

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1982.

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1983, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

*Rapporteur général.*

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**  
**(Deuxième partie de la loi de finances.)**

---

ANNEXE N° 7

**CONSOMMATION**

*Rapporteur spécial : M. Michel MANET.*

---

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, René Chazelle, Pierre Croze, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 1083 et annexes, 1165 (annexe 11), 1170 (tome V) et in-8° 260.

Sénat : 94 (1982-1983).

---

Loi de finances. — Consommation - Consommation : ministère - Institut national de la consommation (I.N.C.).

## SOMMAIRE

---

	Pages
I. — Principales observations de la Commission .....	3
II. — Examen en Commission .....	4
<b>RAPPORT :</b>	
I. — Les moyens budgétaires .....	8
A. — <i>Un budget essentiellement de fonctionnement</i> .....	8
1. Les dépenses de fonctionnement .....	8
2. Les dépenses en capital .....	9
B. — <i>Les principaux points d'impact du budget</i> .....	10
1. Le renforcement des moyens de fonctionnement, principalement des services extérieurs .....	10
2. La création de centres locaux d'information sur les prix .....	11
3. Le soutien aux organisations de consommateurs .....	11
4. Le développement des contrats de qualité .....	13
II. — Le bilan de l'action menée depuis un an .....	15
A. — <i>L'organisation du Ministère</i> .....	15
1. Favoriser le développement de la vie associative .....	15
2. Adapter la production aux besoins des consommateurs et usagers ..	16
3. Protéger les intérêts économiques des consommateurs .....	16
4. Contribuer à l'activité interministérielle du ministère de la Consommation .....	17
B. — <i>La mise en œuvre des projets prioritaires</i> .....	17
1. L'information sur les prix .....	18
2. La prévention des accidents domestiques et la sécurité des produits ..	18
3. La reconquête des marchés par la qualité des produits et des services ..	20
III. — Quelques actions particulières poursuivies en 1983 .....	23
A. — <i>Renforcer le rôle du consommateur : l'Institut national de la consommation</i> .....	23
B. — <i>Assurer la protection des consommateurs</i> .....	25
1. Les conventions collectives de consommateurs .....	25
2. La réforme du droit de la consommation .....	26

---

## **I. -- PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION**

On ne peut que se féliciter de constater que l'accent est mis en 1983 :

- sur l'information des consommateurs sur les prix,
- sur la prévention des accidents domestiques qui entraînent chaque année des incapacités importantes,
- sur la reconquête des marchés par l'amélioration de la qualité des produits et des services.

Il apparaît nécessaire :

- de renforcer les moyens mis à la disposition des organisations de consommateurs, notamment par la création de maisons de la consommation au niveau municipal et l'équipement de centres techniques départementaux de la consommation,
- d'intéresser un nombre plus grand d'entreprises aux accords de qualité,
- de doter l'Institut national de la consommation d'instances représentatives,
- d'étendre les dispositions relatives à l'affichage des prix à l'unité à des produits alimentaires ou non alimentaires plus nombreux.

## II. — EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le 4 novembre 1982, sous la présidence de M. Geoffroy de Montalembert, vice-président, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Michel Manct, rapporteur spécial, le projet de budget pour 1983 du ministère de la Consommation.

Le Rapporteur spécial a d'abord souligné que le ministère de la Consommation, constitué par des services provenant des ministères de l'Agriculture et de l'Economie et des Finances, a été doté pour 1983 d'un projet de budget autonome.

Il a indiqué que :

— sur un montant total de crédits s'élevant à 271 millions de francs pour 1983, soit en progression d'environ 18 % par rapport à 1982, les dépenses de fonctionnement représentent 99,8 % ;

— le ministère de la Consommation disposera en 1983 de 1.400 agents environ ;

— les mesures nouvelles concernent la création de six centres locaux d'information sur les prix et le soutien des organisations de consommateurs ;

— les dépenses en capital s'élèvent à 1,6 million de francs en autorisations de programme et 0,58 million de francs en crédits de paiement.

Le Rapporteur spécial s'est ensuite félicité de l'accent mis en 1983 :

— sur l'information des consommateurs, notamment en matière de prix ;

— sur la prévention des accidents domestiques qui entraînent chaque année des incapacités importantes ;

— sur la reconquête des marchés par l'amélioration de la qualité des produits et des services.

Il lui est apparu cependant nécessaire :

— de renforcer les moyens mis à la disposition des organisations de consommateurs, notamment par la création de maisons de la consommation au niveau municipal et par l'équipement de centres techniques départementaux de la consommation ;

— d'intéresser un nombre plus grand d'entreprises aux accords de qualité ;

— de doter l'Institut national de la consommation d'instances représentatives ;

— d'étendre les dispositions relatives à l'affichage des prix à l'unité à des produits alimentaires ou non alimentaires plus nombreux.

