

N° 97

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au proces-verbal de la séance du 22 novembre 1982

AVIS

PRESENTE

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1983, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME VIII

CONSOMMATION ET CONCURRENCE

Par M. Gerard EHLERS,

Senateur

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale [7^e légis.] 1063 et annexes, 1165 (annexe 11), 1170 (some V), et **In-8°**, 260.
Sénat : 94 et 95 (annexe 7) [1982-1983]

Loi de Finances - Consommation - Concurrence - Urbanisme

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	4
 I.- LA POLITIQUE DE LA CONSOMMATION : PRIORITES ET REALISATIONS	 9
A. LA MISE EN PLACE DES STRUCTURES MINISTERIELLES	9
B. LES GRANDS PROJETS DU GOUVERNEMENT	12
C. VERS UNE REFONTE DU DROIT DE LA CONSOMMATION	16
 II.- TENDANCES GENERALES DE L'EVOLUTION DU DROIT DE LA CONSOMMATION	 19
A. LES MODIFICATIONS INTERVENUES	19
B. LES TENDANCES CONSTATEES	22
C. LES REFORMES A ENVISAGER	23
D. LA COMMISSION DES CLAUSES ABUSIVES	27

III.- LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS ET LES INSTITUTIONS COMPETENTES	33
A. LA RECONNAISSANCE DES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS COMME PARTENAIRES ECONOMIQUES ..	33
B. LES MOYENS MIS A LA DISPOSITION DES ASSOCIATIONS	36
C. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION	40
IV.- LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET DES PRIX ..	43
A. LA POLITIQUE DES PRIX	43
B. LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE	46
C. LA DIRECTION GENERALE DE LA CONSOMMATION ET DE LA CONCURRENCE (D.G.C.C.)	50
D. L'URBANISME COMMERCIAL	52

MESDAMES, MESSIEURS.

Il est agréable à votre rapporteur de constater que nombre des intentions de Madame le Ministre de la Consommation, annoncées lors de l'examen en séance publique de notre précédent avis, ont reçu une application concrète, qu'il s'agisse d'une meilleure défense des consommateurs ou du renforcement des moyens mis à la disposition de leurs associations représentatives.

Malgré la difficulté technique d'établir des comparaisons strictes, le projet de budget du Ministère de la Consommation enregistrerait une hausse de près de 20%, dont il convient de se féliciter. Ces moyens permettront d'achever la mise en place des structures centrales du Ministère, qu'il s'agisse de la mission d'études et de coordination, dont l'effectif devrait passer de 20 à 50 emplois fin 1983, et de la direction de la consommation et de la répression des fraudes.

Outre les missions traditionnellement dévolues à l'ancien service de la répression des fraudes, cette direction s'est vue assigner des objectifs spécifiques comme la certification et l'amélioration des labels et normes techniques, le contrôle de la publicité et de l'étiquetage. La réorganisation de ce service n'est cependant pas encore définitivement achevée, et une définition satisfaisante des missions des agents ne sera obtenue qu'après une réunion du comité technique paritaire, qui devrait se tenir dans les prochaines semaines.

Il est à regretter que les contrôles effectués par les agents de cette direction ne puissent être plus nombreux sur les produits importés et n'avoir lieu, par la force des choses, que sur des produits à l'état final. A cet égard, une liaison plus étroite avec les services des douanes semble s'imposer. D'autre part, un contrôle plus systématique devrait être effectué sur les pratiques anticommunautaires qui sont le fait de certains de nos partenaires européens, afin de les faire cesser dans les plus brefs délais. Ne soyons pas, avec nos dindes, les dindons de l'Europe !

Les contrats de qualité, dont on nous annonce la signature entre des entreprises et un nombre significatif d'associations de consommateurs,

portant sur un produit ou un service particulier, seraient agréés par les pouvoirs publics, qui leur reconnaîtraient un « label particulier » et se chargeraient d'en faire la publicité.

Ces contrats appellent pour le moins de sérieuses réserves de la part des associations de consommateurs. **Il reste, très fondamentalement, la grande question de la garantie en ce qui concerne la transparence de la formation des prix, en rapport avec la qualité.**

Le Ministre nous annonce la création de centres locaux d'information sur les prix. Les collectivités locales financeraient ces centres et diffuseraient l'information au public. Cette diffusion serait assurée également par les associations de consommateurs. Cela pose un problème au niveau des petites communes et de leurs moyens financiers, nécessairement réduits. Ces centres risquent par ailleurs de **faire double emploi** avec les futures maisons de la consommation. Enfin, il reste à **sauvegarder le rôle primordial** que doivent jouer les associations.

Il convient également de noter la mise en place d'une cellule d'urgence au sein du groupe interministériel de la consommation, chargée de suivre les problèmes liés aux produits dangereux et aux accidents domestiques. Composée de spécialistes, chargée de statuer dans les plus brefs délais sur les dangers présentés par divers produits, son efficacité serait notablement accrue si elle pouvait bénéficier du concours des **comités d'entreprises et des comités d'hygiène et de sécurité existant dans les entreprises.**

La commission de refonte du droit de la consommation, qui vient d'être installée par Madame le Ministre de la consommation, est chargée de proposer des mesures visant à harmoniser et clarifier certains textes législatifs ou réglementaires incomplets, dépassés ou mal appliqués. Il conviendrait probablement que les associations de consommateurs y soient associées d'une manière plus étroite, **qu'elles soient écoutées et, si possible, entendues.**

La publicité indirecte en faveur du tabac, pourtant prohibée par la loi du 9 juillet 1976, connaît un large succès, auquel il devrait être rapidement mis un terme. De la même manière, des entrepreneurs astucieux ont trouvé le moyen de contourner l'interdiction faite aux radios locales d'émettre des messages publicitaires. Enfin, il convient de mettre un terme aux représentations traditionnelles et retardataires de l'image de la femme dans les encarts publicitaires. La proposition de loi n° 450 Sénat (1981-1982) tendant à faire évoluer la représentation de la femme au

travers de la publicité constitue un bon moyen d'y mettre un terme. D'une manière générale, il conviendrait de disposer, comme cela nous est promis depuis bien longtemps, d'une loi précisant les conditions de la véracité des messages publicitaires, et l'éthique de ces derniers.

Malgré les déclarations de principe très réconfortantes des ministres successifs, les recommandations émises par la commission des clauses abusives ne semblent pas susciter de mesures d'application bien nombreuses. Votre rapporteur se propose donc d'interroger Madame le Ministre sur ses intentions précises.

Les associations de consommateurs se trouvent dorénavant au coeur du système économique et politique français, dans des secteurs et des institutions chaque jour plus nombreux. Le problème d'une révision éventuelle des critères de représentativité, évoqué à plusieurs reprises par le Ministre, se pose avec une acuité croissante. Par ailleurs, les sommes mises à la disposition des associations agréées au plan national augmentent normalement de 8% pour 1983, faisant suite à la hausse très importante intervenue en 1982. Grâce aux mesures d'organisation interne prises par certains parquets, l'accès des consommateurs à la justice a été rendu plus aisé, même si des progrès importants restent à réaliser en ce domaine. Leur accès aux médias a été très sensiblement amélioré grâce au doublement du temps d'antenne accordé sur les chaînes nationales à l'I.N.C. (Institut National de la Consommation). **L'I.N.C. est en train de se doter à l'horizon 1985, d'un outil informatique documentaire puissant. Il convient non seulement de s'en féliciter, mais de prévoir dès à présent l'installation de terminaux, sans frais excessifs, dans les sièges des associations nationales, afin de leur assurer un accès systématique et peu coûteux au « savoir ».**

Il est en revanche préoccupant de relever l'augmentation très insuffisante de la subvention versée à l'I.N.C. Le chiffre retenu de 5,1% ne permet même pas de couvrir les effets d'une inflation estimée à 8%. Les concours de l'Etat aux dépenses d'intervention de l'I.N.C. (55% des dépenses de l'Institut) restent stables en francs courants, soit une nette diminution en termes réels, alors que les dépenses globales d'intervention de l'Etat enregistrent une hausse légitime de 18,7%. Assurément, il s'agit là d'une mesure contradictoire avec le discours tenu sur le renforcement du rôle des associations de consommateurs, dont l'I.N.C. représente le bras séculier. Parfaitement conscient des nécessités de la rigueur budgétaire, votre rapporteur estime néanmoins qu'une hausse de 8% de la subvention accordée à l'I.N.C. constitue un minimum incompressible.

Le blocage des prix s'est traduit par des résultats encourageants. Mais le véritable problème, comme nous l'avons signalé à maintes reprises, n'est pas tant de bloquer le thermomètre que de détecter les causes de la fièvre. **Concrètement, il s'agit de parvenir à une connaissance réelle des mécanismes de formation des prix, en particulier avec l'utilisation des pouvoirs conférés aux comités d'entreprises par l'article L.432-4 du Code du Travail.**

Ces quelques remarques constituent les points saillants de la réflexion inspirée à votre rapporteur, tant par l'examen des fascicules budgétaires, que par les auditions de représentants des associations, des syndicats et des administrations auxquelles il a cru devoir procéder.

I.- LA POLITIQUE DE LA CONSOMMATION : PRIORITES ET REALISATIONS

A. LA MISE EN PLACE DES STRUCTURES MINISTERIELLES

Les nouvelles structures du ministère de la Consommation ont été définies par le décret n° 82-2 du 5 janvier 1982 qui a créé un service des affaires générales, une direction de la consommation et de la répression des fraudes et une mission d'études et de coordination. Le décret n° 82-187 du 24 février 1982 (J.O. du 26 février 1982) a institué un délégué pour les études et la coordination ayant autorité sur la mission. Un arrêté du 22 février 1982 a précisé l'organisation des services centraux de la direction de la consommation et de la répression des fraudes.

1. La mission d'études et de coordination

Elle résulte de la transformation de la mission « consommation » créée au sein du Ministère de l'Economie et des Finances.

Elle s'est vue 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 ; elle est d'autre part le centre de conception d'impulsion et de suivi des programmes d'actions prioritaires en faveur des consommateurs ou usagers.

Elle assure également les secrétariats du Comité national de la Consommation (C.N.C.), du Groupe interministériel de la consommation (G.I.C.), de la Commission des clauses abusives (C.C.A.) et de la récente Commission de refonte du droit de la consommation (C.R.D.C.).

La mission d'études et de coordination se compose principalement de cinq divisions :

- Division 1 : Synthèse-priorité pour l'évolution des modes de vie ;
- Division 2 : Elargissement de la protection juridique des consommateurs et usagers (cette division assure notamment le suivi de la C.C.A. et de la C.R.D.C.) ;
- Division 3 : Contribution à la lutte contre l'inflation. Cette division est chargée en particulier de la mise en place des centres locaux d'information sur les prix et d'assurer la participation du ministère à la conception, à l'exposition et à la mise en oeuvre des programmes gouvernementaux de maîtrise de l'inflation et de sortie du blocage des prix et des revenus.
- Division 4 : Conquête des marchés par la qualité, actions dans le secteur industriel. Actuellement, cette division prépare les négociations entre les organisations de consommateurs et les professionnels (industriels ou distributeurs) en vue de la signature d'accords attestant des améliorations de qualité pour les produits ou services proposés aux consommateurs.
- Division 5 : Orientation des services publics et privés. Dans le cadre de la politique « santé-consommateurs », cette division a été notamment chargée de définir, avec les autres ministères concernés, une méthode permettant de réaliser un recensement permanent et aussi complet que possible des accidents de la consommation (tous accidents autres que ceux du travail).

