

N° 71

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME VIII

CONSOMMATION ET CONCURRENCE

Par Mme Monique MILDY,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Charles Beaupetit, Jean-Luc Bécart, Georges Berchet, Marcel Bony, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, Gérard Ehlers, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Alfred Gérin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Lechenault, Yves Le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Malé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Georges Mouly, Jacques Moutet, Lucien Neuwirth, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoveur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Rausch, René Regnault, Michel Rigou, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Jules Roujon, Michel Sordel, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travers, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e légis.) : 2347 et annexes, 2385 (annexe n° 16), 2370 (tome VI), et in-8° 663.

Sénat : 66 et 66 (annexe n° 11) (1984-1985).

Loi de Finances - Consommation - Concurrence.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	4
PREMIERE PARTIE	
L'ACHEVEMENT DE LA MISE EN PLACE DES STRUCTURES	7
A. LA DIRECTION DE LA CONSOMMATION ET LA REPRESSION DES FRAUDES (D.C.R.F.)	7
1. Les actions menées	7
2. Les créations d'emplois	8
B. LES ORGANES DE COORDINATION INTERMINISTERIELLE .	8
C. LA MISSION D'ETUDES ET DE COORDINATION	8
D. LE CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION (C.N.C.) ...	9
DEUXIEME PARTIE	
TENDANCES GENERALES DE L'EVOLUTION DU DROIT DE LA CONSOMMATION	11
I. LA MISE EN OEUVRE DES PRINCIPALES REFORMES INTERVENUES EN 1983	11
A. LA SECURITE DES CONSOMMATEURS	11
B. L'INFORMATION SUR LES PRIX	12
C. LES CONTRATS POUR L'AMELIORATION DE LA QUALITE ...	12
II. LES PROJETS DU GOUVERNEMENT	12
III. L'EVOLUTION DU DROIT DE LA CONSOMMATION	14
A. LES REFLEXIONS D'ORDRE GENERAL	14
1. Le rapport de la commission de refonte du droit de la consommation	14
2. L'avis du Conseil économique et social	15
B. L'EVOLUTION DU DROIT POSITIF	15
1. Le crédit gratuit	15
2. Le droit de la publicité	16
a) Les lacunes	16
b) Un progrès	16
c) Le statu quo : la publicité comparative	17
TROISIEME PARTIE	
LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS ET L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION	19
I. LE ROLE DES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS	19
A. LES FAITS	19
B. LE PROBLEME DE LA REPRESENTATIVITE	19

II. LES MOYENS MIS A LA DISPOSITION DES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS	20
A. L'EVOLUTION GLOBALE DES CREDITS	20
1. Les aides aux organisations de consommateurs	20
2. Les actions concertées	22
B. LES AUTRES MOYENS MIS A LA DISPOSITION DES CONSOMMATEURS	22
1. L'accès à la justice	22
2. L'accès aux media	23
3. L'accès à l'informatique	23
4. L'accès à un chez soi	23
III. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION	24
A. LA MISE EN PLACE DE LA REFORME	24
B. LE BUDGET DE L'INSTITUT	24
C. LES ACTIVITES DE L'INSTITUT	25
QUATRIEME PARTIE	
LES LITIGES DE LA CONSOMMATION	27
I. LA BOITE POSTALE 5000 (BP 5000)	27
II. LA COMMISSION DES CLAUSES ABUSIVES (C.C.A.)	27
CINQUIEME PARTIE	
PRIX ET CONCURRENCE	29
I. LA POLITIQUE DES PRIX	29
A. REFLEXIONS GENERALES	29
B. LE ROLE DU SECRETARIAT D'ETAT A LA CONSOMMATION. ..	30
1. Le fonctionnement des C.L.I.P. (centres locaux d'information sur les prix)	30
2. Les comités départementaux des prix	30
3. Les comités de liaison départementaux pour la stabilité des prix (C.L.D.S.P.)	30
II. LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE	31
A. LE BILAN D'ACTIVITES DE LA COMMISSION DE LA CONCURRENCE	31
B. LES PROPOSITIONS DE REFORME	31
1. Le progrès et la clarification du droit de la concurrence	31
2. Le maintien de l'unité du droit de la concurrence	31
3. Le renforcement des moyens de contrôle	32
C. VERS UN PROJET DE LOI	32
CONCLUSION	33

Mesdames, Messieurs,

Dans le projet de loi de finances pour 1985, le budget de la consommation, contrairement à 1984, n'est pas particulièrement favorisé. La présentation de ce budget, dorénavant intégré à celle du ministère des finances, fait apparaître une diminution apparente mais, à structure comparable, il progresse de 5 %, comme le budget global de la Nation.

Comment se décompose-t-il :

- traitement des fonctionnaires 173,7 MF (+ 3,1 %)
- moyens de fonctionnement 42,1 MF (+ 0,6 %)
- actions spécifiques 25,3 MF (+ 20 %)
- subvention Institut national de la consommation ...
... 40,8 MF (+ 2 %)
- associations 35,9 MF (stabilité)
- divers 2,2 MF

Cette rigueur appliquée aux questions de consommation entraîne des diminutions d'effectifs, dites « conformes à la norme générale du budget de l'Etat », parfois paralysantes lorsqu'il s'agit, comme c'est le cas à la direction générale de la concurrence et de la consommation par exemple, d'une réduction d'effectif de vingt-sept personnes ce qui paraît peu, mais posera pourtant des problèmes au niveau départemental lorsqu'il faudra supprimer un ou deux postes dans des services déjà très restreints.

Certes, il ne faut pas oublier les améliorations notables, tant en moyens financiers qu'en personnel, apportées dès 1981 alors que sévissait une incontestable pauvreté des structures de consommation. Après une bonne mise en place, une certaine rationalisation des moyens est sans doute souhaitable, mais ces baisses d'effectifs associées à une hausse limitée à 5 % des crédits seront-elles compatibles avec la recommandation du secrétariat d'Etat qu'il ne soit procédé à aucune diminution des actions ?

Votre rapporteur pour avis estime que les avancées constatées en matière de défense du consommateur depuis la création du ministère en 1981, impliquent la mise en oeuvre d'exigences nouvelles, lesquelles sous-entendent des moyens plus ambitieux et pas seulement le maintien d'efforts certes positifs.

Ces efforts positifs ont été bénéfiques à l'idée même de défense de la consommation. Ils peuvent s'étendre à de nouvelles catégories de population. Ainsi devrait-il être porté une attention particulière à ce qu'il est convenu d'appeler « la consommation populaire ».

L'action en cette direction peut être efficace pour le consommateur le plus démuné d'informations en lui facilitant à la fois l'accès réel à la consommation et la participation au phénomène « consommation » dont on note d'intéressants progrès dans notre pays. Dans cette optique, les

initiatives du secrétariat d'Etat et celles des associations de consommateurs sont indissociables sur le plan de la prévention, de la recherche d'activités nouvelles.