A l'issue de l'exposé de M. Michel Manet, rapporteur spécial, M. Geoffroy de Montalembert s'est inquiété de ce que les orientations retenues ne tiennent pas suffisamment compte des problèmes rencontrés par les producteurs.

**MESDAMES, MESSIEURS,**

La présentation de la loi de finances pour 1982 avait fourni l'occasion à votre commission des Finances d'indiquer qu'elle avait accueilli avec intérêt la création du ministère de la Consommation qui, au-delà des structures gouvernementales, traduisait une conception nouvelle de la vie économique et des rapports entre l'homme et la production.

L'objectif très ambitieux assigné à ce nouveau Ministère était de contribuer en définitive à ce que chacun vive mieux dans une société plus équitable : les voies pour y parvenir étaient nettes :

— les consommateurs devaient s'organiser et prendre en main leurs propres affaires ; il s'agissait, à travers les efforts pour favoriser la vie associative, de considérer ceux-ci comme partenaires à part entière, de leur fournir une information adéquate et de leur permettre d'exprimer leur point de vue ;

— l'Etat était alors appelé à garantir la loyauté des transactions, à veiller à la sécurité des produits ou services et à promouvoir leur qualité, notamment par une remise en ordre de la législation et de la réglementation existantes et par une application sérieuse des textes ;

— il importait alors que les intérêts et les aspirations des consommateurs soient pris en compte, par une action de coordination entre l'ensemble des départements ministériels, par l'introduction du sens et de la dimension de la consommation au centre de la décision économique et sociale.

Au regard de ces expériences, nous avons regretté que le ministère de la Consommation n'ait pu être doté, par suite du calendrier budgétaire, d'un budget propre dans le cadre de la loi de finances pour 1982.

Sans doute, le décret du 16 juillet 1981 fixant ses attributions, avait précisé en particulier les services qui lui étaient rattachés : Service de la répression des fraudes et du contrôle de la qualité du ministère de l'Agriculture, la Sous-direction « distributions-services-consommation » du ministère de l'Economie et des Finances. Cependant, les moyens consacrés à la politique de la consommation étaient restés inscrits pour partie au budget de l'Agriculture, pour partie au budget des Services économiques et financiers.

Le premier semestre de l'année 1982 ayant permis notamment de mettre en place les nouvelles structures de ce Ministère et d'individualiser, dans les budgets des deux ministères d'origine, les emplois et les crédits correspondant aux missions et services transférés, il était alors possible d'établir un projet de budget propre au ministère de la Consommation pour 1983.

C'est donc avec un intérêt renouvelé que nous examinerons les dotations qui sont ainsi proposées, étant observé que, du fait de ce premier budget, les comparaisons sont difficiles à établir avec les crédits antérieurement alloués.

Nous nous efforcerons, après une présentation rapide des dépenses envisagées, d'examiner les orientations les plus importantes du projet de budget pour 1983, de dresser le bilan des opérations menées depuis un an et d'étudier plus particulièrement quelques actions qui seront poursuivies au cours des prochains mois.

## I. — LES MOYENS BUDGÉTAIRES

Pour 1983, les actions qu'entend poursuivre le ministère de la Consommation continueront d'être orientées autour de trois axes :

- l'information des consommateurs sur les prix,
- la prévention des accidents domestiques,
- la reconquête des marchés par l'amélioration de la qualité des produits et des services.

A cet effet, il disposera d'un budget autonome composé essentiellement de crédits de fonctionnement dont les principaux points d'impact particuliers concerneront outre le renforcement des services, l'information sur les prix, notamment par l'intermédiaire des organisations de consommateurs et l'établissement de contrats de qualité.

### A. — UN BUDGET ESSENTIELLEMENT DE FONCTIONNEMENT

Le montant global des crédits du ministère de la Consommation s'élèvera pour 1983 à 271,9 millions de francs, en progression d'environ 18 % par rapport à 1982.

#### 1. Les dépenses de fonctionnement.

Leur montant est de 271,3 millions de francs (99,8 % du total).

a) Les moyens des services : 239,6 millions de francs dont :	
— personnel . . . . .	151,7
— matériel . . . . .	37,7
— subvention de fonctionnement à l'Institut national de la consommation . . . . .	35,2
— dépenses diverses . . . . .	15

La création de huit emplois est prévue pour 1983 :

- 2 au titre du programme civil de recherches,
- 6 en vue de la titularisation de vacataires.

b) Les interventions publiques : 31,7 millions de francs dont :

— ajustement de la dotation consacrée au soutien des organisations de consommateurs . . . . .	+ 2,35
— transfert de crédits d'intervention du budget des Services économiques et financiers . . . . .	+ 29,4

Ainsi, l'augmentation des dépenses ordinaires pour 1983 est de 42,4 millions de francs dont :

- 22 millions de francs d'ajustements salariaux ;
- 20 millions de francs destinés à des actions nouvelles, à savoir :
  - 12,8 millions pour la création de six centres locaux d'information sur les prix,
  - 2,3 millions au titre du soutien apporté aux organisations de consommateurs.