La mission d'études et de coordination, dont la mise en place se fait progressivement depuis la mi-février 1982, comporte actuellement 20 agents (y compris le délégué), répartis comme suit :

- 13 agents du cadre A (dont le délégué et 4 chefs de division) ;
- 2 agents du cadre B ;
- 5 agents du cadre C.

Les effectifs sont appelés à s'étoffer rapidement pour atteindre environ 30 personnes à la fin de l'année et une cinquantaine à l'horizon 1983.

2. La direction de la consommation et de la répression des fraudes (D.C.R.F.)

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 un certain nombre d'objectifs spécifiques comme l'amélioration des labels et des homologations diverses, le contrôle de la publicité et de l'étiquetage.

Cette réorganisation de l'ancien service de la répression des fraudes n'est pas allée sans soulever certaines difficultés. Ce service était traditionnellement composé de plusieurs brigades (brigade des vins et spiritueux, brigade chargée essentiellement des fruits et légumes) dont la structure verticale était parallèle, dans les départements concernés, à la structure générale du service. La réorganisation en cours a provoqué certains « flottements » et certaines inquiétudes qui devraient être supprimées ou apaisées dans les prochaines semaines après consultation des organisations syndicales réunies au sein du comité technique paritaire.

La D.C.R.F. devrait enregistrer simplement 2 créations d'emplois en 1983, contre 100 en 1982. En revanche, sur deux années, le nombre de personnels rémunérés sur fonds de concours devrait passer de 300 à 40 (dont 5 pour le fromage de Roquefort !). Rappelons qu'auparavant ces personnels étaient rémunérés directement par les professionnels pour participer à une mission de service public. Ces 40 emplois résiduels ne sont pas budgétisés, mais, en revanche, les personnes concernées sont dorénavant rémunérées par l'administration sur lesdits fonds de concours. **Plus préoccupante apparaît être la situation des 40 vacataires dont la rémunération repose sur les crédits votés par la Conférence annuelle agricole. Leur situation semble réglée pour 1983, et ils devraient être progressivement titularisés à l'horizon 1984.**

En ce qui concerne les activités de la D.C.R.F., votre rapporteur regrette que les contrôles ne puissent être plus nombreux sur les produits importés et ne puissent avoir lieu, par la force des choses, que sur des produits à l'état final. Une augmentation des effectifs et une liaison plus étroite avec la direction des douanes semblent s'imposer. En effet, les contrôles effectués sur les produits alimentaires en provenance de l'étranger montrent qu'il y va parfois de la santé de nos compatriotes. Une action communautaire s'impose, qui devra notamment mettre un terme aux mesures scandaleuses prises par certains pays membres de la Communauté économique européenne sur les exportations françaises de dinde, pour ne prendre qu'un exemple.

B. LES GRANDS PROJETS DE MME CATHERINE LALUMIERE

1. La reconquête des marchés par la qualité des produits et des services : les contrats de qualité

a) Les objectifs du Ministère de la Consommation

Après des études approfondies et des négociations avec les consommateurs et les professionnels, le ministère de la Consommation a décidé de favoriser le développement de « contrats de qualité », contrats de droit privé passés entre une entreprise et des organisations de consommateurs sous l'égide du ministère.

A cet effet, une campagne d'information grand public fin 1982-début 1983 devrait permettre de faire connaître et de valoriser ces contrats et de signaler les produits qui en bénéficient.

Selon certaines informations, un budget de 8 millions de francs aurait été prévu pour assurer le financement de cette campagne d'information.

Concrètement, ces accords seraient signés entre une entreprise et un nombre significatif d'associations pour un produit ou un service particulier. Ils seraient agréés par les pouvoirs publics et donneraient droit à l'utilisation par l'entreprise d'un « signal » identifiant le produit ou le service en question. Le ministère se chargerait d'en faire la publicité.

Actuellement des négociations sont en cours avec une quarantaine d'entreprises notamment dans les secteurs du jouet, du textile, de l'électroménager, l'automobile, la maison individuelle, l'agro-alimentaire et la distribution. Une centaine d'autres entreprises se seraient déclarées intéressées.

Le ministre de la Consommation ne cache pas que ces négociations sont une partie de « bras de fer » et qu'elles seront longues tant elles bouleversent les habitudes. **Elles demandent en effet à la fois au mouvement consommateur de préférer la négociation à la seule contestation et aux chefs d'entreprise de s'engager à apporter à leurs produits des améliorations de qualité précises qu'ils auront pour la première fois négociées avec les organisations de consommateurs.**

Les contrats auront une durée déterminée (en général un an) fixée dans l'accord ; ils seront résiliés en cas de non-respect. Dans un premier temps ils porteront essentiellement sur l'après-vente : allongement de la garantie, aménagement des procédures d'échange, etc. Les accords pourraient, par la suite, remonter assez loin en amont jusqu'à la conception des produits.

En incitant les producteurs à améliorer la qualité de leurs produits, il est espéré que ces contrats soient de nature à faciliter une certaine reconquête du marché intérieur.

b) Les objections posées par les parties prenantes

– l'Union fédérale des consommateurs se déclare circonspecte, reprochant notamment au projet sa coloration « hexagonale » et estimant que le contrat de qualité est « ambigu » dans la mesure où il implique un jugement « dans l'absolu ».

– Le Conseil national du patronat français manifeste une opposition formelle à la transposition éventuelle du mécanisme des conventions collectives du travail dans le domaine de la consommation. Il estime que la charge des engagements serait particulièrement déséquilibrée entre les parties au contrat, privilégiant ainsi les associations de consommateurs, que ces contrats constitueraient autant de contraintes supplémentaires pour les entreprises, qu'elles n'auraient pour effet que d'ouvrir la porte à un renforcement du pouvoir syndical dans l'entreprise.

– Votre rapporteur ne dissimule pas un certain scepticisme à l'égard de ce projet, à maints égards novateur. Certaines approches en matière d'accords collectifs ont donné de bons résultats (accords Delmon), mais le bilan n'est pas particulièrement exaltant si l'on s'attache aux travaux du Comité national de la consommation. Le projet apparaît paradoxal dans la mesure où les professionnels pourraient signer des contrats sans même avoir consulté leur comité d'entreprise ou d'établissement. Il pourrait sembler trompeur en tant qu'il ne s'attache pas au problème de fond, maintes fois rappelé dans cet avis, et qui a trait à la connaissance des mécanismes de formation des prix. Il pourrait enfin s'avérer dangereux, les publicitaires se servant de la caution de l'Etat sur certains produits pour vanter tous les articles d'une même entreprise. Il conviendra d'attendre les résultats réels de cette politique pour tenter d'en juger objectivement le bien-fondé, étant entendu qu'une action qui n'associe pas les comités d'entreprises ne peut avoir que des résultats relatifs.

2. L'information sur les prix

a) *L'affichage des prix au litre et au kilo*

Devant l'échec relatif de l'engagement de développement de la concurrence, d'information et de protection des consommateurs de 1979, le ministère avait envisagé en 1981 de rendre obligatoire l'indication du prix à l'unité de mesure. Il semble qu'un arrêté, élaboré conjointement avec le ministère de l'économie et des finances, puisse être promulgué dès la sortie du blocage des prix. Selon certaines informations, cet arrêté s'appliquerait dans une première phase aux magasins en libre service. Les produits soumis à ce régime seraient les produits alimentaires préemballés, les produits d'entretien et les produits nécessaires aux soins de la personne. Toute publicité de prix effectuée hors des lieux de vente sur ces produits serait soumise aux mêmes obligations.

b) *Les centres d'information sur les prix*

L'étude du projet de mise en place de centres locaux d'information sur les prix devrait aboutir à une expérience de mise en place progressive dans 6 agglomérations avant la fin de l'année 1983.

Ces centres seront créés en collaboration étroite avec les collectivités décentralisées. Celle-ci se fera au moins à deux niveaux. D'une part, les collectivités participeront financièrement à la mise en place des centres et d'autre part, elles auront une part active dans la diffusion de l'information auprès du public. Cette diffusion sera assurée également par l'intermédiaire des associations de consommateurs locales et de la presse locale.

Les centres sont considérés par le ministère de la consommation comme un outil important pour la lutte contre l'inflation menée par le Gouvernement, du fait du rôle qu'ils peuvent jouer au niveau de la concurrence entre les commerces en apportant une transparence des prix de l'offre de produits de consommation courante aux consommateurs.

Votre rapporteur estime que ces centres risquent de faire double emploi avec d'éventuelles maisons de consommation. Leur financement ne semble pas assuré. Dans les petites collectivités, la personnalisation des données est susceptible de créer force incompréhensions, malaises ou tensions. Encore une fois, votre rapporteur souligne que le vrai problème

est celui de la transparence des prix, et qu'il ne trouvera sa solution qu'en amont de la production, c'est-à-dire dans l'entreprise. Par ailleurs, ce programme doit rester strictement lié à l'accord des communes.

3. Les produits dangereux : les accidents domestiques

Les conséquences des accidents domestiques ne sont pas connues de façon précise; les estimations donnent environ pour chaque année 5 000 victimes, plusieurs centaines de milliers de blessés, et un coût social de 4 milliards de francs. C'est pourquoi le Premier ministre a demandé au Ministre de la Consommation :

- 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 oeuvre pour conduire une politique efficace de prévention des accidents de la consommation.

Les orientations suivantes ont donc été prises par le ministère de la consommation après consultation du Groupe interministériel de la consommation :

- le G.I.C. constitue la cellule d'urgence. Chaque ministère représenté désignera nominativement un responsable par service pour participer à ses réunions et un correspondant au niveau du Cabinet. Cette cellule pourra créer, pour l'aider à statuer sur le danger présenté par un produit, un groupe d'expertise d'urgences composé notamment de représentants de l'I.N.R.S., de l'I.N.S.E.R.M., de l'I.R.A., du L.N.E. (1) et des centres anti-poisons. La première tâche de la cellule sera d'établir une ou des procédures types pour statuer rapidement sur les dangers présentés par les produits qui lui seront signalés. Toutes les informations fournies par des organismes internationaux ou étrangers sur les produits dangereux sont communiquées à la cellule d'urgence selon les modalités prévues par les textes en vigueur. Il conviendrait d'y associer de près les comités d'entreprises et les comités d'hygiène et de sécurité.

(1) Institut national de la recherche et de sécurité, Institut national de la santé et de la recherche médicale, Institut national de la recherche agronomique, Laboratoire national d'essais.

– le recensement des moyens juridiques dont disposent les pouvoirs publics à l'égard des produits et services sera effectué par la division juridique de la mission d'études et de coordination du Ministère de la consommation.

Une campagne d'information sur le thème « faites connaître au ministère de la Consommation les produits dangereux » sera menée à cet effet dans la presse spécialisée, s'adressant notamment aux professions de santé et aux membres des services de sécurité.

C. VERS UNE REFORTE DU DROIT DE LA CONSOMMATION ?

1. La commission de refonte du droit de la consommation

Une législation importante dans le domaine de la protection des consommateurs a été mise en vigueur au cours de ces dernières années ; mais trop souvent élaborée de façon ponctuelle, elle n'apparaît pas toujours cohérente et complète. Il importe donc de combler ces lacunes, d'harmoniser et de clarifier certaines dispositions législatives ou réglementaires dans un souci d'une meilleure compréhension tant des professionnels que des consommateurs, et d'une application plus efficace.