Au terme des auditions effectuées à l'occasion de la rédaction de ce rapport, il semble bien que les diverses structures maintenant en place prouvent que des concertations s'avèrent possibles et constructives. Votre rapporteur pour avis ne peut qu'espérer la poursuite de ce travail dans l'intérêt bien compris du consommateur.

Parallèlement, il est plus que jamais indispensable de consulter les associations de consommateurs, de leur permettre en même temps de jouer un rôle de premier plan sur le terrain. Votre rapporteur pour avis peut certes regretter que les subventions pour 1985 à ces associations ne soient pas au moins en conformité avec l'inflation prévisible. Elle se plaît toutefois à souligner que l'effort précédent a atténué une certaine disparité entre les associations représentatives.

Il reste cependant beaucoup à faire afin que le consommateur moyen ne reste pas sous-informé et surtout qu'il constate un progrès de sa capacité à consommer en quantité et en qualité les biens et services auxquels il est en droit de prétendre.

Les efforts ponctuels entrepris par le secrétariat d'Etat chargé de la consommation, l'activité des associations et des structures en place se sont malheureusement heurtées à une inflation encore trop forte, notamment pour les salariés qui ont eu à subir le plus durement les variations du prix des carburants, les augmentations de tarifs, entre autres.

Votre rapporteur pour avis note à ce propos que la mise en accusation des salaires, facteurs de hausse, s'avère injustifiée puisque ces derniers sont pratiquement bloqués. Il est donc opportun de démystifier cette idée devant l'opinion publique.

Ainsi, du second semestre 1981 au début de 1982, la croissance du pouvoir d'achat s'est traduite par une augmentation de la consommation, contrairement aux mois suivants où nous avons assisté à sa stagnation, voire une régression pour certaines catégories, notamment celles touchées par le chômage. Il s'agit alors pour ces couches d'une moindre dépense en matière d'alimentation, d'une baisse considérable dans l'acquisition de biens durables, d'où des conséquences sur l'appareil de production et sur l'emploi, donc sur notre économie.

La reconquête de notre marché intérieur par les entreprises françaises reste une question essentielle pour répondre aux besoins sociaux et à la reprise de l'emploi.

C'est dans cet esprit que, l'an dernier, votre rapporteur pour avis, comme l'avait déjà fait son prédécesseur, notre collègue M. Gérard Ehlers, insistait sur la place à donner aux comités d'entreprises. Ceux-ci peuvent être mieux impliqués dans la connaissance des mécanismes de formation des prix, dans la garantie d'une meilleure qualité des produits.

Votre commission voit son attention appelée sur l'importance d'une extension des contrats, pour l'amélioration de la qualité, entre

professionnels et consommateurs. L'idée de qualité, liée à celle de sécurité, reste un élément important dans la conjoncture actuelle. Au moment où un nombre impressionnant d'entreprises ferment, nul ne saurait nier les liens étroits entre production et consommation.

Concernant ces contrats de qualité, votre rapporteur pour avis tient à souligner la nécessité de ne pas relâcher la vigilance dont le Secrétariat d'Etat et les associations de consommateurs ont fait preuve jusqu'à présent, quant au respect des engagements des professionnels.

Toujours pour répondre au même souci de qualité et de sécurité, le secrétariat d'Etat à la consommation vient de lancer, en coopération avec le ministère de l'agriculture et le ministère du redéploiement industriel, une campagne publicitaire et d'information sur « les signes de la qualité ». Votre rapporteur pour avis juge positive cette politique de promotion des produits de qualité. Toutefois, sans négliger l'impact évident de campagnes publicitaires ponctuelles, elle tient à souligner l'efficacité et la garantie qu'apporte une action permanente et ferme sur ces questions.

Votre rapporteur pour avis souligne les actions menées cette année encore pour éviter une flambée des prix lors de la rentrée scolaire.

Certes, le coût de la rentrée des classes aura augmenté cette année d'environ 7 %, mais remarquons que c'est la rentrée la moins chère depuis des années et encourageons la poursuite et l'amplification de telles actions (notamment à la veille de la période des fêtes de fin d'année).

Il convient enfin de rappeler la parution du rapport Calais Auloy sur la refonte du droit de la consommation. Ce rapport pourra servir de base à l'élaboration en 1985 de nouveaux textes législatifs sur le droit de la consommation, dont chacun souligne aujourd'hui la lourdeur et l'inadaptation. Votre rapporteur pour avis insiste sur la nécessité de soumettre au Parlement, dans les meilleurs délais, les projets de loi s'y rapportant.

Au terme de cette introduction, je rappellerai les principales actions qui devraient être menées par le secrétariat d'Etat :

- la nécessité d'améliorer l'information des consommateurs,
- l'instauration de la notion d'attente légitime des consommateurs,
- la réforme de la loi sur les clauses abusives,
- la mise en place d'une procédure nouvelle pour le règlement des litiges de la consommation,
- la révision des critères de représentativité des associations de consommateurs.

PREMIERE PARTIE

L'ACHEVEMENT DE LA MISE EN PLACE DES STRUCTURES

Après avoir connu des mutations très importantes depuis 1981, les structures ministérielles et celles du Conseil national de la Consommation semblent être entrées dans une phase pleinement opérationnelle. Nous ne mentionnerons donc que les éléments les plus importants dans l'activité des différents services concernés, les structures nouvelles ayant fait l'objet d'une étude détaillée dans notre précédent avis.

A. LA DIRECTION DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES (D.C.R.F.)

1) Les actions menées

On signalera essentiellement, en sus des activités de contrôle proprement dites, les travaux réalisés sur plusieurs projets importants : application de la loi sur la sécurité des consommateurs et mise en place de la commission prévue par cette loi, études sur l'instauration éventuelle d'un contrôle technique obligatoire lors des transactions sur les véhicules automobiles d'occasion, participation à la campagne interministérielle sur la qualité des produits, propositions d'action à partir des conclusions remises récemment par la commission de refonte du droit de la consommation (C.R.D.C. ou « Commission Calais Auloy »). Votre rapporteur pour avis se félicite du plus grand nombre d'études réalisées s'inscrivant dans le cadre de la **surveillance des produits importés**, dont certains concurrencent de façon déloyale les produits nationaux (tels que les oeufs de rejets de couvoirs exportés et réintroduits frauduleusement sur le territoire français sous la forme d'ovoproduits destinés à la consommation humaine).

Elle regrette en revanche l'arrêté du 29 mars 1984 qui a annulé 180.000 francs d'autorisations de programmes sur le chapitre 51-12. Pour 1985, le montant des autorisations de programme devrait atteindre 662.000 francs (contre 735.000 en loi de finances initiale pour 1984) et les crédits de paiements se monter à 508.000 francs (contre 460.000 en 1984 soit + 10,4 %). Le Secrétariat d'Etat estime que ces restrictions en

autorisations de programmes ne devraient pas « entraîner un ralentissement notable de l'effort de recherche poursuivi en 1984 ». Votre rapporteur pour avis ne manquera pas de vérifier si tel est bien le cas.