## 2. Les dépenses en capital.

Leur montant est de :

- 1,6 million de francs en autorisations de programme ;
- 0,58 million de francs en crédits de paiement.

Elles sont destinées :

	(En millions de francs.)	
	A.P.	C.P.
— aux études nécessaires à l'élaboration de nouvelles réglementations en matière de répression des fraudes . . . .	0,816	0,350
— à l'équipement en matériels techniques des laboratoires . . . . .	0,800	0,200
— aux subventions d'équipement à des laboratoires travaillant pour le compte de l'Etat . . . . .	0,035	0,030

## B. — LES PRINCIPAUX POINTS D'IMPACT DU BUDGET

Quatre actions particulières retiennent l'attention. Ce sont :

- le renforcement des moyens de fonctionnement, principalement des services extérieurs,
- la création de centres locaux d'information sur les prix,
- le soutien apporté aux organisations de consommateurs,
- le développement des contrats de qualité.

### 1. Le renforcement des moyens de fonctionnement, principalement des services extérieurs.

Sur 239,6 millions de francs au titre des mesures nouvelles inscrites en dépenses de fonctionnement, un montant de 221,6 millions de francs représente des dotations résultant des transferts d'emplois et de crédits figurant antérieurement :

- au budget *du ministère de l'Agriculture* :
  - à l'*administration centrale* : 84 emplois créés dont 1 directeur, 6 inspecteurs généraux et 51 inspecteurs divisionnaires principaux de la répression des fraudes (14,3 millions de francs),
  - dans les *services extérieurs* : 1.275 emplois créés dont 3 inspecteurs généraux, 249 inspecteurs divisionnaires principaux (167,3 millions de francs) ;
- au budget *du ministère de l'Economie et des Finances* :
  - à l'*administration centrale* : 15 emplois créés d'agents contractuels (39,9 millions de francs).

Le Ministère disposera, en 1982, d'environ 1.400 emplois budgétaires, dont 80 % de titulaires.

La plupart des titulaires appartient à des corps spécifiques :

- inspecteurs de la répression des fraudes (309),
- contrôleurs de la répression des fraudes (335),
- personnel scientifique de laboratoire (70),
- personnel technique de laboratoire (161).

Les vacataires à temps plein ont tous été contractualisés en 1982.

Bien entendu, l'ensemble des agents non titulaires du ministère de la Consommation pourra se réclamer, selon le cas, des dispositions du décret n° 82-803 du 22 septembre 1982 relatif à la titularisation des catégories C et D ou de celles qui sont posées par un projet de loi en ce qui concerne la titularisation des catégories A et B.

Il en est de même des agents agréés rémunérés sur fonds de concours, qui ne sont plus qu'une quarantaine.

## **2. La création de centres locaux d'information sur les prix.**

Il est proposé de créer six centres locaux d'information sur les prix destinés à apporter une information publique sur le niveau des prix pratiqués dans le commerce de détail : une centaine d'articles de consommation courante (alimentation, produits d'entretien, hygiène) a été retenue. Le prix public ne sera pas le prix moyen, mais le prix réellement observé au-dessous duquel est vendu le produit considéré dans le quart des magasins de la zone concernée.

L'objectif poursuivi est non seulement de réaliser une véritable transparence du marché, mais aussi d'inciter à la baisse des prix, en fournissant aux différents acteurs économiques une base de référence pour faire jouer la concurrence. On incitera ainsi les consommateurs à acheter dans les magasins qui vendent autour et au-dessous de ce prix « économique », et les détaillants à pratiquer des prix inférieurs à ce même prix.

A cet effet, on utilisera une méthode statistique : des enquêtes relèveront les prix dans un échantillon de magasins représentatif à l'aide de terminaux de saisie portables. Immédiatement après les relevés, les données recueillies seront transmises à un centre informatique : celui-ci les traitera pour déterminer le prix de référence de chaque produit, et retransmettra dès le lendemain cette information, sous forme de tableau, aux médias, aux associations de consommateurs, aux municipalités et aux administrations concernées, afin de lui assurer la plus large diffusion possible.

## **3. Le soutien aux organisations de consommateurs.**

Les crédits alloués aux organisations de consommateurs étaient jusqu'ici inscrits aux chapitres 44-81 (Aide aux organisations de consommateurs) et 44-82 (Actions concertées en matière de consommation) du budget des Services économiques et financiers : ils ont

été en nette augmentation ces dernières années, notamment en 1982. Ils figurent pour 1983 au chapitre unique 44-80 (Soutien aux organisations de consommateurs) du budget de la Consommation.