Dans cette perspective, un travail préalable a été confié à une commission de spécialistes, composée essentiellement de juristes, d'universitaires, de praticiens, de magistrats et d'avocats, présidée par M. Jean CALAIS-AULOY. Cette commission de refonte du droit de la consommation a donc été chargée de dégager les grands principes à partir desquels des réformes seront possibles et d'émettre des propositions concrètes. **Il conviendrait probablement, selon votre rapporteur, que les associations de consommateurs y soient associées d'une manière plus efficace.**

La commission de refonte a été invitée à produire un rapport dans un délai de deux ans. Elle a adopté un programme de réflexions portant sur les institutions de la consommation, les procédures permettant l'application du droit de la consommation et les droits et obligations des consommateurs, notamment en ce qui concerne la sécurité et la qualité des biens et des services, l'assainissement des méthodes commerciales et la protection des consommateurs les plus défavorisés.

2. Une première proposition : une loi générale sur la sécurité des produits

Le Ministre de la Consommation ayant demandé à la commission de refonte du droit de la consommation d'étudier les bases juridiques d'une loi générale sur la sécurité des produits, celle-ci a remis son rapport et présenté ses propositions. Le Ministre de la Consommation examine ainsi un avant-projet de loi dont l'examen est inscrit au programme de travail du Gouvernement pour le deuxième semestre 1982.

Selon les informations dont dispose votre rapporteur, ce projet de loi s'inspire des législations en vigueur chez nos principaux partenaires commerciaux. Il repose sur une obligation générale de sécurité et 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 de la D.C.R.F., qui sont renforcés 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.

Ce texte s'inscrira dans le cadre en perpétuelle mouvance du droit de la consommation, entendu dans un sens large. Une analyse rapide de ses évolutions récentes, pour ce qui concerne les domaines qui ne sont pas de la compétence directe du ministère de la Consommation, en montre avec clarté l'aspect changeant, et globalement positif.

II.- TENDANCES GENERALES DE L'EVOLUTION DU DROIT DE LA CONSOMMATION

A. LES MODIFICATIONS INTERVENUES

1. Le droit de réponse

Malgré la disproportion des moyens entre les entreprises à but lucratif et les associations de consommateurs, une récente décision du Conseil constitutionnel vient néanmoins de déclarer contraire à la constitution l'exclusion des entreprises du bénéfice du droit de réponse à la radio-télévision. Dans la décision n° 82-141 D.C. sur la conformité à la Constitution de la loi sur la communication audiovisuelle, figurent en effet les considérants suivants :

« Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la loi, « toute personne physique ou morale *sans but lucratif* dispose d'un droit de réponse dans le cas où les imputations susceptibles de porter atteinte à son honneur ou à sa réputation auraient été diffusées dans le cadre d'une activité de communication audiovisuelle » ; qu'il résulte de cette disposition que les personnes morales à but lucratif sont privées du droit de réponse ; »

« Considérant qu'au regard des imputations qui sont susceptibles d'être diffusées par ces communications, *elles sont placées dans la même situation* que les autres personnes morales et que, dès lors, leur exclusion du bénéfice du droit de réponse est *contraire au principe d'égalité devant la loi* ; il y a lieu, en conséquence, de déclarer contraires à la Constitution les dispositions exprimées par les mots « sans but lucratif » qui figurent au premier alinéa de l'article 6 de la loi. »

2. Accords collectifs de location

La loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs contient un titre III ainsi libellé : « de l'organisation des rapports collectifs de location ». L'article 28 dispose notamment que :

« Des accords collectifs de location portant sur un ou plusieurs des objets mentionnés à l'article 44 peuvent être conclus entre un ou plusieurs bailleurs et une ou plusieurs associations mentionnées à l'article 29, soit pour un bâtiment d'habitation comportant au moins six logements locatifs, soit pour tout ou partie du patrimoine immobilier d'un bailleur personne morale.

« Un accord conclu pour un bâtiment d'habitation lie chaque bailleur et l'ensemble des locataires dès lors que les associations signataires regroupent les sept douzièmes de ces derniers ou que les sept douzièmes de ces derniers ont adhéré par écrit à l'accord. Les clauses de cet accord s'appliquent également au nouveau locataire. »

Votre rapporteur y voit une avancée positive du droit de la consommation et suivra avec attention l'application concrète de ces dispositions novatrices de la « loi Quilliot ».

3. L'opération « vacances 1982 »

Organisée dans 24 départements avec le concours de 12 ministères, l'opération « Vacances 82 » était un élément essentiel de la mise en œuvre et de la surveillance du blocage des prix pendant les congés d'été.

La mise en place de contrôles préventifs, le renforcement des effectifs dans les départements d'accueil, l'organisation de permanences téléphoniques auxquelles les consommateurs et les professionnels pouvaient s'adresser, ont en effet permis de limiter les abus de toutes sortes qui accompagnent souvent la période des vacances.

Le slogan « Soyez vigilants – nous le sommes » reflétait la volonté du gouvernement de mobiliser l'ensemble des partenaires économiques dans la lutte contre l'inflation et pour une meilleure qualité de nos productions et de nos services.

Les organisations de consommateurs ont participé de manière active à cette opération, un crédit supplémentaire de 600 000 F a permis le subventionnement des permanences des organisations sur les lieux de vacances.

4. Des emplacements d'affichage réservés aux associations sans but lucratif

Au Journal officiel du 4 mai 1982 est paru un décret (n° 82-220 du 25 février 1982) portant application de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes, en ce qui concerne la surface minimale et les emplacements de l'affichage d'opinion et à la publicité relative aux activités des associations sans but lucratif.

Aux termes de ce texte,

« – La surface minimale que chaque commune doit réserver à l'affichage d'opinion et à la publicité relative aux activités des associations sans but lucratif est la suivante :

- 4 mètres carrés pour les communes de moins de 2 000 habitants ;
- 4 mètres carrés plus 2 mètres carrés par 2 000 habitants au-delà de 2 000 habitants pour les communes de 2 000 à 10 000 habitants ;
- 12 mètres carrés plus 5 mètres carrés pour 10 000 habitants au-delà de 10 000 habitants pour les autres communes.

– Le ou les emplacements réservés à l'affichage doivent être disposés de telle sorte que tout point situé en agglomération se trouve à moins d'un kilomètre de l'un au moins d'entre eux. Lorsqu'ils sont situés dans une zone de publicité restreinte, ces emplacements doivent être conformes aux prescriptions définies par l'acte instituant cette zone et applicable à la publicité. Leur surface totale ne peut toutefois pas être inférieure à 2 mètres carrés.

– Dans le cas où la publicité est interdite, en application des paragraphes I et II de l'article 7 de la loi du 29 décembre 1979 et où il n'est pas dérogé à cette interdiction, la surface de chaque emplacement autorisé par le maire sur les palissades de chantier pour l'affichage d'opinion et la publicité relative aux activités des associations sans but lucratif ne peut dépasser 2 mètres carrés. »

B. Les tendances constatées

1. Consumérisme et entreprises

Un certain nombre d'entreprises commencent à découvrir l'importance d'un dialogue constructif avec les consommateurs. **Cette découverte n'est pas exempte d'arrière-pensées, mais il convient au préalable d'en explorer toutes les possibilités.** Peugeot vient de créer une direction de la consommation. Sa mission est à la fois tournée vers l'extérieur et vers l'intérieur. Elle a pour tâche d'établir des relations avec les instances représentatives des consommateurs, de recueillir leurs suggestions concernant l'amélioration des services et des produits et, d'une manière générale, d'être à l'écoute systématique des clients (par le courrier, le téléphone, les visites au réseau).

Pour centraliser les appels des consommateurs et satisfaire au mieux leurs besoins en information, Philips a créé au mois de juillet 1982 un service d'information-consommateurs, fonctionnant sur une ligne directe avec un numéro spécifique. Ce service enregistre maintenant une moyenne de 200 appels par jour et ce résultat encourage la Compagnie française Philips à étendre l'expérience dans la plupart des grandes succursales de province.

Le Conseil national du Commerce a également décidé de créer un peu partout en France, au sein des chambres de commerce ou des groupements professionnels, des « missions information commerce » qui auront pour tâche d'ouvrir le dialogue avec les associations de consommateurs.

2. L'imagination des publicitaires

● Le tabac

L'article 3 de la loi du 9 juillet 1976 relative à la lutte contre le tabagisme est sans ambiguïtés :

« La propagande ou la publicité en faveur d'un objet ou produit autre que le tabac ou les produits du tabac ne doit pas, soit par son vocabulaire ou son graphisme, soit par son mode de présentation ou tout autre procédé, constituer une propagande ou publicité indirecte ou clandestine en faveur du tabac ou des produits du tabac. »

Que constatons-nous ? Ces publicitaires ont lancé force marques de boîtes d'allumettes et de briquets. Rien de répréhensible. **Mais, par un hasard vraisemblablement malencontreux**, ces objets étaient recouverts de photographies strictement analogues à celles de paquets de cigarettes, dont par ailleurs ils portaient le nom. Mis à la porte par la loi, le beau cow-boy est rentré par la fenêtre. Cette situation n'est pas admissible et il conviendrait d'appliquer strictement la loi de 1976.

- *Les radios libres*

L'article 81 de la loi sur la communication audiovisuelle interdit le recours à la publicité : « la collecte des ressources publicitaires et la diffusion des messages publicitaires sont interdites aux services autorisés au titre du présent article ». Or les journaux nous apprennent que la loi a été tournée (voir « Le Matin » du 15 octobre 1982), notamment par la remise à titre gratuit aux stations de radios d'émissions préenregistrées vantant indirectement tel ou tel produit, plus particulièrement des films.

- *L'image de la femme*

Une campagne axée sur la technique dite du « teasing » a montré récemment que les textes en vigueur étaient relativement inefficaces.

- *Conclusion*

Il est particulièrement délicat de légiférer dans le domaine de la publicité. Il conviendrait cependant, comme cela est promis maintenant depuis bien longtemps, de disposer d'un texte précisant les conditions de la véracité des messages et l'éthique de ceux-ci. Il ne serait pas inutile d'aider la profession à mieux assurer sa propre déontologie, par exemple en donnant au B.V.F. (Bureau de Vérification de la Publicité) la possibilité d'exercer l'action civile.

C. LES REFORMES A ENVISAGER : LA PROTECTION DES INTERETS FINANCIERS DES CONSOMMATEURS

1. Le démarchage en vue de spéculation dans les bourses de commerce

La C.O.B. avait signalé à plusieurs reprises la mauvaise information des épargnants souhaitant placer des liquidités en vue d'opérer sur les marchés à terme réglementés de matières premières. Le Sénat a adopté, en première lecture, le projet de loi sur les marchés à terme de marchandises. L'article 7 du texte adopté par la Haute Assemblée dispose que la

commission de contrôle de ces marchés, instituée à l'article premier, vise, préalablement à sa diffusion, toute publicité destinée à être diffusée par quelque moyen que ce soit, en matière d'opérations sur les marchés à terme ou réglementés sur les marchés étrangers de marchandises.

La commission peut subordonner la délivrance de son visa à la modification de la présentation ou de la teneur des énonciations contenues dans toute publicité ou, selon le cas, à l'insertion d'informations complémentaires, lorsqu'elle relève des inexactitudes ou des omissions.