2) Les créations d'emplois

Dans le cadre de la loi de finances, il n'est proposé aucune mesure portant sur des titularisations ou des modifications statutaires. Au contraire, en application des mesures générales d'économie envisagées par le gouvernement, le nombre des titulaires diminuerait de 17 postes pour atteindre 1090, celui des contractuels restant stable. D'autre part, le nombre des emplois permanents rémunérés sur fonds de concours passerait de 46 en 1984 à 42 en 1985, les départs à la retraite et les démissions n'étant plus compensés par de nouveaux recrutements.

B. LES ORGANES DE COORDINATION INTERMINISTERIELLE

Le groupe interministériel de la consommation, créé en 1977, outre la préparation des travaux du C.N.C., a plus particulièrement fait porter ses travaux sur la sécurité des produits de consommation, les contrôles coordonnés sur les produits importés et la mise en place de l'« opération interministérielle vacances ».

Le comité interministériel, quant à lui, s'est réuni deux fois en 1984, pour élaborer notamment les priorités de travail du C.N.C. en 1984 et la circulaire intitulée « pauvreté et consommation », dont il serait intéressant de mieux connaître le contenu et la portée.

C. LA MISSION D'ETUDES ET DE COORDINATION

La mission a poursuivi les trois programmes prioritaires qui lui avaient été impartis en 1983 : création de centres locaux d'information sur les prix (CLIP), contrats de qualité, prévention des accidents de la consommation. La mise en oeuvre de ces programmes fait l'objet d'une étude détaillée dans les différents chapitres du présent rapport.

Rappelons toutefois que la mission d'études et de coordination ne dispose pas de budget propre. Ses moyens en personnel résultent de la mise à disposition de fonctionnaires du ministère de l'économie et des finances d'une part, d'agents d'origines diverses (PTT, EDF, AFNOR, CNRS, contractuels de recherche rémunérés sur crédit du ministère de la recherche, etc...). La mission d'études et de coordination assure, pour l'essentiel, la gestion du chapitre budgétaire 37-04 (actions spécifiques

dans le domaine de la consommation) dont le montant s'est élevé respectivement à 14 millions de francs en 1983 et 20 millions en 1984. Il faut noter que trois des actions conduites par la mission et financées sur crédit 37-04 sont inscrites parmi les priorités du IXème Plan, dans le programme prioritaire d'exécution n° 7 « Vendre mieux en France et à l'étranger » : il s'agit du Conseil National de la Consommation, des centres locaux d'information sur les prix (CLIP) et des contrats pour l'amélioration de la qualité.

D. LE CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION (C.N.C.)

Créé par le décret du 12 juillet 1983, le C.N.C. a mis progressivement en place ses structures internes, orientées autour de six groupes de travail semi permanents :

- agro-alimentaire et nutrition,
- modes de règlement des litiges,
- problèmes européens,
- services publics,
- information du consommateur sur les produits,
- crédit à la consommation.

Ces groupes ont pour vocation la présentation d'un rapport en séance plénière. Ils n'excluent pas d'autres formes de travail fondées sur des groupes *ad hoc* ou sur des auditions. Dans l'ensemble, les premiers mois de fonctionnement du C.N.C. semblent s'être déroulés jusqu'à présent de manière tout à fait satisfaisante, malgré les inquiétudes initiales des professionnels.

DEUXIEME PARTIE

TENDANCES GENERALES DE L'EVOLUTION DU DROIT DE LA CONSOMMATION

I. LA MISE EN ŒUVRE DES PRINCIPALES REFORMES INTERVENUES EN 1983

A. LA SECURITE DES CONSOMMATEURS

Instituée par la loi du 21 Juillet 1983, la commission de la sécurité des consommateurs vient d'être mise en place. Cette mise en place se traduit par la nomination des treize membres en titre de cet organisme, la mise à sa disposition des agents publics et des magistrats chargés de l'assister dans ses travaux, la désignation de son secrétaire général et la prise à bail de locaux destinés à son hébergement.

Votre rapporteur se félicite que des crédits à hauteur de 1,6 million de francs aient été inscrits dans le projet de loi de finances pour assurer le fonctionnement de cette commission.

Il se félicite également des deux premières applications de l'article 3 de cette même loi qui ont été décidées compte tenu de la contamination botulonique de certaines conserves d'asperges espagnoles et du danger présenté pour les enfants par certaines gommages susceptibles d'être confondues avec des aliments. Il convient en outre de rappeler que la cellule d'urgence créée au sein du G.I.C. (groupement interministériel de la consommation) a pu se réunir à plusieurs reprises pour prendre des dispositions efficaces, relayées par l'organisation récente d'un système d'alerte européen sur les produits dangereux.

B. L'INFORMATION SUR LES PRIX

Depuis le premier septembre 1984, l'obligation d'étiquetage des prix à l'unité de mesure a été étendue aux supérettes (surface de vente comprise entre 120 et 400 m²), soit 5.300 points de vente supplémentaires. Compte tenu des difficultés inhérentes à la mise en place de cette procédure (coût d'acquisition des machines et frais de gestion), et dans le souci de ne pas pénaliser les petits commerces, cette mesure pourrait ne pas être généralisée à l'ensemble des points de vente ainsi qu'il était initialement prévu. Il serait ainsi tenu compte des observations formulées dans notre précédent rapport pour avis.

C. LES CONTRATS POUR L'AMELIORATION DE LA QUALITE

Au premier juillet 1984, 70 contrats ont été signés avec près de 40 entreprises. Les secteurs concernés sont essentiellement ceux du jouet et du textile, mais aussi des meubles, des montres et, plus récemment, du secteur agro-alimentaire.

Il convient de rappeler que ces contrats à durée déterminée assez courte ne sont pas reconduits tacitement mais doivent faire l'objet d'une renégociation. Or, il a été constaté que les contrats arrivés à échéance ont fait l'objet d'une nouvelle demande des entreprises signataires sur cette opération, ce qui permet partiellement de répondre à certaines objections formulées précédemment par votre rapporteur.

Soulignons également que cette technique des contrats ne représente qu'une des facettes de la politique poursuivie afin d'améliorer la qualité des produits. Elle se combine avec les réformes récentes de la normalisation, des certificats de qualification et des labels agricoles.

II. LES PROJETS DU GOUVERNEMENT

Selon les réponses communiquées à votre rapporteur pour avis, le gouvernement se fixe pour 1985 les objectifs suivants :

- développement de la politique en faveur de la santé et de la sécurité des consommateurs grâce à une application de toutes les dispositions de la loi de juillet 1983,
- multiplication des centres d'information sur les prix pour contribuer à la lutte contre les causes structurelles de l'inflation,

- intensification du dialogue consommateurs-professionnels,
- conduite d'une politique coordonnée de qualité des produits en liaison avec le ministère de l'agriculture et le ministère du redéploiement industriel,
- amélioration du règlement des litiges de la consommation dans le droit fil des propositions de la commission Calais Auloy.