	1980	1981	1982	1983
<b>Services économiques et financiers :</b>				
— chapitre 44-81 .....	4.000.000	5.000.000	8.500.000	»
— chapitre 44-82 .....	11.182.906	14.382.906	20.882.906	»
<b>Consommation :</b>				
— chapitre 44-80 .....	»	»	»	31.732.906
<b>Total en francs .....</b>	<b>15.182.906</b>	<b>19.382.906</b>	<b>29.382.906</b>	<b>31.732.906</b>

La majoration prévue pour l'an prochain est donc de 2,35 millions de francs, soit + 8 %.

La répartition des subventions allouées en 1982 laisse apparaître la recherche d'un nouvel équilibre entre subventions de fonctionnement et subventions affectées ainsi qu'une volonté de valoriser le rôle des échelons locaux que sont les Unions régionales d'organisations de consommateurs (U.R.O.C.).

Ainsi cette répartition serait-elle effectuée en 1982 à un double niveau :

— *national* : en faveur des organisations nationales de consommateurs à hauteur de 7,34 millions de francs.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'une somme de 2,5 millions de francs destinée à financer des actions concertées doit être attribuée aux différentes organisations nationales de consommateurs en fonction des propositions qu'elles auront soumises au ministère de la Consommation concernant :

- la formation du jeune consommateur,
- les relevés de prix,
- la participation à l'opération vacances 1982 (tenues de permanences notamment).

Les organisations nationales se répartissent enfin un crédit de un million de francs destiné à financer des actions de formation des militants.

— *local* : les aides du ministère de la Consommation n'étant pas attribuées directement aux associations de consommateurs, ce sont

les U.R.O.C., constituant des pôles de regroupement de l'action militante au niveau régional, qui reçoivent ces dotations. Celles-ci sont attribuées par convention pour :

— la réalisation d'émissions télévisées hebdomadaires dans le cadre de F.R. 3 ;

— des actions de formation ;

— la participation au fonctionnement de la Boîte postale 5000 ;

— la contribution à des réunions de concertation au niveau départemental ou régional et à des manifestations publiques.

Par ailleurs, l'action de restructuration entreprise sera poursuivie : elle vise à donner aux organisations locales de consommateurs un cadre mieux adapté à leurs missions, cadre susceptible d'assurer la couverture technique des missions collectives des organisations de consommateurs :

— au niveau municipal, les maisons de la consommation doivent constituer le lieu privilégié d'assistance au consommateur isolé ;

— au niveau départemental, les centres techniques de la consommation seront conçus comme l'outil technique commun à l'ensemble des organisations, avec le concours financier des collectivités locales.

Cette action de restructuration, destinée à la fois à répondre aux besoins du public et à ceux des organisations, est menée à bien en concertation avec les collectivités locales, les organisations de consommateurs et les pouvoirs publics.

#### **4. Le développement des contrats de qualité.**

Des négociations entamées avec les associations de consommateurs en juin 1982 se poursuivent : des dossiers de propositions d'amélioration de qualité des produits ont été déposés par une trentaine d'entreprises représentant les secteurs d'activité les plus divers des biens et des services de consommation.

Un crédit de 3 millions de francs est demandé à cet effet pour 1983 ; il compléterait une dotation de 8 millions de francs qui pourrait être dégagée au titre de cette opération.

## II. — LE BILAN DE L'ACTION MENÉE DEPUIS UN AN

Au cours de sa première année d'existence, le ministère de la Consommation a dû d'abord mettre en place des structures lui permettant d'assumer ses missions. Puis, il a mis en chantier quelques grands projets prioritaires.

Enfin, dans le cadre du groupe interministériel de la consommation, le ministère de la Consommation a pris, au fur et à mesure des événements qui se présentaient, des dispositions propres à protéger les consommateurs français contre les dangers qui pouvaient peser sur eux.

### A. — L'ORGANISATION DU MINISTÈRE

A partir des services rattachés au Ministère en juillet 1981 (Service de la répression des fraudes et une des sous-directions de la D.G.C.C.) ont été créés par le décret du 5 janvier 1982 :

- une Direction de la consommation et de la répression des fraudes,
- une Mission d'étude et de coordination,
- un Service des affaires générales.

Outre les missions traditionnelles assignées au Service de la répression des fraudes (surveillance de la loyauté des transactions et de la qualité des denrées, produits et services, protection de la qualité et contrôle de la publicité), la Direction de la consommation et de la répression des fraudes a axé son activité sur les objectifs suivants :

#### 1. Favoriser le développement de la vie associative :

- par l'information et la formation des consommateurs et usagers avec notamment l'extension des moyens d'expression et d'éducation ;
- par une concertation accrue avec les consommateurs et usagers et dans les organismes où s'élaborent les décisions.

Le dialogue avec les associations s'est développé :

— au sein du Conseil national de la consommation, les groupes de travail ont été multipliés : ils traitent de vastes problèmes concernant la consommation : accidents domestiques, accès aux moyens audiovisuels, sécurité des produits... ;

— par l'entrée des représentants des consommateurs au sein des conseils d'administration des entreprises nationalisées ou de diverses commissions techniques. (Comité économique et social...)