Par ailleurs, l'article 34 bis (nouveau) donne une définition du démarchage qui devrait être appelée à faire jurisprudence :

« Se livre au démarchage, au sens de la présente loi, celui qui se rend habituellement soit au domicile ou à la résidence des personnes, soit sur leurs lieux de travail, soit dans les lieux ouverts au public et non réservés à de telles fins, quel que soit en outre le lieu où le contrat sera définitivement conclu. »

« Sont également considérés comme actes de démarchage les offres de services faites ou les conseils donnés de façon habituelle en vue des mêmes opérations dans les lieux mentionnés au premier alinéa, par l'envoi de tous documents d'information ou de publicité, ou par tout moyen de communication. »

2. Les conclusions du rapport Dautresme : « le développement et la protection de l'épargne »

Ce rapport, publié en 1982 par la Documentation française, contient un grand nombre de suggestions particulièrement judicieuses visant, notamment, à protéger l'épargne investie en « biens divers ». Trois types d'actions sont ainsi envisagés :

a) L'information sur les placements en biens « divers » dont la gestion n'est pas assurée personnellement par l'acquéreur

Ces placements, gérés par des tiers (wagons et conteneurs, parts de groupements fonciers agricoles ou de groupements forestiers), s'apparentent aux placements en parts de sociétés civiles de placement immobilier ou en valeurs immobilières sans qu'une information minimum soit obligatoirement donnée aux épargnants avant souscription ou en cours de contrat de gestion. La protection des épargnants doit donc être améliorée de ces deux points de vue, en vertu de dispositions législatives nouvelles :

- Un organisme contrôlerait la publicité sur ces produits, assurant pour ces placements une protection de l'épargne analogue à celle qui a été mise en place pour les valeurs mobilières : notice d'information comportant un certain nombre de rubriques obligatoires.

- Les personnes physiques et morales gestionnaires auraient l'obligation de dresser et publier annuellement des comptes, avec intervention d'un commissaire aux comptes.

b) La sensibilisation des organismes chargés du contrôle de la publicité

La publicité pour la vente de biens corporels (diamants, oeuvres d'art, pièces de collection) flatte trop souvent l'attrance du public pour les plus-values en capital sans appeler son attention sur la limitation des possibilités de revente ; la fongibilité de ces produits est en effet beaucoup plus limitée qu'il n'apparaît à la lecture des prospectus de vente. Or, le placement de ces produits paraît difficilement pouvoir être régi par une réglementation spécifique, car il n'existe aucun critère pour définir des biens par nature très hétérogènes et soumis à des effets de mode.

La commission Dautresme est d'avis qu'en la matière, la protection des épargnants passe moins par une réglementation spécifique que par la vigilance accrue des organismes concernés par le contrôle de la publicité. D'une part, le Bureau de Vérification de la Publicité pourrait adresser aux annonceurs et aux médias un certain nombre de recommandations sur les règles à observer. D'autre part, les organisations de consommateurs, les services administratifs (notamment ceux de la Direction générale de la Concurrence et de la Consommation) ainsi que les tribunaux chargés de la constatation et de la répression des infractions devraient être sensibilisés à ces questions. Encore faut-il que tous les services soient armés techniquement et suffisamment informés pour remplir leur rôle. La commission estime aussi que l'Etat devrait donner le bon exemple en ne vantant pas le rendement et l'anonymat des monnaies et médailles qu'il commercialise, malgré la perfection technique et artistique des productions concernées.

c) Les problèmes particuliers de la collecte des fonds et du statut des auxiliaires des professions bancaires

Les banques ont le monopole de la publicité et du démarchage en vue de recueillir des fonds à moins de deux ans. Ce mandat est bien respecté et donne lieu à peu d'abus, sauf parfois en ce qui concerne l'interdiction de la publicité pour les bons anonymes.

En revanche, la collecte des fonds à plus de deux ans est libre : lorsque la publicité est le fait des banques, celles-ci doivent, en application d'une décision du Conseil national du Crédit, indiquer le taux de rendement du placement offert. S'il s'agit de personnes n'ayant pas de statut bancaire, ces placements de fonds consistent le plus souvent en prêts entre particuliers ; la publicité qui est alors faite, généralement par des intermédiaires, doit comporter, en plus des coordonnées de l'annonceur et de l'indication qu'il intervient « pour le compte de particuliers » la mesure du taux effectif global du prêt mais n'a pas à préciser le taux de rendement pour l'épargnant-prêteur.

Dans ce dernier cas, l'information de l'épargnant est ainsi très limitée ; le choix est ouvert entre l'interdiction pure et simple de la publicité en vue de recueillir ces fonds ou un renforcement très sensible de la réglementation.

Les auxiliaires des professions bancaires (plus de 5 000) agissent pour le compte des banques inscrites et des établissements financiers enregistrés. Cette activité n'est pas exclusive : aussi, certains d'entre eux interviennent-ils pour leur propre compte en rapprochant l'offre et la demande des particuliers en vue de prêts directs, en assurant certains services (gestion de dette...). Ils doivent effectuer une déclaration d'activité auprès du Conseil national du Crédit qui se borne à vérifier que le demandeur n'a pas subi des condamnations dont la loi a prévu qu'elles mettaient obstacle à l'exercice d'une telle profession. **Dans la pratique, certains auxiliaires utilisent cette déclaration dans leurs documents publicitaires pour se donner un label d'honorabilité vis-à-vis de leur clientèle, d'autant plus discutable qu'il n'y a pas de surveillance de leur activité et que celle-ci est susceptible de s'exercer également dans d'autres domaines.** La Banque de France s'efforce de prévenir ce genre d'irrégularités au moment où elle accuse réception des déclarations d'activité qui sont adressées au Conseil national du Crédit. Mais on doit reconnaître qu'en l'état de la réglementation, aucune sanction pénale ne sanctionne l'usage abusif de la qualité « d'auxiliaire... ».

L'activité de certains de ces auxiliaires est en effet susceptible de donner lieu à trois catégories principales d'irrégularités : des infractions à la loi sur l'usure, des infractions aux lois bancaires et des escroqueries pures et simples.

Face à ces pratiques abusives, la commission Dautresme a estimé que la mise au point d'un véritable statut d'intermédiaire financier, assorti d'un certain nombre de règles, qui se substituerait à la déclaration d'activité, pourrait constituer une orientation souhaitable.

D. LA COMMISSION DES CLAUSES ABUSIVES

Poursuivant sa tâche avec compétence et persévérance, la commission des clauses abusives, dans son dernier rapport d'activités, propose un certain nombre de mesures souvent judicieuses. Votre rapporteur se plaît à souligner la constance des membres de la commission. En effet, malgré des déclarations de principe très réconfortantes des ministres successifs, les mesures proposées par la commission ne semblent pas recueillir un très large écho. Il convient dès maintenant de réfléchir aux techniques diverses qui permettraient de modifier la situation existante. Une telle réflexion s'impose d'autant plus que les recommandations de la commission ne visent nullement à bouleverser l'ordre des choses, mais simplement à améliorer la vie quotidienne des consommateurs. Par ailleurs, votre rapporteur regrette la cursivité des réponses données par l'administration.

1. Les recommandations contenues dans le rapport d'activités pour 1981

a) Une recommandation qui doit être rapidement suivie d'effets : la réforme de l'article 38 de la loi du 10 janvier 1978

L'article 38 de la loi du 10 janvier 1978 prévoit le rôle de la commission ainsi que les principes et les modalités de la publicité de ses recommandations. Il indique que : « Le ministre chargé de la consommation peut, soit d'office, soit à la demande de la commission, rendre publiques des recommandations, qui ne peuvent contenir aucune indication de nature à permettre l'identification de situations individuelles ».

La commission demande la suppression des mots : « qui ne peuvent contenir aucune indication de nature à permettre l'identification de situations individuelles ».

Elle estime, en effet, que des recommandations devraient pouvoir désigner expressément tout organisme professionnel, toute entreprise commerciale qui proposerait des contrats contenant les clauses qu'elle dénonce.

Une telle procédure est prévue dans les réglementations concernant d'autres commissions comparables, notamment la commission de la concurrence, dont les avis mentionnent les désignations sociales des organismes coupables de manquements à la législation de la concurrence.

Dès lors, deux types de recommandations pourraient être émises : d'une part, celles présentant un caractère général qui s'adresseraient à tous les professionnels de tous les secteurs d'activités ou d'un secteur visé par le texte et, d'autre part, celles dénonçant les clauses de documents contractuels proposés par un organisme particulier.

La commission des clauses abusives attend de cette réforme une amélioration de son efficacité.

b) Rapports entre collectivités publiques et usagers

La commission s'est interrogée sur les modalités des rapports des collectivités publiques agissant en tant que fournisseur de biens et de services avec les usagers et ses possibilités d'intervention lorsque ces rapports sont régis par des textes législatifs ou réglementaires.

Certaines dispositions de ces textes, si elles étaient de nature contractuelle, pourraient être considérées comme abusives et tomber sous le coup de la loi du 10 janvier 1978. La commission estime donc que les pouvoirs publics devraient donner l'exemple et rétablir en ce domaine un équilibre qu'ils cherchent, par ailleurs, à imposer dans les relations entre les professionnels du secteur privé et les consommateurs.

Ne pouvant en l'espèce émettre une recommandation, la commission a pris le parti de traiter de ces questions dans son rapport annuel.

A titre d'exemple, la commission, à l'occasion de son étude sur les contrats de transport de marchandises, a été amenée à examiner les textes législatifs et réglementaires, qui figurent pour la plupart dans le code des postes et télécommunications, et régissent les rapports de l'administration des postes et télécommunications avec les usagers ; elle souhaite notamment :

- Que les usagers soient clairement informés, par affichage ou distribution de documents, ou par tout autre procédé, des dispositions qui leur sont opposables par l'administration ;

– Que soient supprimées les dispositions en vertu desquelles l'administration n'est tenue à aucune indemnité, notamment en cas de détérioration ou spoliation d'objets recommandés (art. L. 8 du code des postes et télécommunications) et en cas de retard dans la distribution (art. L. 13 du même code) ;

– Que soient unifiées les règles de compétence ; celles-ci, dans l'état actuel des textes, déroutent l'usager : ainsi, la compétence appartient aux tribunaux administratifs pour les lettres et objets ordinaires, mais aux tribunaux d'instance pour les correspondances et objets recommandés, de même que pour les envois de valeur déclarée (art. R. 321-8 du code de l'organisation judiciaire) ; la commission souhaite que les actions intentées par les usagers contre l'administration des postes et télécommunications relèvent toutes des mêmes tribunaux.

c) Rapports des commissionnaires groupeurs avec leurs clients

Dans les rapports entre les commissionnaires groupeurs et leurs clients, s'appliquent des conditions générales qui ont été approuvées par décisions ministérielles de janvier 1971 et janvier 1977. Du fait de l'homologation ministérielle, les conditions générales revêtent une nature réglementaire. Elles n'en contiennent pas moins diverses clauses qui paraissent abusives et qui devraient être supprimées ou modifiées, du moins dans le cas où le commettant est un non-professionnel ou consommateur. La commission souhaite donc que soient présentées à l'approbation ministérielle de nouvelles conditions générales, tenant compte de ses recommandations.

2. Les suites données aux recommandations de la commission

a) Les réponses de routine

– L'affirmation d'un principe :

« Le gouvernement attache une grande importance à ce que les suites appropriées soient données aux recommandations de la commission des clauses abusives. »

– L'action « éducative »

C'est ainsi que deux recommandations concernant l'une les contrats proposés par les transporteurs de marchandises et l'autre les contrats

proposés par les déménageurs, ont reçu une large publicité ; une troisième relative aux contrats d'installation de cuisine sera prochainement publiée.

Les professionnels intéressés ont été invités à modifier en conséquence, dans les meilleurs délais, leurs contrats qui comporteraient des clauses considérées comme abusives par la commission.