Un renforcement de la politique de la communication du Secrétariat d'Etat à la Consommation devrait se traduire, indépendamment de l'action conduite par l'Institut national de la consommation, par le recours plus systématique aux grands supports de l'information : télévision, radio, presse nationale et locale. Enfin, le Secrétariat d'Etat chargé de la Consommation entend continuer son action en faveur des consommateurs les plus défavorisés en adressant aux Préfets une circulaire concernant les consommateurs les plus démunis.

Votre rapporteur pour avis souscrit dans l'ensemble aux objectifs que le gouvernement s'est fixés. Malgré l'insuccès de ses précédentes remarques et propositions, votre rapporteur tient toutefois à rappeler avec vigueur qu'une véritable politique de connaissance des mécanismes de formation des prix et de promotion de la qualité des produits ne saurait se concevoir sans un recours accru aux comités d'entreprises, compte tenu de la disproportion des moyens techniques et financiers dont disposent les employeurs d'une part, les salariés d'autre part. La politique de la consommation est ainsi privée d'une très grande richesse. La lutte gouvernementale contre l'inflation disposerait également avec une telle mesure d'un atout considérable. De par leur situation privilégiée, à la fois au coeur de la production et de la consommation, les élus au comité d'entreprise sont les garants d'une politique équilibrée, ferme et responsable quant à la compétitivité des diverses productions, que ce soit au niveau de leur qualité ou de leur prix. Prendre de telles mesures contribuerait à la relance de notre économie.

Parmi les projets, on doit enfin rappeler que l'étude d'un texte législatif sur la responsabilité du fait des produits est toujours en cours. Toutefois, dans ce domaine, les dispositions à proposer sont conditionnées par les travaux de la Communauté économique européenne relatifs à la directive concernant la responsabilité du fait des produits défectueux que le ministère a tenté de faire progresser durant la présidence française. Compte tenu des difficultés rencontrées, il est prématuré, selon le Secrétariat d'Etat, d'avancer actuellement une date pour le dépôt d'un texte de loi.

III. L'EVOLUTION DU DROIT DE LA CONSOMMATION

A. LES REFLEXIONS D'ORDRE GENERAL

Deux documents publiés en 1984 permettent une vision assez globale des tendances et des progrès récents du droit de la consommation.

1) Le rapport de la commission de refonte du droit de la consommation

Intitulé « Vers un nouveau droit de la consommation », le rapport indique qu'« A l'issue de son travail, la Commission envisage de présenter au ministre un texte qui couvrira l'ensemble du droit de la consommation. Le texte sera, pour l'essentiel, de nature législative, et peut-être, pour quelques dispositions, de nature réglementaire. Il constituera une espèce de **code de la consommation** ; mais il ne sera pas une simple réunion d'éléments déjà existants, il résultera d'une refonte et rénovera le droit de la consommation.

Le texte préparé par la Commission, et ce point mérite d'être souligné, n'est pas destiné à s'ajouter aux textes déjà existants. Il est appelé à les remplacer. L'inflation législative est justement critiquée, et la Commission n'entend pas du tout accroître cette inflation. Elle s'attache même, dans la mesure du possible, à élaborer des textes plus concis que ceux dont elle proposera l'abrogation. »

Le rapport d'étape publié en juin 1984 propose un grand nombre de mesures qu'il est impossible de reprendre dans le cadre du présent avis. Votre rapporteur en extrait pour sa part :

- la révision des critères de représentativité des associations de consommateurs,
- l'amélioration de l'information des consommateurs et la nécessité de remédier au déséquilibre actuellement constaté entre producteurs et consommateurs,
- la mise en place d'un système juridique obligeant les biens et les services mis sur le marché à être conformes « à l'attente légitime des consommateurs ». Ce système devrait être de nature à éliminer du marché les biens ne répondant pas à cette attente et permettre aux consommateurs d'obtenir réparation, lorsque le produit ou le service n'est pas conforme à leur attente légitime,
- la réforme de la loi du 10 janvier 1978 sur les clauses abusives et

l'élaboration de modèles de contrats par accords négociés collectivement entre organisations de professionnels et organisations de consommateurs,

– les procédures permettant un règlement rapide et juste des litiges de la consommation.

2° L'avis du Conseil économique et social

Adopté le 23 Mai 1984, cet avis intitulé « bilan et perspectives de la politique française à l'égard des consommateurs », souligne la nécessité de simplifier et de codifier le droit existant et de doter les institutions compétentes de moyens financiers adéquats. Il se situe assez souvent en retrait des propositions de la commission Calais- Auloy. Il met cependant bien en évidence l'enjeu majeur que va représenter pour le droit de la consommation l'extension de l'informatique et de la télématique.

B. L'EVOLUTION DU DROIT POSITIF

Un grand nombre de textes législatifs ou réglementaires ont concerné, directement ou indirectement, le droit de la consommation. La loi réglementant l'utilisation des anabolisants dans l'élevage a procuré une satisfaction partielle aux consommateurs, qui attendent surtout une intensification des contrôles. En revanche, la loi réglementant l'utilisation de certains indices pour les clauses de révision des prix de construction de maisons individuelles a été jugée peu satisfaisante par un grand nombre d'associations de consommateurs.

Deux thèmes retiendront plus particulièrement cette année l'attention de votre rapporteur pour avis : le crédit gratuit et le droit de la publicité.

1. Le crédit gratuit

La loi bancaire (loi n° 84-46 du 24 janvier 1984) qui modifie la loi de 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit, dispose explicitement (art. 86) :

« Est interdite toute publicité hors des lieux de vente comportant la mention « crédit gratuit » ou concernant la prise en charge totale ou partielle des frais de crédit par le vendeur ».

Par ailleurs, afin de rendre à l'expression « crédit gratuit », toute sa signification, lorsqu'un vendeur offre à la clientèle de « prendre à sa charge tout ou partie des frais du crédit visé à l'article 2, il ne peut demander à l'acheteur à crédit une somme d'argent supérieure au prix le plus bas effectivement pratiqué pour l'achat au comptant d'un article ou d'une prestation similaire, dans le même établissement de vente au détail,

au cours des trente derniers jours précédant le début de la publicité ou l'offre. Il doit, en outre, proposer un prix pour paiement comptant, inférieur à la somme proposée pour l'achat à crédit et calculé selon les modalités fixées par décret. »

Il s'agit donc en fait d'une suppression de facto du crédit gratuit, puisque, en fonction des dispositions relatives au prix au comptant qui doit être inférieur au prix à crédit, ce crédit devient nécessairement « payant » dans tous les cas de figure. Votre rapporteur se félicite donc de cette disposition positive, permettant une meilleure information du consommateur. On peut toutefois se demander si la logique n'aurait pas commandé de supprimer toute référence au crédit gratuit même sur les lieux de vente. Le législateur a en fait retenu une technique analogue à celle concernant les rabais sur les prix des livres. La loi du 10 août 1981 dispose en effet en son article 7 que : « toute publicité annonçant des prix de vente au public... est interdite hors des lieux de vente ».