## **2. Adapter la production aux besoins des consommateurs et usagers :**

— par des mesures destinées à garantir des produits sans dangers pour la sécurité et la santé des consommateurs et usagers ;

— par l'amélioration de la qualité qui vise à obtenir des produits français de meilleure qualité pour les rendre plus compétitifs sur les marchés, et des produits mieux adaptés aux besoins des consommateurs.

Il s'agit de satisfaire aux besoins et désirs des consommateurs, notamment au point de vue durabilité, facilité d'utilisation ou sur le plan alimentaire : durée de conservation, qualité nutritive et saveur. Mais aussi, il s'agit de rendre les produits français plus compétitifs sur le plan international et, de ce fait, contribuer à la relance économique.

Une réforme est en cours pour améliorer la réglementation des « labels ». Désormais, le ministre de la Consommation interviendra dans leur homologation et les contrôles seront renforcés.

## **3. Protéger les intérêts économiques des consommateurs :**

— par la surveillance de la loyauté des transactions ;

— par le contrôle de la publicité et de l'étiquetage, sans négliger la protection des produits français contre une concurrence étrangère déloyale, avec un renforcement des contrôles à l'importation.

Ces mesures s'inscrivent dans le cadre de la politique sociale du Gouvernement qui vise à réduire les inégalités et à favoriser la défense du pouvoir d'achat.

Cette volonté se traduit par une application stricte des textes, un développement de l'information sur les produits et les points de vente et l'organisation de contrôles liés à la vie quotidienne.

#### **4. Contribuer à l'activité interministérielle du ministère de la Consommation.**

Le ministère de la Consommation a une vocation interministérielle très marquée.

Il dispose, en tant que de besoin, du concours des services centraux et extérieurs :

— de la Direction générale de la concurrence et de la consommation (ministère de l'Economie) ;

— de la Direction de la qualité (ministère de l'Agriculture) ;

— de la Direction de la qualité et de la sécurité industrielle (ministère de l'Industrie),

et il peut faire appel, avec l'accord des ministères intéressés, aux organismes scientifiques et techniques dont l'assistance lui est nécessaire.

Ajoutons que la Mission d'études et de coordination du ministère de la Consommation s'est vu assigner deux objectifs essentiels : elle constitue d'une part le bureau d'études du Ministère, tant en matière économique ou sociale que juridique ou financière et, d'autre part, le centre de conception, d'impulsion et de suivi des programmes d'actions prioritaires en faveur des consommateurs ou usagers.

Ainsi, le Ministère dispose-t-il de moyens lui permettant désormais de gérer son personnel, d'assurer les tâches de contrôle d'application des lois et règlements qu'il a en charge, de favoriser le développement des associations de consommateurs, d'animer les structures interministérielles et les organes consultatifs qu'il préside ainsi que d'étudier les nouveaux projets capables de répondre aux aspirations des consommateurs.

#### **B. — LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS PRIORITAIRES**

Ces projets concernaient :

— l'information des consommateurs sur les prix ;

— la prévention des accidents domestiques ;

— la reconquête des marchés par la qualité des produits et services.

## 1. L'information sur les prix.

Comme il a été indiqué ci-dessus, la création des premiers centres d'information sur les prix sera effective à la fin de 1982 ou au début de 1983. Les travaux menés au cours de l'année ont permis de définir les objectifs et de choisir entre les différentes modalités d'application possibles. Après appel d'offres, un premier marché vient d'être passé pour la réalisation sur le terrain de la phase expérimentale. Le Ministère précise à ce sujet que « ces centres seront créés en collaboration étroite avec les collectivités décentralisées. Celle-ci se fera au moins à deux niveaux :

« — les collectivités participeront financièrement à la mise en place de ces établissements ;

« — les centres auront une part active dans la diffusion de l'information auprès du public, diffusion qui sera assurée également par l'intermédiaire des associations locales de consommateurs et de la presse locale ».

Afin de favoriser la transparence des prix, un arrêté sur l'**affichage des prix au litre et au kilo** a été publié au Bulletin officiel de la concurrence et de la consommation du 11 novembre 1982.

Il s'agit d'étendre à un plus grand nombre de produits alimentaires et non alimentaires les dispositions de l'arrêté n° 73-428 du 20 septembre 1973 qui ne prévoit l'indication obligatoire du prix à l'unité de mesure que pour les produits alimentaires préemballés figurant sur une liste limitative.

Toutefois, conscient des difficultés d'application d'une telle disposition, le Ministère a prévu que la mise en œuvre pratique de cette nouvelle mesure sera échelonnée sur deux ans en fonction de l'importance des surfaces de vente.

## 2. La prévention des accidents domestiques et la sécurité des produits.

Le rôle des pouvoirs publics est avant tout de protéger les consommateurs contre les fraudes certes mais surtout contre les risques que peuvent leur faire courir certains produits. Aussi, la protection de la santé et de la sécurité des usagers apparaît-elle comme le premier devoir du ministre de la Consommation.