Les services du ministère de la consommation et les agents mis à sa disposition sont chargés de vérifier la bonne application de ces recommandations comme de celles précédemment émises par la commission des clauses abusives. Le cas échéant, ils donneront des conseils tant aux consommateurs qu'aux professionnels afin que disparaissent les abus dénoncés.

– D'éventuelles « sanctions »

« En cas de non respect manifeste de ces recommandations, il est envisagé de prendre des mesures réglementaires en application de l'article 35 de la loi n° 78-23 du 10 janvier 1978. Ainsi, la recommandation publiée le 26 novembre 1980 relative aux délais de livraison n'ayant pas été suffisamment suivie d'effet, un décret est actuellement en cours d'élaboration tendant à rendre obligatoire l'essentiel de ses dispositions. »

b) Une volonté nouvelle ?

Le 25 septembre 1981, le ministre de la consommation, Mme Catherine Lalumière, a assisté à la séance de la commission des clauses abusives. A cette occasion, le ministre a fait part de ses souhaits et de ses intentions.

– *Mieux utiliser et perfectionner le système actuel résultant de la loi du 10 janvier 1978*

● Pour une plus grande utilisation de la voie réglementaire :

– pour interdire les clauses dénoncées par la commission dans son rapport annuel ;

– pour parvenir à un résultat analogue à celui visé par l'article 1er annulé du décret du 24 mars 1978 ;

- pour donner force obligatoire à celles des recommandations déjà émises ou à certaines de leurs dispositions qui s'avèrent peu ou mal respectées.

Bien entendu, l'inobservation des dispositions des décrets devrait pouvoir être sanctionnée. Il s'agirait de prévoir dans ces décrets des peines contraventionnelles et peut-être d'envisager de modifier la loi de façon à prévoir des sanctions correctionnelles. D'autre part, il apparaît souhaitable d'encourager la mise en oeuvre de sanctions civiles et de prévoir si nécessaire une modification en ce sens de la loi du 10 janvier 1978.

● Par un suivi plus efficace de l'application des décrets ainsi que des recommandations et des propositions de réforme de la commission.

Le suivi concernant les décrets et les recommandations implique une action vigilante de l'administration ; des instructions seront donc données en conséquence aux services du ministère de la consommation et du ministère de l'économie et des finances compétents.

Les propositions de réforme émises par la commission des clauses abusives dans son rapport annuel seront examinées avec attention, systématiquement, par le ministre de la consommation et par le groupe inter-ministériel de la consommation lorsqu'elles concernent plusieurs ministères.

Une information sur les suites données sera faite auprès de la commission et auprès des organisations de consommateurs.

● Par une amélioration des moyens de la commission.

- *Explorer des voies nouvelles*

Au-delà des demandes déjà formulées par la commission, Mme Lalumière souhaite que certains points de droit puissent évoluer.

Ainsi, il pourrait être envisagé :

- d'affirmer expressément le pouvoir du juge d'annuler les clauses abusives, même en l'absence de décret ;

- de donner aux services administratifs un pouvoir accru en les habilitant à constater les infractions ;

– de préciser les possibilités pour les organisations de consommateurs d'intenter des actions en cessation ;

– d'améliorer la présentation des contrats, d'établir des contrats types ou des cadres de présentation en recourant, le cas échéant, à la normalisation.

Conclusion

Il paraît indispensable à votre rapporteur que les propositions émises par la commission à plusieurs reprises et visant à réformer et à rendre plus efficient le cadre juridique de l'action de protection des consommateurs dans leurs relations contractuelles, soient prises en compte.

Ceci paraît d'autant plus utile qu'il est loisible d'observer que, pendant ces quatre premières années d'activité, certaines clauses abusives, soit interdites par le décret du 24 mars 1978, soit dénoncées par les recommandations, ont continué à être insérées dans les contrats proposés aux non-professionnels ou consommateurs.

Le ministre de la consommation a exposé ses intentions qui rencontrent les vœux formulés par la commission des clauses abusives notamment en conclusion de son rapport d'activité pour l'année 1980. La commission des Affaires économiques et du Plan souhaite que celles-ci puissent entrer rapidement dans les faits. Il y va de la crédibilité même du chapitre IV de la loi du 10 janvier 1978.

III.- LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

A. LA RECONNAISSANCE DES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS COMME PARTENAIRES ECONOMIQUES

1. Les faits

La période sous revue a été marquée par la multiplication des instances au sein desquelles sont représentées dorénavant les associations de consommateurs.

a) Les entreprises nationalisées

L'article 7 de la loi de nationalisation n° 82-155 du 11 février 1982 dispose que, dans l'attente de l'entrée en vigueur de la loi sur l'organisation et la démocratisation du secteur public, les conseils d'administration des sociétés nationalisées comprennent une ou plusieurs personnalités choisies en raison de leur compétence ou « *en leur qualité de représentant des consommateurs* ».

b) Les offices d'intervention dans le secteur agricole

Le texte définitif adopté le 1er octobre 1982 par l'Assemblée nationale dispose en son article 3 que lesdits offices « contribuent à l'information et à la protection des consommateurs », et en son article 5 qu'à leur conseil de direction « ... les consommateurs ... sont également représentés ».

c) La planification

L'article 6 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification précise que la commission nationale de planification à

caractère consultatif comprend des représentants des « mouvements associatifs ».

d) Les comités économiques et sociaux des régions

En application de la loi du 2 mars 1982, le décret n° 82-866 du 11 octobre 1982 classe les associations de consommateurs parmi les « organismes qui participent à la vie collective des régions ». Ce même décret précise, par région, les représentants des consommateurs. Il s'agit le plus souvent d'un représentant d'une U.R.O.C. (Union régionale des organisations de consommateurs). A titre d'exemple, pour le Nord-Pas-de-Calais, il s'agit d'un représentant choisi « par accord entre les associations régionales et départementales adhérentes à l'U.R.O.C. Nord-Pas-de-Calais » ; pour l'Alsace, en revanche, le représentant est désigné par la Chambre de consommation d'Alsace.

e) Le conseil national et les comités régionaux de la communication audiovisuelle

La loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle ménage une place de choix aux associations de consommateurs. Le conseil national de la communication audiovisuelle (art. 28) comprend « sept représentants des associations familiales et sociales et des associations de consommateurs » ; Les comités régionaux (art. 31) doivent inclure « des représentants des associations familiales et sociales et des associations de consommateurs ».

f) Le bureau central de tarification des risques de catastrophes naturelles

Le décret n° 82-705 du 10 août 1982, fixant les conditions de constitution de ce bureau, dispose en son article premier que le conseil d'administration comprend deux membres nommés sur proposition du collège des consommateurs du comité national de la consommation.

Cette liste n'est pas nécessairement exhaustive. Par ailleurs, il est encore trop tôt pour tenter d'esquisser un bilan de ces réformes. Cependant votre rapporteur s'attachera à suivre avec minutie les suites données à ces textes globalement prometteurs.

2. Les conséquences

La multiplication des sièges offerts aux associations de consommateurs est tout à fait bienvenue. Mais elle emporte des conséquences qu'il convient de ne pas négliger.

En installant les associations au coeur du système économique et politique français, la politique menée tend à leur confier des responsabilités accrues, ce qui peut ou doit entraîner la nette diminution des « coups » au profit d'actions de longue haleine, moins spectaculaires, mais plus efficaces.

Par ailleurs, le nombre de postes, nécessairement faible par organisme considéré, contraste avec le grand nombre d'associations agréées au plan national (17), ce qui ne manquera pas de soulever de délicats problèmes de répartition. Faisant écho aux préoccupations exprimées l'année dernière en séance publique par votre rapporteur, le Ministère de la Consommation n'exclut pas une éventuelle révision des critères de représentativité des associations de consommateurs, qui semblent devenus particulièrement inadaptés (1). Il estime en effet que : « La multiplication des organisations de consommateurs et la facilité de réunir les critères définis par la loi rendent le dialogue plus difficile avec des interlocuteurs toujours plus nombreux. C'est pour cette raison que l'administration étudie les possibilités de redéfinir ces critères de représentativité en vue d'enrayer la multiplication de ces organisations et d'obtenir d'elles un développement qualitatif et non pas quantitatif. »

Enfin, cet accroissement des responsabilités ne peut être efficace que s'il s'accompagne d'un accroissement parallèle des moyens d'ordres divers mis à la disposition des associations de consommateurs.

(1) Définis par l'article 46 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat et son décret d'application n° 71-491 du 17 mai 1974.

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

1. L'évolution globale des crédits

Les crédits alloués aux organisations de consommateurs sont inscrits aux chapitres 44-81 (Aide aux organisations de consommateurs) et 44-82 (Actions concertées en matière de consommation) de la loi de finances.

Ils ont subi une nette augmentation ces dernières années, notamment en 1982. Les crédits inscrits pour 1983 n'augmentent que de 8%, chiffre retenu dans les prévisions officielles pour la hausse des prix en 1983.

	1979	1980	1981	1982
Chapitre 44-81	2 000 000	4 000 000	5 000 000	8 500 000
Chapitre 44-82	8 083 906	11 182 906	14 382 906	20 882 906
TOTAL EN FRANCS	10 082 906	15 182 906	19 382 906	29 382 906

La répartition des subventions laisse apparaître dans le cadre d'une forte progression au profit de toutes les catégories de bénéficiaires et la recherche d'un nouvel équilibre entre subventions de fonctionnement et subventions affectées.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT AUX ORGANISATIONS NATIONALES DE CONSOMMATEURS

	1980	1981	1982		Total en %
			44-81	44-82	
Association F.O.-consommateurs (A.F.O.C.).....	377 400	438 000	525 000	105 000	+ 39
Association des nouveaux consom- mateurs (A.N.C.).....	248 000	213 900	-	50 250	- 76
Confédération générale du logement (C.G.L.).....	280 000	300 000	335 000	105 000	+ 47
Comité national des associations populaires familiales syndicales (C.N.A.P.F.S.).....	287 500	335 000	410 000	105 000	+ 54
Confédération syndicale du cadre de vie (C.S.C.V.).....	280 000	341 000	480 000	105 000	+ 72
Confédération syndicale des famil- les (C.S.F.).....	295 500	345 000	480 000	105 000	+ 70
Fédération des familles de France (F.F.F.).....	287 400	316 140	390 000	105 000	+ 57
Fédération nationale des associa- tions familiales rurales (F.N.A.F.R.).....	303 100	353 000	430 000	105 000	+ 52
Laboratoire coopératif pour l'in- formation, la protection et la représentation des consommateurs..	283 900	330 000	400 000	105 000	+ 53
Organisation générale des consom- mateurs (O.R.G.E.C.O.).....	247 900	225 960	260 000	105 000	+ 61
Union fédérale des consommateurs (U.F.C.).....	377 400	438 000	530 000	105 000	+ 24
Union féminine civique et sociale (U.F.C.S.).....	271 900	304 000	370 000	105 000	+ 56
A.S.S.E.C.O.-C.F.D.T.....	"	150 000	335 000	105 000	+193
I.N.D.E.C.O.S.A.-C.G.T.....	"	"	"	"	"
Confédération nationale du loge- ment.....	"	70 000	335 000	105 000	+528

44-81 : subvention de fonctionnement

44-82 : assistant technique de la consommation

2. Les moyens mis à la disposition des associations

a) *L'accès au savoir*

Sur les dotations accordées par l'Etat, au titre du chapitre 44-82, de multiples actions concertées ont été réalisées par les associations nationales (organisation de stages de formation de militants, rémunération des assistants techniques de la consommation, participation à l'action « vacances 1982 »).

b) *L'accès à la justice*

Malgré des déclarations encourageantes, ce dossier ne semble pas avoir évolué de manière sensible, eu égard aux multiples difficultés de tous ordres qu'il soulève. Cependant, une enquête récente, effectuée par les directions départementales de la concurrence et de la consommation confirme l'intérêt des aménagements que certains parquets ont apportés à leur fonctionnement pour faciliter l'accès à la justice des associations de consommateurs et organiser leurs relations avec elles. Leur extension à l'ensemble des départements a été récemment mise en oeuvre. **Sur le plan local, l'administration, les représentants des parquets et les organisations de consommateurs tiennent des réunions périodiques où sont prises des mesures tenant compte de la spécificité des situations locales, notamment des modalités actuelles d'organisation de chaque parquet ainsi que des caractéristiques des organisations locales de consommateurs.** Toutefois, ces mesures empiriques sont des palliatifs qui ne doivent pas dissimuler un problème plus général, auquel le ministre de la consommation souhaite trouver une solution dans un proche avenir, en liaison avec le ministre de la justice.

c) *L'accès à un « chez soi »*

Lors de la réunion du 15 mai 1982 du Comité national de la consommation, Madame Catherine LALUMIERE a présenté deux suggestions :

- favoriser la création d'organismes départementaux regroupant des moyens techniques qui seraient mis à la disposition des organisations de consommateurs ;

- susciter le développement de centres d'information « Maison de consommation », par les municipalités, avec la participation des associations de consommateurs.

