le prix du pain

Dans un premier avis du 16 juin 1980, la Commission de la Concurrence avait souligné la nocivité du *boycottage* organisé par la Fédération Patronale de la Boulangerie-Pâtisserie de la Moselle, contre deux entreprises de meunerie et un fabricant de fours, coupables à ses yeux de fournir des commerçants polyvalents.

Après avoir constaté que ces diverses pressions avaient entraîné une diminution des ventes des trois entreprises boycottées, la Commission de la Concurrence a estimé que le Syndicat Départemental avait outrepassé la simple défense des intérêts collectifs de la profession : il avait entravé le libre choix de leurs fournisseurs par les boulangers et empêché une concurrence normale entre les différents modes de fabrication et de distribution du pain.

Le Ministre a donc décidé de sanctionner un tel comportement et d'infliger à la Fédération de la Boulangerie-Pâtisserie de la Moselle une sanction pécuniaire de 150.000 F.

C. LES ORIENTATIONS DU NOUVEAU GOUVERNEMENT

Au fil des déclarations et des décisions, ces orientations semblent se dessiner de la manière suivante :

– les avis de la Commission sont suivis d'effets plus rapidement, et le montant des amendes infligées ne s'éloigne pas de celui des amendes proposées.

– Le Ministre a donné les instructions nécessaires pour que les enquêtes soient menées rapidement à leur terme, notamment en ce qui concerne la participation des services du Ministère de l'Economie et des Finances à l'instruction de ces affaires.

– Le Gouvernement n'exclut pas la possibilité de renforcer les pouvoirs et les moyens de la Commission de la Concurrence (1).

(1) J.O.A.N. 14 septembre 1981 P.2662 – Question écrite de M. Jean-Louis MASSON.

III.- L'URBANISME COMMERCIAL

A. DONNEES NUMERIQUES

La loi d'orientation du commerce et de l'artisanat a prévu de soumettre à autorisation préalable les créations de magasins de commerces de détail dès lors que leurs superficies dépassent 3.000 m² de plancher hors-oeuvre ou 1.500 m² de surface de vente dans les communes de plus de 40.000 habitants et 2.000 m² de plancher hors-oeuvre ou 1.000 m² de surface de vente dans les communes de moins de 40.000 habitants.

Ainsi en 1980, 29,3 % des surfaces de vente demandées ont été autorisées, soit 509.000 m². Pour le 1^{er} semestre 1981, ce chiffre est de 36,6 %, soit 227.723 m² d'autorisés. En 1980, et au cours du premier semestre de 1981, le Ministre a pris 320 décisions : 219 en 1980 (73 concernant des décisions de C.D.U.C. intervenues en 1979 et 146 des décisions C.D.U.C. intervenues en 1980). 101 au 1^{er} semestre 1981 (66 concernant des décisions de C.D.U.C. intervenues en 1980 et 35 des décisions de C.D.U.C. intervenues en 1981). Parmi ces 320 décisions ministérielles, 212 ont confirmé une décision départementale : 22 autorisations (132.020 m²), 190 refus (1.059.371 m²). 108 ont infirmé les décisions départementales en autorisant 84 projets (264.556 m²) et en annulant 24 autorisations de C.D.U.C. (164.585 m²).

La répartition par nature d'établissements des surfaces autorisées en 1980 et durant le 1^{er} semestre 1981 fait apparaître une relative stabilité tant en nombre qu'en surface dans les autorisations accordées pour des hypermarchés ou des supermarchés. On constate également depuis 1974 une augmentation constante du nombre de magasins spécialisés.

B. VERS UNE REMISE EN CAUSE DE LA LOI D'ORIENTATION

Devant les difficultés et les critiques qu'a suscitées l'application de la loi, le Gouvernement a décidé de revoir la politique d'urbanisme commercial. Dans ces conditions, il est apparu nécessaire de suspendre provisoirement la délivrance des autorisations de création de grandes surfaces pour les projets qui font l'objet d'un recours au niveau national.

Parallèlement à l'étude de la réforme des articles 28 à 32 de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, il a été décidé de demander à chaque département de dresser un inventaire des magasins de détail existants et d'élaborer un document présentant les orientations à retenir pour le développement des différentes formes de commerces. Ces travaux devront être le fruit d'une concertation entre les principaux intéressés (commerçants, élus locaux, consommateurs) avec l'assistance technique des directions départementales concernées (Equipement, Concurrence et Consommation).

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. Rémi Herment a attiré l'attention de la Commission sur les risques potentiels présentés par les enquêtes comparatives pour les activités des entreprises visées, car elles peuvent éventuellement conduire celles-ci jusqu'au dépôt de bilan. Il a demandé que ces enquêtes soient menées avec le plus grand sérieux et évitent tout risque de mauvaise interprétation de la part des consommateurs.

M. Jacques Braconnier a jugé pour sa part que ces conséquences désastreuses pourraient être évitées par une politique de prévention menée plus activement en amont de la production, notamment lorsque la sécurité physique du consommateur est mise en cause. **Le rapporteur pour avis a partagé cette préoccupation de renforcement de la politique de prévention et estimé qu'il convenait, afin d'éviter absolument toute fermeture d'usine, d'envisager la mise en place d'un mécanisme d'aides et de contrôle aux entreprises améliorant la qualité de leurs produits, ainsi que de parvenir à une réforme du C.N.C. aussi rapide que possible.**

M. Roland Grimaldi s'est félicité, au nom du groupe socialiste, de la création d'un ministère de la consommation et des premières mesures prises par ce département ministériel nouveau. Il s'est interrogé sur l'opportunité d'étoffer davantage les services qui lui sont rattachés, et de lui conférer une compétence en matière de politique des prix.

M. Jacques Braconnier et M. Michel Chauty, Président, ont abordé le problème de l'affichage des prix à l'unité de volume et de poids. M. Gérard Ehlers, rapporteur pour avis, a rappelé sur ce point qu'un décret était en préparation, visant à transcrire en droit français les dispositions de la directive 79/112 du 18 décembre 1978 relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ; il s'est en outre félicité des progrès intervenus dans l'harmonisation au plan communautaire des politiques de défense des consommateurs.

Sous réserve de ces observations, votre Commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption du budget de la Concurrence et de la Consommation.

ANNEXE**Liste des personnes entendues par le Rapporteur**

- M. Berges** : Union Fédérale des Consommateurs
- Mme Mader** : Fédération des Familles de France
- MM. Delorme et Allix** : Syndicat C.F.D.T. de la D.G.C.C.
- M. Morin** : Syndicat autonome de la D.G.C.C.
- M. Martini** : Syndicat C.F.T.C. de la D.G.C.C.
- M. Blanc** : Directeur Général de la D.G.C.C. et M. Giraud, sous-directeur
- MM. Tirel et Rivière** : Organisation Générale des Consommateurs
- Mlle Aubertin** : Fédération Nationale des Associations familiales rurales
- MM. Rochard et Larrieu** : Syndicat C.G.T. de la D.G.C.C.
- M. Fauchon** : Directeur de l'I.N.C. et M. Vlieghe, sous-directeur
- MM. Livi et Madiou** : Indecosa - C.G.T.
- MM. Jacquet et Viaud** : Confédération syndicale des Familles
- M. Marleix** : Association Force Ouvrière Consommateurs.