En matière alimentaire, on note la création, par décret du 28 avril 1981, du Conseil national de l'alimentation dont la mission est d'émettre des avis en matière de qualité alimentaire.

Les accidents domestiques et leurs conséquences sont actuellement mal connus et mal perçus par l'opinion publique. Or, on estime que ceux-ci provoquent chaque année la mort d'environ 5.000 personnes (à titre de comparaison, les accidents de la circulation sont la cause d'environ 12.000 décès). Par ailleurs, plusieurs centaines de milliers de personnes sont blessées à l'occasion d'accidents domestiques ; le coût social de ces accidents atteindrait au total 4 milliards de francs.

Il est donc important d'intervenir pour mieux informer l'opinion publique et prévenir de tels accidents.

A cet effet, le ministre de la Consommation a été chargé :

— de constituer une cellule apte à instruire rapidement les dossiers urgents relatifs aux produits et services susceptibles de porter atteinte à la santé et à la sécurité des consommateurs ;

— de recenser les moyens juridiques et matériels dont disposent les pouvoirs publics à l'égard des marchandises dangereuses ;

— de proposer les mesures à mettre en œuvre pour conduire une politique efficace de prévention des accidents de la consommation.

a) *Une cellule d'urgence.*

Une cellule d'urgence a donc été constituée dans le cadre du groupe interministériel de la consommation. Celle-ci doit pouvoir statuer rapidement sur les dangers présentés par les produits qui lui sont signalés et prendre les premières mesures nécessaires.

b) *Le recensement des moyens juridiques et matériels.*

Un travail de recensement des accidents de la consommation est actuellement accompli. Il est en effet important de mieux connaître ce phénomène et de disposer d'une banque de données sur les produits dont l'utilisation donne lieu à accident.

c) *Les mesures à mettre en œuvre.*

Les moyens juridiques d'intervention des pouvoirs publics ayant été recensés, un projet de loi est actuellement en préparation. Votre Rapporteur a obtenu sur ce projet les informations suivantes :

« Ce projet de loi s'inspire des législations en vigueur chez nos principaux partenaires commerciaux.

« Il repose sur une obligation générale de sécurité, comme la plupart des textes comparables, ainsi que sur une référence aux normes et marques de sécurité, pour fonder une présomption de respect de l'obligation nouvelle. Il reprend les dispositions déjà proposées sur les pouvoirs des agents, qui sont renforcées dans les faits par l'élargissement de la gamme des mesures réglementaires prévues. En effet, ces possibilités nouvelles sont essentiellement destinées à jouer un rôle incitatif à l'égard des professionnels, et donc à soutenir l'action quotidienne des services.

« Le texte reprend encore l'idée, contenue dans la loi allemande de 1968, d'une commission consultative de la sécurité, pour laquelle il prévoit une composition garantissant un équilibre des parties prenantes, et un rôle comparable à celui que joue, dans le domaine contractuel, la commission des clauses abusives. »

### **3. La reconquête des marchés par la qualité des produits et des services.**

Pour améliorer la qualité des produits, le ministère de la Consommation développe son action dans trois directions :

- l'amélioration et le développement des normes et certificats de qualification ;
- l'adaptation de la réglementation ;
- l'instauration des contrats de qualité.

a) *En matière de normes*, le Ministère a amélioré ses relations avec l'Association française de normalisation (A.F.N.O.R.) et renforcé la coopération entre l'A.F.N.O.R. et les organisations de consommateurs.

La priorité a été donnée à l'élaboration de normes en nombre limité et portant notamment sur la sécurité. En outre, le Ministère est intervenu auprès du ministère de la Recherche et de l'Industrie en vue de faire modifier le décret du 9 juillet 1980 sur les certificats de qualification afin d'introduire comme condition de leur agrément, l'existence d'un seuil minimal de qualités.

b) *L'adaptation de la réglementation.*

Le Ministère a également exprimé l'intention d'adapter les pouvoirs des agents de l'Etat aux techniques actuelles de production et de distribution, de simplifier l'arsenal juridique qui permet de protéger les consommateurs et d'introduire dans son élaboration une plus grande concertation.

c) *Les contrats de qualité.*

Le Ministère organise actuellement la négociation de contrats pour l'amélioration de la qualité, dits « contrats de qualité », contrats de droit privé passés entre une entreprise et des organisations de consommateurs sous l'égide du ministère de la Consommation.

Par ces contrats, les entreprises s'engagent, à l'égard des organisations de consommateurs, à consentir des garanties supplémentaires de qualité des prestations : performances techniques, niveau de services. Une campagne d'information est prévue pour la fin de cette année afin de faire connaître au public l'existence de ces contrats et signaler les produits qui en bénéficient.