De telles structures existent déjà (centre municipal des consommateurs de Toulon, centre de Marseille), et semblent avoir donné satisfaction, surtout lorsque la presse régionale en reprend les travaux les plus intéressants.

Selon le Ministère de la consommation :

- 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, fait l'objet d'une douzaine de projets élaborés en concertation avec les collectivités locales, les organisations de consommateurs et les pouvoirs publics, projets qui devraient voir le jour avant la fin du présent exercice.

Pour votre rapporteur, cette solution n'est pas sans intérêt. Mais en période de rigueur budgétaire, elle n'est peut-être pas la plus efficace, d'autant plus que nombre d'élus locaux en redoutent les inconvénients plus qu'ils n'en apprécient les avantages. Où trouver les locaux ? Où trouver les sources de financement ? Comment y associer toutes les parties prenantes ? Toutes ces questions ne semblent pas encore résolues.

d) L'accès aux médias

Après un certain nombre de péripéties contées dans le précédent avis, la situation semble régularisée. Depuis le lundi 3 mai 1982, l'Institut national de la consommation dispose de 24 minutes d'émissions télévisées par semaine, soit un temps d'antenne multiplié par deux :

- 10 mn sur T.F.1 ;

- 10 mn sur Antenne 2 ;

- 4 mn sur F.R.3.

Ces émissions qui sont retransmises à des horaires compris entre 19 heures et 20 heures 30 s'adressent donc à un large public. De plus en plus, elles sont ouvertes aux expériences des associations locales de consommateurs.

e) L'accès à l'informatique

L'I.N.C. a lancé une étude visant à doter l'établissement d'un outil informatique puissant, assurant notamment la collecte de tous les textes réglementaires, des principales décisions jurisprudentielles, des travaux divers relatifs à la consommation. Cette étude devrait passer au plan opérationnel d'ici 3 ou 4 années. Dès à présent, votre rapporteur estime qu'il convient de prévoir l'installation, sans frais excessifs, de terminaux dans tous les sièges des associations nationales. Il a constaté, en effet, que toutes les associations consacraient une part importante de leur temps et de leurs ressources à un travail identique de documentation. Repliées à un grand ordinateur central, à la définition duquel elles devront avoir été associées, ces associations pourront consacrer une part plus importante de leurs activités à des actions « sur le terrain ».

C. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION

● La réforme de l'I.N.C.

Dans son précédent avis, votre rapporteur vous indiquait les grandes lignes du projet de réforme de l'I.N.C. annoncée par le Ministre de la Consommation en juillet 1981. Le décret matérialisant cette réforme n'est pas encore publié en octobre 1982. On peut raisonnablement espérer sa « sortie » au Journal officiel avant la fin de l'année.

Par rapport à ces grandes lignes, des modifications semblent devoir intervenir : le conseil d'administration comprendrait 27 membres (23), dont 16 sièges pour les représentants des associations (12), 8 personnes qualifiées dans les domaines d'intérêt général touchant à la consommation et 3 représentants des personnels de l'I.N.C.. Les représentants des Ministères (5) ne feraient plus partie du conseil d'administration, mais pourraient être entendues soit à leur demande, soit à celle du président du Conseil d'administration, ou encore du Commissaire du Gouvernement nommé par le Ministre de la Consommation, et disposant par ailleurs d'un droit de veto suspensif.

● Ressources et fonctionnement de l'Institut – Données budgétaires :

En données réelles, la subvention de l'Etat à l'I.N.C. a atteint 33 481 538 francs en 1982. La loi de finances pour 1983 prévoit une dotation de 35 193 477 francs, soit une hausse de 5,1%, c'est-à-dire inférieure

à la prévision officielle de hausse des prix de 8% pour 1983. Votre rapporteur juge tout à fait insuffisante cette augmentation apparente, qui cache en fait une diminution réelle. N'oublions pas que cette hausse de 5,1% fait piètre figure au regard de l'augmentation de 12% du budget général de l'Etat.

Il ne serait pas admissible que l'I.N.C. ne participât point aux efforts de rigueur budgétaire. Mais cette rigueur doit être appliquée à bon escient. A l'intérieur de la dotation à l'I.N.C., les concours de l'Etat aux dépenses d'intervention (55% des dépenses de l'I.N.C.) restent stables en francs courants, c'est-à-dire une baisse de 8% en francs constants, alors que les dépenses globales d'intervention économique de l'Etat accusent une hausse légitime de 18,7%.

Cette diminution des ressources de l'I.N.C., plus particulièrement pour ce qui fait son originalité et son efficacité (essais comparatifs, tests de produits nouveaux), apparaît préoccupante à plus d'un titre à votre rapporteur.

Elle est contradictoire avec le discours tenu sur le renforcement du rôle des associations de consommateurs, partenaires économiques à part entière, et non plus seulement « poil à gratter » de la société de consommation.

Elle oblige l'Institut à rechercher un accroissement de ses ressources commerciales, qui ont déjà atteint 43% du budget recettes en 1982. Dépasser le seuil des 50% reviendrait, dans une certaine mesure, à transgresser le décret qui avait fait de l'I.N.C. un établissement public administratif chargé d'une mission de service public, et non pas un établissement public industriel et commercial.

Conséquence directe de ce qui précède, la diminution des ressources publiques de l'Institut risque de le contraindre à privilégier une utilisation plus « commerciale » des résultats de ses analyses, tests, rapports et études. Il s'agirait d'une menace, même minime, au principe de spécialité qui régit l'I.N.C., comme il régit tous les établissements publics. Cette menace devient plus sérieuse si l'on considère les difficultés rencontrées par la revue « 50 millions de consommateurs », qui subit le contrecoup, comme toutes les autres publications, de la crise de la presse et de la crise économique tout court. Souhaite-t-on réellement que les émissions télédiffusées de l'Institut se transforment, par la force des choses, en messages publicitaires pour favoriser la vente de la revue, en privilégiant les « coups » sur une information rigoureuse des consommateurs, ce qui exclut à l'évidence la recherche du spectaculaire ?

● Le fonctionnement de l'Institut

L'Institut, conformément à sa vocation, a déployé les activités traditionnelles d'enquêtes, de conseils et d'études, et ce, à la satisfaction générale des associations de consommateurs à l'audition desquelles votre rapporteur a procédé. Il convient donc d'en prendre acte avec satisfaction. Cependant, il est particulièrement difficile de joindre l'I.N.C. sur la ligne réservée aux demandes des particuliers. Votre rapporteur en a fait l'expérience personnelle. Dans la mesure où cet encombrement remet en cause une des activités fondamentales de l'Institut, ce problème devra être revu dans les meilleurs délais.

Selon les informations dont dispose votre rapporteur, il est envisagé, soit de déménager les locaux de l'Institut sur Paris, soit d'en décentraliser la localisation. **Malgré l'impératif national de décentralisation que nul ne saurait nier, décentraliser l'I.N.C. ne paraît pas relever d'une analyse juste de la situation.** L'Institut doit pouvoir être en contact permanent tant avec les associations nationales de consommateurs qu'avec tous les ministères et les chaînes nationales de télévision pour les émissions qu'il anime. Ces contraintes imposent une localisation parisienne, d'autant plus qu'aucune aide financière ne semble avoir été budgétée pour financer un éventuel déménagement et que l'enjeu d'une décentralisation de l'I.N.C. apparaît faible, voire disproportionné avec les effets négatifs réels sur l'activité de cet établissement.

Le service d'accueil de l'I.N.C. doit être davantage étoffé, et votre rapporteur interrogera le Ministre de tutelle sur le bilan d'application du contrat conclu entre l'I.N.C. et le Barreau de Paris, portant sur l'instauration d'un système de conseil juridique téléphonique quotidien. Plus généralement, il semble qu'un plan de transformation d'emplois s'impose à l'intérieur de l'I.N.C., sans toutefois qu'il soit de nature à augmenter sensiblement les frais de personnel de l'établissement.

L'ensemble de ces considérations laissent à penser à votre rapporteur que la réforme en cours de l'I.N.C. est déjà dépassée à certains égards. Les difficultés de toutes natures auxquelles est confronté l'I.N.C. imposent une réflexion de fond sur la nature même et la vocation de l'Institut, à laquelle le Parlement devra participer. Deux écueils sont à éviter : « une commercialisation » contraire aux statuts et à la mission de service public, une « fonctionnarisation » susceptible de remettre en cause son indépendance d'esprit et de parole.

V.- LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE ET DES PRIX

A. LA POLITIQUE DES PRIX

La persistance de la crise économique, dont l'analyse des causes dépasse l'objet du présent rapport, a conduit le Gouvernement à mener une politique globale et dirigiste des prix, malgré les objectifs initiaux exposés notamment dans le plan intérimaire.

1. Le blocage des prix des services de l'automne 1981 et l'opération « trêve des prix ».

A l'initiative du Ministre de l'Economie et des Finances, les organisations professionnelles du commerce et les commerçants concernés ont souscrit au début du mois de janvier 1982 un engagement au terme duquel ils s'engageaient à stabiliser les prix de produits choisis parmi 24 familles de produits de grande consommation, alimentaires et non-alimentaires. Les prix devaient être stabilisés du 15 janvier au 15 avril sur la base des prix pratiqués au début du mois de décembre 1981. Le déroulement de l'opération a bénéficié du concours actif et efficace des organisations professionnelles, des chambres de commerce et d'industrie ainsi que des unions locales de commerçants.

Les services extérieurs de la Direction générale de la concurrence et de la consommation ont veillé par une présence active sur le terrain et par l'organisation de réunions périodiques avec les professionnels concernés, au bon déroulement de l'opération et sont intervenus de manière régulière pour aplanir les difficultés lorsqu'il s'en présentait, informer et conseiller les participants à la campagne ainsi que les consommateurs, et inviter les commerçants à respecter leurs engagements en cas de défaillance.