2. Le droit de la publicité

a) *Les lacunes*

Votre rapporteur regrette une nouvelle fois, malgré certains propos encourageants tenus à la tribune du Sénat par le Secrétaire d'Etat à la consommation en 1982, qu'**aucun progrès ne soit intervenu pour faire mieux respecter la loi sur la publicité pour le tabac et prohiber l'utilisation dégradante de l'image de la femme dans les messages publicitaires.** Il semblerait même que la situation se soit aggravée par rapport à l'année dernière.

b) *un progrès*

Nous avons dénoncé dans notre précédent rapport les publicités clandestines des radios libres. La loi du 1er août 1984 (loi n° 84-742 J.O. du 2 août 1984) régleme l'exercice de cette activité publicitaire. Le cahier des charges de ces radios locales privées devrait comporter les dispositions suivantes :

- « le contenu et la formulation des messages publicitaires ne doivent contrevenir à aucune disposition législative ou réglementaire,
- « la publicité doit être clairement annoncée et identifiée comme telle,
- les messages publicitaires doivent respecter les règles en vigueur en ce qui concerne la propriété littéraire, artistique et industrielle, les droits de la personne sur son image,
- les messages publicitaires ne doivent contenir aucun élément, aucune allusion de nature à choquer les convictions morales, religieuses, philosophiques ou politiques de l'auditoire ».

La participation d'un même annonceur au chiffre d'affaires d'une radio est limitée à 10 %. Par contre, aucune limite ne sera imposée aux radios en ce qui concerne leur taux de financement par la publicité.

c) Le statu quo : la publicité comparative

Dans notre précédent avis, nous faisons état de la campagne lancée par l'Institut national de la Consommation pour faire évoluer le droit de la publicité comparative. Ce thème a fait l'objet de nombreux débats dans la période sous revue. Toutefois, un rapport du Conseil national de la Consommation présenté par Mme Hélène Mabillet et M. Léon Darmailacq a jugé qu'il n'était pas souhaitable d'introduire actuellement la publicité comparative en France. Le Secrétariat d'Etat a alors accepté d'en rester au statu quo sur le plan juridique. Toutefois, cette résignation ne fait pas obstacle à ce que soient réprimées les publicités comparatives assimilables à des publicités trompeuses, au sens de la loi Royer, de nature à induire en erreur les consommateurs.

TROISIEME PARTIE

LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS ET L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION

I. LE ROLE DES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

A. LES FAITS

La participation des associations représentatives des consommateurs à des instances de plus en plus nombreuses s'est confirmée dans la période sous revue, plus particulièrement en ce qui concerne :

– l'institut national des appellations d'origine (arrêté du 18 mai 1984) ;

– commission de la sécurité des consommateurs (article 13 de la loi du 21 Juillet 1983) ;

– meilleure représentation au sein des comités départementaux des prix (arrêté du 12 janvier 1984 publié au J.O. du 2 février 1984), qui devront comprendre six représentants des consommateurs soit une parité avec les représentants des syndicats de salariés.

B. LE PROBLEME DE LA REPRESENTATIVITE

Votre rapporteur pour avis souligne depuis de nombreuses années la nécessité de revoir les critères de représentativité des associations de consommateurs. Il se plaît à souligner que la Commission Calais Auloy indique, en conclusion de son étude sur la représentativité, que l'éparpillement des associations, défavorable à leur image de marque, risque de nuire à la défense des consommateurs. Celle-ci serait mieux assurée si les organisations représentatives étaient moins nombreuses et plus puissantes.» (rapport, p. 19)

Cette Commission propose de modifier les critères retenus actuellement par la loi Royer. Elle reconnaît le bien fondé des associations issues du mouvement syndical, alors que celles-ci ont fait l'objet dans le passé de critiques injustifiées. Il conviendrait donc que le Parlement soit saisi d'un projet de loi global permettant d'envisager une refonte des critères de représentativité respectueuse des diversités, mais également soucieuse d'efficacité.

II. LES MOYENS MIS A LA DISPOSITION DES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

A. L'EVOLUTION GLOBALE DES CREDITS

1) Les aides aux organisations de consommateurs

Le chapitre 44-81 avait été doté en loi de finances initiale à hauteur de 10 751 668 francs, contre 9 180 000 francs en 1983. Il a été malheureusement réduit à 10 481 668 francs dans le cadre des économies arrêtées le 30 avril 1984. La loi de finances pour 1985 prévoit de les maintenir au niveau initialement prévu pour 1984, c'est-à-dire 10 751 668 francs. Ce maintien se traduit donc par une perte en francs constants pour les associations nationales, les U.R.O.C. et les centres régionaux ou départementaux.

Il a par ailleurs été décidé de renégocier les modalités d'attribution et de répartition entre les organisations bénéficiaires.

Pour 1984, les crédits ont été répartis comme suit :

- organisations nationales	7 114 000 F
- centres techniques régionaux de la consommation (U.R.O.C.) 2 144 180 F
- autres organismes interassociatifs locaux	570 000 F

La répartition des dotations entre les associations agréées au plan national peut-être résumée par le tableau suivant : (chapitre 44-81) :

	1983	1984	%
Association F.O.-consommateurs (A.F.O.C.)	567 000	595 400	+ 5
Association des nouveaux consommateurs (A.N.C.)	200 000	210 000	+ 5
Confédération générale du logement (C.G.L.)	361 800	380 000	+ 5
Comité national des associations populaires familiales syndicales (C.N.A.P.F.S.)	442 800	465 000	+ 5
Confédération syndicale du cadre de vie (C.S.C.V.)	518 400	620 000	+ 20
Confédération syndicale des familles (C.S.F.)	518 400	600 000	+ 16
Fédération des familles de France (F.F.F.)	421 200	442 400	+ 5
Fédération nationale des associations familiales rurales (F.N.A.F.R.)	464 400	448 000	- 4
Laboratoire coopération pour l'information, la protection et la représentation des consommateurs.	432 000	453 600	+ 5
Organisation générale des consommateurs (O.R.G.E.C.O.) ...	280 000	294 000	+ 5
Union fédérale des consommateurs (U.F.C.)	572 400	620 000	+ 8
Union féminine civique et sociale (U.F.C.S.)	399 600	419 600	+ 5
A.S.S.E.C.O.-C.F.D.T.	361 800	458 000	+ 27
I.N.D.E.C.O.S.A.-C.G.T.	361 800	458 000	+ 27
Confédération nationale du logement.....	361 800	380 000	+ 5
Léo Lagrange	-	80 000	-
Confédération nationale des associations familiales (C.N.A.F.A.L.)	-	150 000	-

2) Les actions concertées

Le chapitre 44-82 (« actions concertées en matière de consommation ») a été doté de 25 361 705 F en 1984 contre 22 552 906 F en 1983. Toutefois, dans le cadre des économies arrêtées le 30 avril 1984, le montant des crédits a été ramené à 24 731 705 F. Le projet de loi de finances pour 1985 prévoit un montant de crédits de 25 139 020 F (soit une légère diminution en loi de finances initiale et + 1,6 % compte tenu des annulations intervenues en 1984).