### III. — QUELQUES ACTIONS PARTICULIÈRES POURSUIVIES EN 1983

Au cours de l'année 1983, le ministère de la Consommation poursuivra la mise en œuvre des orientations précédemment définies. A côté des projets de grande ampleur et nécessitant une mobilisation de moyens relativement importants que nous avons examinés dans le cadre de l'étude des crédits budgétaires inscrits pour 1983, le ministère de la Consommation mettra l'accent sur quelques mesures concrètes destinées à améliorer visiblement les possibilités d'information ou de recours des consommateurs. Nous voudrions à cet égard faire le point sur les relations du Ministère avec l'Institut national de la consommation et sur les conventions collectives de consommateurs avant de préciser les orientations de la réforme du droit de la consommation.

#### A. — RENFORCER LE ROLE DU CONSOMMATEUR : L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION

Outre les aides apportées aux associations de consommateurs, le ministère de la Consommation, en assurant la tutelle de l'Institut national de la consommation et en lui allouant des crédits, joue un rôle essentiellement important dans la promotion du consommateur.

Principalement administré par les organisations nationales de consommateurs, l'I.N.C., établissement public administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, tient de la loi et du règlement une mission de protection et de promotion du consommateur collectif et individuel.

Doté de crédits budgétaires, l'I.N.C. se procure des ressources propres par la vente de ses publications. Aussi, pour 1982, la dotation globale, mise à la disposition de l'I.N.C., devait être composée :

— d'une subvention budgétaire : 33,5 millions de francs (+ 21,8 % par rapport à l'année précédente) ;

— de recettes propres : 22,6 millions de francs (dont 22,1 provenant de la vente du magazine *50 millions de consommateurs*).

Pour 1983, le concours budgétaire apporté à l'I.N.C. serait de 35,2 millions de francs, soit + 5,1 %, ce qui signifie, par comparaison à la hausse des prix escomptée de 8 %, une baisse en termes réels : si les choses restent en l'état, ce serait la première fois depuis 1971 qu'une telle réduction serait enregistrée. Elle aurait des conséquences dommageables dans la mesure où elle provoquerait une diminution du programme d'essais comparatifs publiés dans la revue *50 millions de consommateurs* — dont d'ailleurs les ventes régressent — et la nécessité, pour pallier ces déficiences, de rechercher de plus en plus des applications purement commerciales excluant la satisfaction de demandes non rentables des organisations de consommateurs.

Or, l'I.N.C. né de la capacité militante et de la diversité des organisations de consommateurs doit être doté de moyens lui permettant de remplir ses missions qui sont, à la fois :

— *de formation* (supports pédagogiques pour le jeune consommateur, les cadres des associations de consommateurs, les entreprises et les organismes de formation permanente des secteurs public et privé) ;

— *d'information* à travers les médias (télévision, émissions sur les chaînes T.F. 1, Antenne 2 et F.R. 3 ; les revues *50 millions de consommateurs* et *Consommateurs-Actualité*) et grâce à un répondeur téléphonique, par l'animation d'un service de conseils aux consommateurs, la gestion d'un organe de documentation et la participation à différentes expériences de télématique (dont Télétel-Vélizy, Téléem à Nantes et Claire à Grenoble) ;

— *de recommandations* : par des propositions très concrètes de réforme aux fabricants comme aux pouvoirs publics afin de jouer un rôle de relais entre ceux-ci et les consommateurs : force de proposition qui constitue le complément normal de la force de contestation que l'I.N.C. doit être, contestation des abus de pouvoirs des professionnels et de tel ou tel aspect des décisions gouvernementales ;

— *de vérification* : en assumant le suivi de l'exécution des textes et des contrats protégeant les consommateurs.

Le rôle actif de l'I.N.C. doit le conduire non pas à se substituer aux organisations de consommateurs ou à les maintenir en dépendance mais à favoriser leur action commune, à coordonner leurs efforts dans le respect de leur identité propre pour leur permettre d'apparaître comme l'élément moteur de l'évolution de la politique de la consommation.

Il est clair qu'en donnant désormais la priorité à l'aide au consommateur collectif plutôt qu'à l'assistance au consommateur individuel, à travers son aide technique pour l'action et la représentation, l'I.N.C. a engagé un type de relations complètement nouveau ;

pour que celles-ci soient poursuivies dans l'intérêt des consommateurs eux-mêmes, il apparaît nécessaire d'obtenir un renforcement des crédits budgétaires qui lui sont alloués pour 1983.

## **B. — ASSURER LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS**

L'édifice législatif et réglementaire mis en place ces dernières années pour protéger le consommateur est important mais complexe et inachevé.

Certes, de nombreux textes sont intervenus en matière de sécurité (cosmétiques, produits chimiques, appareils électriques, casques de moto, jouets, barbecues), et de qualité des produits (matériau d'emballage, produits diététiques, huiles, jus de fruits, crèmes).