Malgré les difficultés de recensement, il semble que la participation des commerçants a été élevée. Elle a aussi été importante dans le commerce traditionnel concerné par l'opération, compte tenu du caractère

volontaire de celle-ci : son taux de participation, environ 35%, est le plus fort jamais enregistré dans une campagne d'adhésion auprès du commerce. Il a cependant été très variable d'une région à l'autre, et plus important en milieu urbain qu'en milieu rural. Le respect des règles proposées a été général. Le nombre des manquements constatés par les services de contrôle ou signalés par des consommateurs n'a en effet pas dépassé quelques dizaines. Tous ont fait l'objet d'une intervention des services et d'une rectification volontaire par les commerçants impliqués. Ce respect a concerné non seulement la stabilité effective des prix des produits de l'opération, mais aussi la règle des 30% minimum du chiffre d'affaires pour chaque famille de produits. Le chiffre d'affaires moyen stabilisé par famille s'établit globalement à 40% d'après le sondage effectué. Les commerçants ont même parfois stabilisé plus de produits que ceux de la liste qui leur était proposée.

Les commerçants ont jugé l'opération intéressante surtout pour le consommateur. Cependant, certains d'entre eux ont estimé avoir ainsi augmenté leur clientèle, et il a été fait état d'une progression sensible du chiffre d'affaires sur les produits concernés.

Cependant, si le blocage a été effectif pendant sa durée d'application et si l'opération consécutive baptisée « trêve des prix » a été efficace, l'ensemble des prix des services a continué à grimper après le blocage. Comme l'indique le numéro du mois de mai de la revue de l'I.N.S.E.E. « Tendances de la conjoncture » : « Dans le secteur des services privés, le blocage des prix effectif d'octobre à janvier a permis une décélération très provisoire du rythme au cours des mois de décembre et surtout janvier et février, puisque dès le mois de mars, la hausse des prix est de nouveau très vive ». C'est une des raisons qui expliquent le blocage général des prix intervenu le 11 juin 1982.

2. Le blocage général des prix du 11 juin 1982

Pour assurer le succès de la deuxième phase de la politique économique du Gouvernement, un plan d'ensemble a été arrêté afin de réduire fortement et rapidement la hausse des prix en brisant les anticipations inflationnistes. C'est ainsi qu'une série d'arrêtés de prix, adoptés les 14 et 28 juin 1982, a bloqué, pour la période du 11 juin au 31 octobre 1982, les prix et marges entrant dans le champ d'application de l'ordonnance du 30 juin 1945 qui donne au ministre de l'Economie et des Finances compétence pour suspendre la libre formation des prix.

Pour les prix et tarifs n'entrant pas dans le champ de l'ordonnance de 1945, et pour stabiliser le niveau des salaires, il a fallu recourir à une autorisation législative. La loi du 30 juillet 1982 sur les prix et les revenus met donc en place le blocage des prix et des revenus le plus complet qu'ait connu la Ve République. Enfin, des arrêtés de prix ultérieurs (28 juillet et 4 août) sont venus compléter ce dispositif, essentiellement pour autoriser la répercussion partielle des coûts des produits importés au niveau de la production et de la distribution, et pour tenir compte des cas particuliers.

Cette politique, rendue nécessaire par le réajustement du franc et l'écart inflationniste avec nos principaux concurrents, doit être complétée, à l'automne, par une action sur les structures inflationnistes de l'économie française.

Dans son précédent avis, votre rapporteur avait présenté un certain nombre d'observations sur le premier blocage des prix. Elles restent malheureusement d'actualité

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

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

a) Les pouvoirs conférés au comité d'entreprise doivent être plus régulièrement utilisés.

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

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

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

B. LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

A. La commission de la concurrence

- Les effectifs de la commission

Pour mener à bien ses tâches, la commission doit être suffisamment étoffée. Elle est actuellement composée d'un président, de dix commissaires et assistée d'un rapporteur général et de rapporteurs. Les fonctions de président, de rapporteur général et de certains rapporteurs constituent des emplois à temps plein. Les commissaires sont choisis parmi les membres du Conseil d'Etat, les magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire et les personnalités compétentes en matière économique, sociale ou de consommation.

La troisième loi de finances rectificative pour 1981 prévoyait de porter de 10 à 14 le nombre de commissaires. Cependant, par sa décision n° 81-135 D.C. du 31 décembre 1981, le Conseil constitutionnel a jugé que cette mesure n'avait pas de caractère financier, au sens de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 et ne comptait pas ainsi parmi celles qui peuvent figurer dans une loi de finances (« cavalier budgétaire »). On peut s'interroger sur les motivations réelles des auteurs de la saisine. Le fond n'aurait-il pas dû emporter la forme ? Toujours est-il que le problème de l'effectif de la commission de la concurrence reste posé.

- La procédure

Une question embarrassante s'est longtemps posée : fallait-il ou non transposer devant la Commission de la Concurrence toutes les garanties de procédure qui découlent du principe « du contradictoire » dans la procédure pénale ?

Le Conseil d'Etat a tranché ce débat dans une décision rendue le 13 mars 1981. La haute juridiction a précisé que les dispositions de l'ordonnance du 30 juin 1945 qui faisaient dépendre d'une décision ministérielle la saisine régulière des tribunaux répressifs en vue de l'application de l'article 56 n'avaient « pas pour effet de conférer à la procédure suivie devant la Commission de la Concurrence qui a pour seul objet d'éclairer l'autorité administrative sur les décisions qui lui incombe de prendre, le caractère d'une procédure pénale ou d'une procédure juridictionnelle ».

Dès lors, il en résulte que « la Commission de la Concurrence présente le caractère d'un organisme administratif dont les règles d'organisation et de fonctionnement non seulement ne ressortissent pas », comme le soutenaient à tort les requérants, « à la procédure pénale que l'article 34 de la Constitution place dans le domaine de la loi, mais relèvent (...) du pouvoir réglementaire.

Le Gouvernement était donc compétent pour fixer ces règles comme il l'a fait dans le décret du 25 octobre 1977, à condition de ne pas méconnaître les prescriptions de la loi et les principes généraux du respect des droits de la défense devant la Commission.

- La nécessité de saisines plus fréquentes sur les grands dossiers.

Dans son dernier rapport, la Commission de la Concurrence estime qu'il serait souhaitable que la Commission, ainsi appelée à devenir l'arbitre de conflits particuliers, fût aussi saisie, de façon un peu plus fréquente, par le Ministre chargé de l'Economie de cas d'application du contrôle des ententes et des abus de la position dominante. En effet, les saisines ministérielles lui donnent, mieux que certaines saisines judiciaires, l'occasion d'observer l'ensemble d'un marché et d'agir sur les facteurs principaux qui en commandent le fonctionnement. La même observation peut être faite s'agissant des demandes d'avis qui portent sur le contrôle de la concentration économique. Sans doute les textes en vigueur se prêtent-ils mal à un contrôle, pourtant nécessaire, des opérations par lesquelles la distribution est en train de se concentrer, mais, en revanche, aussi élevés que soient les seuils d'applicabilité de la loi, elle pourrait utilement être appliquée dans les secteurs de l'industrie et de certains services.

- Une activité soutenue.

Le tableau suivant permet de juger l'activité apparente de la Commission :

	1978	1979	1980	1981
Nombre total des saisines (dont saisines ministérielles)	27 (14)	55 (28)	28 (11)	28 (6)
Nombre total d'avis	16	26	21	31
Nombre total de décisions ministérielles	10	17	11	7

2. De quelques décisions ou avis importants

- Délais de paiement anticoncurrentiels

Le B.O.C.C. (Bulletin Officiel de la Concurrence et de la Consommation) du 28 janvier 1982 publie le texte d'un important avis de la Commission de la Concurrence, saisie d'une demande d'interprétation de la licéité d'accords interprofessionnels en vue de réduire les délais de paiement dans les rapports producteurs-distributeurs. La Commission y estime notamment : « Limitant l'étendue des moyens par lesquels les entreprises peuvent différencier leurs offres, tout accord interprofessionnel, ayant pour objet d'intervenir dans la fixation contractuelle des délais de paiement pourrait donc avoir pour effet de restreindre la concurrence. Dès lors, il se trouve visé par les dispositions de l'article 50 de l'ordonnance du 30 juin 1945 sur les prix ». Faut de savoir précisément dans quelles branches des accords interprofessionnels seraient envisagés et quelles en sont les caractéristiques structurelles, la Commission de la Concurrence ne peut faire sienne, *in abstracto*, l'idée selon laquelle un accord tendant à limiter les délais de paiement favoriserait le jeu de la concurrence en améliorant sa transparence. Surtout s'agissant de marchés concentrés, **la limitation du jeu de la concurrence au seul domaine des prix peut conduire plus à l'élimination de la concurrence qu'à son développement.**

Par ailleurs, la conclusion d'accords interprofessionnels, d'application non obligatoire, pourrait favoriser les importations. Celles-ci seraient, en effet, facilitées si les concurrents étrangers pouvaient offrir des délais de paiement supérieurs à ceux dont les entreprises françaises seraient convenues. Dans un monde où la concurrence internationale s'intensifie, il serait risqué d'oublier que le crédit fournisseur est un élément important des décisions d'achat.

Enfin, les accords interprofessionnels envisagés, en raison de leur caractère non obligatoire, risquent d'être mal appliqués. Ils sont ainsi susceptibles de fausser le jeu de la concurrence, dès lors que certaines entreprises se conformeront aux usages fixés en commun tandis que d'autres s'en exonéreront. Pour y remédier, des milieux professionnels pourraient alors être tentés d'exercer, à l'égard des dissidents, des pressions elles-mêmes peu compatibles avec les règles de la concurrence.

En définitive, les accords interprofessionnels envisagés, ayant pour objet ou pouvant avoir pour effet de limiter la concurrence sur les délais de paiement, sont nécessairement visés par les dispositions de l'article 50 de l'ordonnance du 30 juin 1945.

- Entente illicite entre les principaux producteurs d'engrais

Le Ministre de l'Economie a prononcé en décembre 1981 des sanctions pécuniaires contre quatre des principaux producteurs d'engrais : A.P.C. (1,5 million de francs), Cofaz (1 million), Gesa (1 million), Gardinier S.A. (500 000 francs). La Chambre syndicale nationale des fabricants d'engrais composés, qui a joué un rôle actif dans ces actions concertées, s'est vue pour sa part infliger une sanction de 500 000 francs.

A plusieurs reprises, en effet, **ces entreprises s'étaient concertées pour aligner leurs prix de barème et leurs conditions de vente.** La Commission de la Concurrence a jugé sévèrement ces ententes qui portent atteinte au libre jeu de la concurrence et favorisent la hausse des prix. Depuis la libération des prix dans ce secteur, ces quatre sociétés ont en effet augmenté leurs tarifs de 20 à 40%. Dans son rapport, la Commission de la Concurrence avait proposé des sanctions d'un montant global de 9 millions.

3. Les multiples facettes d'une politique de la concurrence

- La vente à perte

En réponse à une question écrite (1), le Ministre de la consommation a rappelé que :

« Les pouvoirs publics sont conscients des problèmes posés par les ventes à perte. Les services de la direction générale de la concurrence et de la consommation exercent une vigilance particulière sur ces procédés commerciaux et diligentent des enquêtes chaque fois que des faits susceptibles d'être délictueux sont portés à leur connaissance. La loi de finances n° 63-628 du 2 juillet 1963 interdit en son article premier la revente de tout produit en l'état à un prix inférieur à son prix d'achat effectif majoré des taxes sur le chiffre d'affaires afférentes à cette revente. En 1981, les services de la concurrence et de la consommation ont procédé à de multiples enquêtes sur la base de ce texte qui ont abouti à cinquante-deux avertissements et à trente-cinq procès-verbaux qui ont été transmis à la justice. La loi de 1963 est spécifiquement adaptée à la notion de ce type de pratique anticoncurrentielle alors que l'article 419 du code pénal, dont la mise en oeuvre est plus complexe, doit être réservé à des délits plus caractérisés de manipulation des marchés.