A titre indicatif, les perspectives de répartition pour 1984 des crédits sont les suivants (la répartition définitive n'étant pas encore opérée) :

– programmes d'actions et d'activités des organisations nationales 5 375 000 F
– programmes d'actions et d'activités des CTCR/UROC 9 433 000 F
– actions des organisations locales	6 071 000 F
– actions de formation (tous niveaux d'organisations) ..	2 970 000 F
– divers	877 000 F

B. LES AUTRES MOYENS MIS A LA DISPOSITION DES CONSOMMATEURS

1) L'accès à la justice

La Commission Calais Auloy a émis un certain nombre de suggestions qui ont été mises à l'étude au niveau interministériel. Selon les informations dont peut disposer votre rapporteur pour avis, seules les propositions portant sur la création d'une action de groupe (class-action) font l'objet de la préparation d'un texte législatif qui sera susceptible d'être présenté au parlement au printemps 1985.

Parmi les réformes de procédure, ont été retenues celles qui portent sur la saisine du tribunal d'instance et sur l'extension de son taux de compétence. Ces mesures feront l'objet de textes réglementaires.

Par ailleurs, la loi du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs gagnerait à être modifiée en son chapitre 4. Ce chapitre porte en effet sur la protection des consommateurs contre les clauses abusives. Un projet de texte est à l'étude qui tendrait à dresser la liste de certaines clauses abusives interdites par la loi. Ce type de mesure présenterait donc l'avantage d'éviter les actions contentieuses.

2) L'accès aux media

Le contrat avec Radio France Outre mer, en voie de négociation lors de la parution de notre précédent avis, a été signé et permet donc aux associations de consommateurs des D.O.M. de disposer d'un temps d'antenne. L'I.N.C. a pu poursuivre de son côté ses émissions destinées à faire connaître du grand public les résultats de ses travaux et enquêtes.

Ces émissions ont été complétées par des émissions spécifiques du Secrétariat à la consommation concernant les prix de produits de grande consommation et indiquant un « niveau raisonnable ». D'autres émissions ont également été diffusées en juillet et en août 1984 sous la forme d'une trentaine de messages apportant des conseils aux consommateurs et leur rappelant la réglementation existante et les droits des acheteurs.

Votre rapporteur note avec intérêt que le droit de réponse octroyé aux professionnels, contrairement aux interrogations de votre précédent rapporteur pour avis, n'a pas été de nature à entraver les efforts de l'INC. Celui-ci a été saisi à ce jour de trois demandes de droit de réponse explicites, c'est-à-dire ayant fait l'objet d'une saisine conjointe des chaînes de la télévision et de l'Institut. Celles-ci n'ont pas abouti et aucun demandeur n'a saisi le juge de référés civil, seul compétent pour trancher les litiges.

Il ne subsisterait donc que le problème du règlement d'un désaccord entre les chaînes de télévision et l'organisme responsable de l'émission de consommation, du fait de la disparition de la commission pour la formation et la protection du consommateur par les moyens audiovisuels, dite commission Romieu, chargée d'arbitrer ces différents.

3) L'accès à l'informatique

Un progrès a été enregistré en ce domaine grâce au programme mené par l'INC avec les terminaux Minitel qui permet la diffusion d'une quantité significative de relevés et de comparaisons de prix, à Paris et bientôt en province. L'INC devrait pouvoir offrir ce type de services sur une échelle encore plus importante grâce à une subvention de 7,5 millions de francs du Ministère des P.T.T.

4) L'accès à un chez soi

Les maisons de la consommation et les centres techniques départementaux (C.T.D.) et régionaux ont poursuivi les actions que nous avons détaillées dans notre précédent avis. Deux projet de C.T.D sont en cours de réalisation dans les départements de la Seine et Marne et de la

Manche. La généralisation de ces institutions continue de se heurter aux mêmes difficultés que les années précédentes : réticences et surtout manque de moyens financiers des collectivités locales.

III. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION

A. LA MISE EN PLACE DE LA REFORME

La réforme de 1982 semble avoir porté ses fruits, le départ des professionnels n'ayant pas entamé, à une ou deux exceptions près, les bonnes relations qui existaient entre l'Institut et ses partenaires professionnels.

Tout au long de la tenue des différents conseils, s'est confirmé le caractère positif de la présence des personnalités qualifiées, issues de secteurs très divers, qui ont contribué, par l'apport de leurs connaissances techniques et scientifiques, à l'élargissement des réflexions menées au sein de ces réunions.

Enfin, le doublement de la fréquence annuelle des conseils et l'augmentation des réunions de commissions spécialisées, s'ils ont alourdi la tâche du personnel de l'Institut, ont permis à celui-ci d'être plus proche des préoccupations des organisations et ainsi d'améliorer la qualité des services rendus.

B. LE BUDGET DE L'INSTITUT

Le montant de la subvention accordée par l'Etat à l'INC avait été élevé à 40.007.405 francs en 1984 contre 35.933.477 francs en 1983, soit une progression de 11,3 %. Dans le cadre des mesures générales d'économies décidées par le gouvernement le 30 avril, la subvention a toutefois été ramenée à 39.537.405 francs. La différence représente des diminutions de frais généraux demandés à l'Institut. Pour 1985, le secrétariat d'Etat chargé de la consommation entend maintenir sa subvention au niveau atteint en 1984 après actualisation des crédits correspondant aux frais de personnel. La subvention globale serait ainsi portée à 40.767.987 francs. Les prévisions de recettes propres s'élevant à 51.275.230 francs pour 1985, on assisterait pour la première fois l'année prochaine à un phénomène relativement préoccupant : l'INC verrait ses recettes propres dépasser le montant de la subvention de l'Etat. Comme l'indiquait notre collègue Gerard Ehlers dans son avis sur la loi de finances pour 1983 : « Dépasser le seuil des 50 % reviendrait, dans une certaine mesure, à transgresser le

décret qui avait fait de l'INC un établissement public administratif chargé d'une mission de service public, et non pas un établissement public industriel et commercial ».

La réduction des moyens mis à la disposition de l'INC n'est pas sans influence sur la qualité ni sur la nature de ses travaux. Il s'agit là d'une vraie question que votre rapporteur pour avis ne manquera pas de poser au gouvernement.

C. LES ACTIVITES DE L'INSTITUT

Aucune réorientation notable ne semble avoir eu lieu dans la période sous revue, si ce n'est le développement du recours à l'informatique et à la télématique dans le cadre d'un schéma informatique que l'INC est en train de mettre en place.