Par ailleurs, afin de faire jouer la concurrence, une réglementation très précise a permis l'instauration de l'étiquetage obligatoire, l'organisation de la distribution de labels pour les produits agricoles et de certificats de qualification pour les produits industriels.

En outre, les publicités trompeuses ont été réprimées tandis que diverses dispositions étaient adoptées pour préciser les règles de publicité des prix et des rabais.

Enfin, des contrats passés entre les consommateurs et les professionnels ont été réglementés dans leur contenu et leur conclusion, de manière à rétablir un équilibre compromis par des rapports de force inégaux.

Il reste que, dans cette perspective, des travaux nécessaires sont en cours ; ils intéressent :

- les conventions collectives de consommateurs ;
- la réforme du droit de la consommation.

### **1. Les conventions collectives de consommateurs.**

Au cours des dix dernières années de nombreuses négociations entre des organismes représentant des professionnels et des organisations de consommateurs ont été engagées : certaines d'entre elles ont débouché sur des accords comportant des avancées intéressantes pour les consommateurs, qui n'ont pu être mises en œuvre, les engagements conclus ne liant pas juridiquement les professionnels membres des organismes signataires.

Cette situation a conduit les organisations de consommateurs à demander l'élaboration d'un cadre juridique destiné à assurer aux accords conclus une efficacité réelle.

Par ailleurs, dans le cadre de l'opération « contrat de qualité », les professionnels sont invités à conclure avec les associations de consommateurs des engagements d'amélioration de la qualité de leurs produits ou services.

## **2. La réforme du droit de la consommation.**

Le droit actuel de la consommation découle de dispositions diverses, souvent complexes, disséminées dans différents codes. Trop souvent élaborées de façon ponctuelle, elles ne s'articulent pas toujours autour d'une même orientation, ce qui n'en facilite ni la cohérence ni la compréhension.

Il est donc apparu indispensable d'harmoniser, de simplifier la réglementation et de la dégager des grands principes régissant ce domaine particulier du droit.

Des techniques juridiques nouvelles, d'une mise en œuvre plus aisée, d'une application plus efficace, doivent être envisagées ; en raison de l'ampleur de ces objectifs, un travail préalable de réflexion a été jugé nécessaire.

La Commission de refonte du droit de la consommation a été instituée, dans ce but, par un décret du 25 février 1982 ; elle se propose notamment d'examiner :

- les institutions de la consommation ;
- les droits et obligations des consommateurs en général (concurrence, assainissement de méthodes commerciales, information, qualité et sécurité des biens et des services, prix, contrats préédigés, conventions collectives) : c'est d'ailleurs sur la base des premiers travaux rendus par cette Commission qu'a été élaboré le projet de loi sur la sécurité des consommateurs évoqué plus haut ;
- l'application du droit de la consommation (contrôle et constatations, solutions non contentieuses, solutions contentieuses) ;
- les droits et obligations des consommateurs relativement à certains biens ou services (logement, crédit, assurance, produits alimentaires, santé, contrats de services, loisirs, usagers des services).

Ses réflexions devraient contribuer à mettre en œuvre les droits fondamentaux des consommateurs : droit à la santé et à la sécurité, droit à l'information et à la formation, droit à la loyauté des transactions, à l'égalité par l'accès à la justice.

Elle s'est attachée à rechercher des solutions incitatives et à mieux distinguer les responsabilités respectives de l'Etat et des partenaires économiques.

\*  
\*\*

Au total, si les tâches importantes et précises confiées au ministère de la Consommation indiquent sans ambiguïté qu'il ne s'agit ni d'un « ministère gadget » ni d'un « ministère touche à tout », sa situation au point de rencontre d'un très grand nombre des activités économiques du pays lui impose d'exercer une influence aussi forte et efficace que possible tant en matière d'établissement et de respect des normes des produits industriels, de contrôle de la qualité des produits agricoles que de protection du consommateur.

Parce qu'il lui appartient essentiellement, au nom du droit que chacun doit avoir de mieux profiter de la vie, de lutter contre les abus, les tromperies, de mobiliser les organisations de consommateurs en les aidant par des actions concertées à avoir un effet dissuasif en matière de prix, le ministère de la Consommation devrait disposer de moyens financiers plus substantiels : contrairement à ce qui se passe dans beaucoup d'autres administrations, un renfort de crédits budgétaires à ce Ministère se traduirait par des réductions substantielles sur les prix, donc par une meilleure compétitivité sur le marché intérieur comme à l'exportation.

Au cours de sa séance du 4 novembre 1982, la Commission a procédé, sur le rapport de M. Michel Manet, rapporteur spécial, à l'examen du projet de budget pour 1983 du ministère de la Consommation.

La Commission a approuvé le rapport de M. Michel Manet, rapporteur spécial, et a décidé de soumettre le projet de budget pour 1983 du ministère de la Consommation à l'**appréciation** du Sénat.