(1) Question écrite n° 6070, J.O. Sénat du 19 août 1981, page 3863.

● Proposition modifiée du règlement (C.E.E.) d' Conseil sur le contrôle de la concentration

Dans ses conclusions présentées à la délégation parlementaire pour les Communautés européennes, notre collègue Bernard Barbier expose la politique de contrôle des concentrations communautaires. Il note que cette proposition de règlement est souhaitable, mais ne doit pas aboutir à une remise en cause des politiques industrielles des Etats membres, que la procédure suspensive retenue de contrôle a priori ne doit être ni trop complexe, ni trop longue. **Il conviendra, selon votre rapporteur, de mieux mesurer l'impact de cette proposition sur la législation française avant d'en juger le bien-fondé définitif.**

Le rapport d'information établi par notre collègue Georges Spénale (Sénat n° 427, annexé au procès-verbal du 25 juin 1982) nous montre par ailleurs les difficultés soulevées par la mise en compatibilité du droit français avec les exigences du droit communautaire. Plusieurs conflits opposent le gouvernement français et la commission de Bruxelles : la « guerre du vin » franco-italienne, les aides à l'agriculture, les dispositions de la loi de finances pour 1982 relatives à la taxation des vins de coupage, au régime fiscal des vins doux naturels et à la taxation des alcools, le monopole des tabacs manufacturés, les monopoles locaux de l'insémination artificielle, le plan français en faveur du textile et de l'habillement, l'accès des non nationaux aux marchés publics, la directive relative à la transparence des relations financières entre les Etats-membres et les entreprises publiques. La liste est longue.

Il n'appartient pas à votre rapporteur de se prononcer sur des dossiers soumis à l'examen de la Cour de Justice de Luxembourg. Il convient pourtant de souligner les limites d'un droit conçu à une époque de forte croissance et marqué par une philosophie ultralibérale. La crise économique n'épargne ni les hommes, ni les idées. La communauté économique européenne ne saurait y échapper, au risque de se lézarder gravement sous la pression des faits.

C. LA DIRECTION GENERALE DE LA CONSOMMATION ET DE LA CONCURRENCE (D.G.C.C.)

1°) Un succès remarquable : le contrôle du blocage des prix

De nombreuses auditions auxquelles a procédé votre rapporteur, il ressort que les agents de la D.G.C.C. ont accompli un travail considérable visant à garantir l'efficacité du blocage des prix. Dans des conditions

rendues parfois difficiles par des moyens insuffisants et par la période des vacances d'été, ils ont fait preuve d'un dévouement, d'une efficacité et d'une courtoisie que votre rapporteur se plaît à souligner.

2°) Des difficultés prévisibles : l'insuffisance des moyens

Le projet de loi de finances prévoit la création de quarante postes. Cette augmentation, déjà importante en période de rigueur budgétaire, apparaît cependant relativement insuffisante. La création d'une centaine de postes aurait été plus conforme aux exigences d'un fonctionnement optimal de ce service.

Plus inquiétant semble être le problème des frais de déplacement et du renouvellement du parc automobile de la D.G.C.C. , déjà trop ancien.

Le chapitre 34.83 « déplacements » n'augmente que de 4,3 millions, pour atteindre 21 millions. Or, en 1982, ce poste représentera déjà plus de 20 millions de francs. Il pourrait donc manquer de 2 à 3 millions de francs.

Le chapitre 34.92 « parc automobile » n'augmente que de 200.000 F, soit d'un montant tout à fait insuffisant. Si les directives du Premier Ministre visant à ne renouveler le parc automobile qu'aux deux tiers sont suivies à la lettre, certains départements risquent de se retrouver sans voiture de fonction. Si les agents utilisent leurs véhicules personnels, le poste d'indemnités kilométriques sera très rapidement consommé.

La lutte contre l'inflation étant l'objectif prioritaire du gouvernement, on comprendrait mal qu'il ne se donne pas les moyens de l'atteindre. En tout état de cause, il faudrait, selon votre rapporteur, augmenter les crédits de la D.G.C.C. de 7 à 8 millions de francs.

3°) L'élaboration d'une nouvelle instruction générale

Le Ministre de l'Economie et des Finances et le Ministre de la Consommation ont décidé de procéder à une refonte de l'instruction générale de mai 1980. Ils répondent ainsi à une attente formulée tant par les personnels que par les associations de consommateurs. **Cette instruction générale devra impérativement tirer les conséquences pratiques de l'article L 432-4 du Code du Travail qui dispose notamment :**

« Les comités d'entreprise sont habilités à donner un avis sur les augmentations de prix. Ils peuvent être consultés par les fonctionnaires chargés de la fixation et du contrôle des prix », sous les réserves du respect du secret professionnel et de l'obligation de discrétion posées à l'article L 432-5.

Elle devra en outre prendre en compte les problèmes techniques spécifiques soulevés par le contrôle des prix des entreprises à succursales multiples.

D. L'URBANISME COMMERCIAL

I. Données numériques

a) Hypermarchés

Au 1er janvier 1981, le nombre d'hypermarchés en France était de 432 unités représentant une surface totale de vente de 2 472 722 m².

Au cours de l'année 1981, 34 unités se sont ouvertes (28 créations, 6 extensions de supermarchés devenant hypermarchés) représentant 159 907 m² ; 15 nouvelles unités ont été ouvertes durant le 1er semestre de 1982 (12 créations et 3 agrandissements de supermarchés en hypermarchés) pour une surface de vente de 72 835 m².

Le parc des hypermarchés s'élève au 1er juillet 1982 à 476 unités, compte-tenu de la cession de deux hypermarchés et de la réduction de surface de trois hypermarchés qui deviennent supermarchés, représentant 2 694 728 m² de vente.

Au cours de l'année 1981, la progression du nombre des hypermarchés a été sensible et plus rapide qu'au cours des années précédentes : 34 ouvertures en 1981 contre 24 en 1980, 26 en 1979 et 18 en 1978. Cette tendance se confirme au premier semestre 1982 qui, avec 15 ouvertures nouvelles, constitue pour cette période l'année du plus fort développement comparé aux quatre années précédentes (9 ouvertures au premier semestre 1978, 14 pour 1979, 13 pour 1980 et 11 pour 1981).

b) Supermarchés

Les supermarchés étaient, au 1er janvier 1981, au nombre de 4 128 pour 3 248 773 m². Au cours de l'année 1981, 314 unités se sont ouvertes et 107 se sont fermées ou transformées. Les surfaces nouvelles ainsi créées représentent 262 940 m². Le premier semestre de 1982 a vu s'ouvrir 203 supermarchés représentant une surface totale de 172 969 m². Le parc de supermarchés s'élève donc, au 1er juillet 1982, compte-tenu des fermetures, des transformations ou des changements d'activités, à 4 611 unités représentant 3 747 552 m² de vente.

L'année 1981 apparaît, pour les supermarchés comme pour les hypermarchés, une année de développement sensible avec 314 unités ouvertes. Le nombre enregistré des cessions ou transformations de supermarchés en autres commerces et des réductions de surface (supermarchés devenant supérettes) a sensiblement augmenté en 1981 : 107 opérations de ce type contre 56 en 1980 et 72 en 1979.

c) Des décisions des C.D.U.C. et du ministre

En 1981, les commissions départementales d'urbanisme commercial ont tenu 281 réunions et pris 368 décisions acceptant 149 projets représentant 463 694 m² et en refusant 211 représentant 984 029 m².

153 de ces décisions départementales ont fait l'objet d'un recours devant le ministre (11 refus et 35 autorisations délivrées au cours des cinq premiers mois de l'année)

Durant le premier semestre 1982, les commissions départementales d'urbanisme commercial se sont réunies 68 fois, prenant 124 décisions. 58 projets ont été autorisés, soit 168 017 m² de vente, et 66 refusés, soit 364 208 m² de vente. Le ministre a pris 21 décisions concernant des recours contre des décisions départementales intervenues durant le premier semestre de 1982.

En 1981 et au cours du premier semestre de 1982, le ministre a pris 240 décisions : 177 en 1981 (66 concernant des décisions de commissions départementales d'urbanisme commercial intervenues en 1980 et 111 concernant des décisions de commissions départementales d'urbanisme commercial intervenues en 1981), 63 au premier semestre 1982 (42 concernant des décisions C.D.U.C. de 1981 et 21 concernant des décisions C.D.U.C. intervenues en 1982).

Au cours de la période 1981 - premier semestre 1982 - le ministre a confirmé 173 décisions départementales : 16 autorisations, 157 refus et infirmé 67 décisions de C.D.U.C. en autorisant 32 projets et en annulant 35 autorisations de C.D.U.C.

Il ressort de ces données que :

- **80% des décisions prises par le ministre en 1981 et au premier semestre 1982 sont des refus** (56% en 1978, 52% en 1979, 67% en 1980).

- Le ministre confirme plus fréquemment en 1981 - premier semestre 1982 - les décisions C.D.U.C. lorsque celles-ci sont des refus.

- Les autorisations C.D.U.C. annulées par le ministre augmentent (68,6% des autorisations C.D.U.C. examinées annulées en 1981, contre 33,4% en 1978, 51,7% en 1979 et 52,2% en 1980).

2. Les orientations du gouvernement

L'appareil commercial doit être adapté aux exigences modernes de la distribution, ce qui implique d'une part le maintien en permanence d'un équilibre satisfaisant entre les différentes formes de commerce, d'autre part le respect des règles de concurrence saine, enfin, la mise à disposition de ceux qui en ont besoin, de moyens de financement adéquats.

Sur le premier point, la politique qu'entend mener le ministère du Commerce et de l'Artisanat consistera en la transformation du système actuel des implantations de grandes surfaces en une politique des équipements commerciaux, ce qui signifie que les commissions départementales devront avoir un rôle plus large qu'actuellement.

Bien entendu, le problème des seuils à partir desquels une autorisation est nécessaire est ici fondamental et devra faire l'objet d'un examen très attentif.

Mais en outre, en plus de la délivrance des autorisations de grandes surfaces, les commissions départementales pourraient se voir confier des missions nouvelles telles que l'établissement d'un rapport sur l'évolution des structures commerciales, la définition des orientations locales pour l'avenir ou la fourniture d'avis pour la mise en oeuvre des différentes formes d'aides au commerce.

D'autre part, la concurrence est indispensable au bon fonctionnement de l'activité commerciale. Elle doit donc être organisée. En conséquence, le dispositif actuel devra sans doute être complété pour éviter les abus qu'engendrent les différences de situation où se trouvent parfois les entreprises. Tel peut être le cas en matière de prix d'appel, de conditions de paiement, de paracommercialisme.

Enfin, le ministère du Commerce et de l'Artisanat affirme son intention de veiller, dans un souci d'efficacité et de simplification, à ce que **les commerçants puissent bénéficier de moyens financiers comparables à ceux consentis aux autres secteurs d'activité. Ceci suppose la poursuite des progrès déjà entamés à la fois en ce qui concerne les prêts bancaires classiques et pour l'octroi d'aides financières de l'État, aux entreprises commerciales.**



Sous réserve des observations consignées dans le présent rapport, la commission des Affaires économiques et du plan émet un avis favorable à l'adoption du projet de budget du ministère de la Consommation.