Plusieurs conclusions peuvent être tirées de l'examen des activités et du budget prévisionnel de l'I.N.C. :

- ce budget maintenu en francs courants apparaît globalement insuffisant. Il ne permettra pas d'améliorer encore la qualité des messages télévisés de l'I.N.C. (3,5 millions de francs auraient été nécessaires en mesures nouvelles), ceux-ci entrant partiellement en concurrence avec les messages propres du gouvernement (coût estimé : 3 millions de francs pour juillet et août derniers).

- le développement du programme télématique doit être encouragé : 7,5 millions de francs en provenance du budget des P.T.T. y seront affectés, mais les dépenses propres de l'Institut devraient se monter à 5 millions (écart net : 2,5 millions). Ce développement représente un pari nécessaire dans la perspective de l'« explosion médiatique » que nous allons connaître dans les années à venir. Mais il risque de nuire à terme à l'efficacité des autres médias (télévision, revue). Un équilibre devra donc être trouvé ;

- les effectifs de l'I.N.C. (140 personnes) semblent insuffisants au regard des perspectives d'activités futures et de l'accroissement du nombre d'associations de consommateurs agréées au plan national (passé de 13 à 20, ces dernières années). Ils sont déjà insuffisants pour couvrir tous les secteurs de la consommation (environnement, formation des jeunes consommateurs), pour suivre la mise en marché des produits nouveaux, pour effectuer un nombre suffisant d'essais comparatifs, dont on ne saurait passer sous silence le rôle majeur, pour assurer la formation d'un nombre appréciable de travailleurs sociaux, dont la mission est de protéger les intérêts des travailleurs les plus défavorisés face aux problèmes du droit de la consommation.

QUATRIEME PARTIE

LES LITIGES DE LA CONSOMMATION

La novation la plus intéressante de la période sous revue réside dans l'engagement pris par le Gouvernement de réserver une suite favorable à plusieurs suggestions sur le règlement des litiges émises par la commission de refonte du droit de la consommation, suggestions que nous avons examinées dans le chapitre précédent. La boîte postale 5000 et la commission des clauses abusives n'ont pas enregistré en revanche de modifications significatives dans leurs activités ou leurs compétences.

I. LA BOITE POSTALE 5000 (BP 5000)

La baisse des activités de la BP 5000 constatée en 1982 s'est poursuivie en 1983. Le volume du courrier de la BP 5000 durant l'exercice 1983 (18 755 lettres) a regressed de presque 20 % par rapport à 1982 (23 359 lettres).

La baisse de l'activité de la BP 5000 pourrait s'expliquer par une baisse des transactions de toutes natures. Elle résulte aussi de la mise en place ou du renforcement de nouvelles structures susceptibles de prendre en charge des dossiers liés à des litiges contractuels (commissions départementales des rapports locatifs, opération interministérielle Vacances) et de l'accroissement de l'audience des organisations de consommateurs.

II. LA COMMISSION DES CLAUSES ABUSIVES (C.C.A.)

La commission des clauses abusives a émis deux recommandations en 1983 ; la première concerne les contrats d'hôtellerie de plein air et la deuxième les contrats de fourniture de gaz, de pétrole liquéfié en vrac et de mise à disposition ou de vente du réservoir. Ces recommandations

transmises au secrétariat d'Etat chargé de la consommation, sont en instance de publication. Une troisième recommandation a été également élaborée par la commission des clauses abusives, mais son examen définitif n'est pas terminé. Elle est relative aux contrats de transport terrestre de voyageurs.

Votre rapporteur pour avis regrette que le décret réglementant les clauses relatives aux délais de livraison n'ait pas encore été publié, alors qu'il est en préparation annoncée depuis plus d'un an.

Dans son rapport 1983, la C.C.A. a dressé un bilan de ses trois dernières années d'exercice. Elle se félicite de ce que les professionnels ont souvent accueilli favorablement les recommandations de la commission des clauses abusives même s'ils étaient en désaccord sur certains points.

Quant aux associations de consommateurs, leur intérêt pour les travaux de la commission ne se dément pas et elles estiment que les recommandations émises défendent réellement les intérêts du consommateur; elles déplorent cependant que les recommandations soient dépourvues de tout pouvoir contraignant.

La C.C.A., pour sa part, regrette que de nombreuses clauses dont elle a signalé la nocivité n'aient pas encore été interdites par décret et que la publication de ses recommandations lorsqu'elle intervient, ne se fasse qu'après un long délai consécutif à leur adoption. Elle souhaite que ses moyens matériels soient accrus et que le personnel administratif chargé de la préparation et de la gestion des travaux soit notablement renforcé. Pour l'instant, le secrétariat d'Etat chargé de la consommation n'a mis à la disposition de la commission qu'un fonctionnaire de cadre A, assisté d'une secrétaire qui tous deux assurent parallèlement d'autres tâches administratives. La création d'un secrétariat général autonome, doté de moyens importants en matériel et en personnel paraît indispensable.

La C.C.A. estime que les services extérieurs du secrétariat d'Etat chargé de la consommation pourraient enquêter à intervalles réguliers sur le respect effectif des recommandations publiées, en se faisant communiquer les contrats pré-rédigés en usage dans les secteurs professionnels sur lesquels la commission avait porté son attention les années passées.

Votre rapporteur pour avis ne manquera pas de questionner le Gouvernement sur les suites qu'il entend donner aux propositions de la Commission des clauses abusives.

CINQUIEME PARTIE

PRIX ET CONCURRENCE

I. LA POLITIQUE DES PRIX

La politique des prix menée en 1984 ne présente pas de différences notables avec la politique menée l'année précédente. Votre rapporteur pour avis note une décélération de la hausse des prix observée dans la période sous revue, mais celle-ci paraît encore insuffisante par comparaison avec nos principaux partenaires commerciaux. Elle regrette que l'objectif initial des 5 % n'ait pu être atteint.

A. REFLEXIONS GENERALES

1. Aucun progrès n'a pu être observé dans l'association des comités d'entreprises à la lutte contre l'inflation et pour une meilleure connaissance des mécanismes de formation des prix, conformément à l'article L. 432-2 du Code du travail.

2. La réglementation supranationale communautaire constitue une entrave de plus en plus évidente à une politique nationale des prix et tarifs conforme aux intérêts du pays. La multiplication des procédures contentieuses, ces derniers mois, illustre cette fâcheuse tendance.

3. L'insuffisance des effectifs des services officiels de contrôle des prix rend toujours nécessaire le concours des fonctionnaires de police et de gendarmerie, dont il convient de rappeler qu'ils n'ont pas pour vocation première de participer à des opérations de relevés de prix.

B. LE ROLE DU SECRETARIAT D'ETAT A LA CONSOMMATION

1) Le fonctionnement des C.L.I.P. (centres locaux d'information sur les prix)

Trois C.L.I.P. fonctionnent actuellement et il est prévu de porter ce nombre à 5 à la fin de l'année 1984. Le neuvième plan prévoit de mettre en place au moins un C.L.I.P. dans chaque région métropolitaine. Le premier C.L.I.P. mis en place à la fin de l'année 1982 dans l'agglomération lilloise rencontre un certain succès : un sondage a établi que 55 % des habitants connaissaient ses informations et que 18 % les utilisaient. Selon le secrétariat d'Etat : « La formation locale des prix a été modifiée du fait du C.L.I.P. : la dispersion des prix pour les produits enquêtés a marqué une tendance, légère mais certaine, à se resserrer autour du « prix économique » publié (sommet du premier quartile de la distribution des prix localement, pour chaque produit) ; ceci, par effet mécanique tend à un effet anti- inflationniste. »

2) Les comités départementaux des prix

La réforme opérée par l'arrêté du 12 janvier 1984 a permis d'élargir le rôle des C.D.P. en les transformant en lieux d'échange d'informations relatives aux prix et de réflexion sur les modalités d'adaptation au niveau local des dispositions générales en cette matière. Il est encore trop tôt pour porter un jugement sur cette réforme, a priori positive, mais la mise en place de ces nouveaux comités semble en bonne voie et certains ont déjà siégé en leur nouvelle formation.

3) Les comités de liaison départementaux pour la stabilité des prix (C.L.D.S.P.)

Ces comités sont des rassemblements au niveau départemental des associations de consommateurs locales en vue d'unifier leurs efforts pour la lutte contre l'inflation. En ce sens, leurs objectifs convergent avec ceux de la politique gouvernementale de réduction de l'inflation. C'est pourquoi, des instructions ont été données aux commissaires de la République pour qu'ils apportent leur aide à la création et au fonctionnement de tels comités, et des subventions leur sont accordées pour faire face aux dépenses qu'ils engagent pour leurs actions. Ils sont aujourd'hui une vingtaine et ce nombre croît lentement, mais régulièrement.

Il est vrai que leur nombre n'a que peu augmenté depuis les premières créations en fin 1982. Mais cette stagnation n'est qu'apparente. En effet, certains comités n'ont eu qu'une existence éphémère. En revanche, une majorité continue et étend son activité tandis que de nouveaux comités se créent à un rythme qui peut paraître lent, mais qui leur garantit une certaine pérennité.

Il apparaît au total que la contribution du secrétariat d'Etat à la consommation à la lutte contre l'inflation est significative, même si ses effets ne sont pas aisément mesurables. On peut toutefois s'interroger sur la multiplication des instances de concertation et se demander si des opérations spécifiques comme l'opération Vacances ne seraient pas plus adaptées en voyant leurs moyens renforcés.

II. LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

A. LE BILAN D'ACTIVITES DE LA COMMISSION DE LA CONCURRENCE

Le bilan des activités 1983 de la commission de la concurrence fait apparaître une réduction de ses activités. La commission a en effet rendu quatorze avis en 1983, contre une moyenne de vingt-trois depuis sa création le 24 novembre 1977. En outre, elle a enregistré presque deux fois moins de saisines qu'en 1982. Cette évolution s'explique par la réduction du nombre des saisines ministérielles et l'absence de saisines par les juridictions. L'administration de la concurrence et de la consommation semble privilégier les autres missions qui lui sont dévolues (contrôle des prix, contrats de modernisation). De surcroît, la crise économique actuelle implique des accommodements nécessaires avec la législation en vigueur.

B. LES PROPOSITIONS DE REFORME

Selon la commission de la concurrence, des réflexions devraient s'engager autour de trois considérations.

1) Le progrès et la clarification du droit de la concurrence

La commission estime qu'il serait utile de rassembler et d'expliquer les critères d'appréciation de la distribution sélective, « que ce soit par une circulaire ministérielle ou autrement et ainsi de contribuer à clarifier le droit de la distribution et donner aux responsables des entreprises une plus grande sécurité juridique. »

2) Le maintien de l'unité du droit de la concurrence

Les textes successifs ayant bâti en France, depuis une trentaine d'années, le droit de la concurrence, ont prévu que ce droit s'applique de façon générale « à tous les biens, produits et services nonobstant toutes

dispositions contraires ». Il est difficile, en effet, de faire accepter à un secteur quelconque des disciplines qui ne sont pas imposées à d'autres et les délimitations de compétence entre secteurs sont d'une application très complexe.

Or, on a assisté, selon la commission, depuis deux ans, sur le plan institutionnel, à une différenciation de ce droit.

La loi sur l'audiovisuel du 29 juillet 1982 a reconnu que la distribution des films cinématographiques devrait obéir à des règles de concurrence et à des systèmes de contrôle spécifiques, mais ce texte a combiné ce mécanisme avec la compétence normale de la commission de la concurrence.

Il n'en a pas été de même dans la loi du 24 janvier 1984 sur les établissements de crédit. Son article 89 a maintenu l'application à ce secteur des dispositions générales sur la concurrence mais a confié le contrôle des ententes et activités de position dominante à la commission bancaire.

La commission de la concurrence souhaite que celle-ci établisse avec elle des liens tels qu'aucun conflit de compétence n'apparaisse et que le droit de la concurrence maintienne son unité.

3) Le renforcement des moyens de contrôle

La commission se félicite de la réforme des comités départementaux des prix qui permet à ceux-ci d'examiner les conditions de la concurrence au niveau local. Mais elle tient à souligner que le bon fonctionnement de la commission dépend surtout « d'une disponibilité suffisante des services d'enquêtes compétents, en particulier ceux de la Direction générale de la concurrence et de la consommation ».

C. VERS UN PROJET DE LOI

Au cours du Conseil des ministres du 9 novembre 1983, le ministre de l'économie et des finances a présenté une communication sur la politique de la concurrence. Quatre orientations ont été présentées :

1. renforcer le contrôle des concentrations par une modification de la loi de 1977. Sans attendre le dépôt de ce texte, le gouvernement pour la première fois s'est opposé en juin dernier à un projet de concentration dans le secteur du carbone.

2. adapter la réglementation aux nouvelles méthodes de la distribution.

3. améliorer les rapports entre distributeurs et producteurs.

4. assurer une meilleure application de la réglementation. Celle-ci passerait notamment par deux mesures de nature législative : le renforcement de l'effectif des membres de la commission de la concurrence et l'obligation faite aux grossistes et aux importateurs de communiquer leurs barèmes et conditions de vente à tout revendeur qui en fait la demande.

Votre rapporteur pour avis souhaite un dépôt rapide de ce texte qui permettra l'instauration d'un véritable débat au fond sur la politique de la concurrence souhaitable en période de crise économique, compte tenu du fait que l'approche menée jusqu'à présent a montré des limites.

CONCLUSION

La commission des affaires économiques et du plan, saisie pour avis du projet de budget du secrétariat d'Etat à la consommation pour 1985, a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour ce qui concerne l'adoption des crédits correspondants.