

N° 90

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 1988

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur
le projet de loi de finances pour 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE,*

TOME VIII

Consommation et concurrence

Par M. Henri BANGOU,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François Poncelet, président, Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Leclercq, Philippe François, vice-présidents ; Serge Mathieu, René Tregouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, secrétaires, MM. François Abadie, Maurice Arrecks, Jean Arthuis, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Desiré Debavelaere, Rodolphe Desire, Pierre Dumas, Jean Faure, Roland Grimaldi, Georges Grulliot, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de la Verpilliere, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, François Mathieu, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyralitte, Alain Pluchet, Jean Pouchet, André Pourny, Claude Prouvoeur, Jean Puech, Henri de Rancourt, Michel Rigou, Jean Jacques Robert, Jean Roger, Josselin de Rohan, Roger Roudier, André Rouviere, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Soupiet, Fernand Tardy, René Traveret.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 20), 299 (tome V) et T. A. 24.

Sénat : 87 et 88 (annexe n° 9) (1988-1989).

Lois de finances. - Consommation et concurrence.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT ET SA MISE EN OEUVRE AU PLAN NATIONAL	11
I. LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT	11
A. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES	11
B. LES CHOIX BUDGÉTAIRES	12
C. LE NECESSAIRE "TOILETTAGE" DE LA LÉGISLATION EN VIGUEUR	13
II. LES ORGANISMES ADMINISTRATIFS CENTRAUX EN CHARGE DE LA CONSOMMATION	14
A. L'ÉVOLUTION DES COMPÉTENCES ET DES EFFECTIFS DE LA D.G.C.C.R.F.	14
1. L'évolution des compétences	14
2. L'évolution des effectifs	14
B. LES AUTRES ORGANISMES COMPÉTENTS	15
1. Le ministère de l'agriculture	15
2. Les autres ministères et les services administratifs	16
DEUXIÈME PARTIE LES TENDANCES GÉNÉRALES DE L'ÉVOLUTION DU DROIT DE LA CONSOMMATION	19
I. L'AMÉLIORATION DE LA SECURITE PHYSIQUE DES CONSOMMATEURS	19
A. LE BILAN D'ACTIVITE DE LA C.S.C. (Commission pour la sécurité des consommateurs)	19
1. L'évolution des saisines et des avis	19
2. Les activités sectorielles de la C.S.C.	20
3. La publicité des travaux	20
B. LES PERFECTIONNEMENTS A RECHERCHER	20
1. Le point de vue du Gouvernement	20
2. Le point de vue de la C.S.C.	21
3. Le projet de loi sur la responsabilité du fait des produits	22

	Pages
C - L'EVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES	23
II - LA RÉGLEMENTATION DE LA PUBLICITE	24
A - LA PUBLICITÉ SUR LES BOISSONS ALCOOLIQUES	24
B - LA PUBLICITÉ SUR LE TABAC	24
C - LA PUBLICITÉ SUR LES ÉDULCORANTS DE SYNTHÈSE	26
D - LA PUBLICITÉ COMPARATIVE	27
III - LA POLITIQUE DE LA QUALITÉ	28
A - LES CONTRATS DE QUALITE	28
B - LA COMMISSION INTERMINISTERIELLE DE LA QUALITÉ	29
IV - L'HORIZON 1993	30
A - LES PROPOSITIONS DU GOUVERNEMENT FRANCAIS A L'EXÉCUTIF COMMUNAUTAIRE	30
1. La protection de la sécurité physique des consommateurs	30
2. L'information et la protection économique des consommateurs	31
3. La protection juridique des consommateurs	31
4. La représentation des consommateurs et la réalisation du marché unique	31
B - LE BILAN DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE DEFENSE DU CONSOMMATEUR	32
1. Les bases juridiques	32
2. Les réalisations	32
3. L'élaboration des autres politiques communes	33
C - LES ATTENTES DES CONSOMMATEURS EUROPEENS	34
1. Le constat	34
2. Les propositions	34
D - LES RISQUES DU GRAND MARCHÉ UNIQUE	35
TROISIEME PARTIE - LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS ET L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION (I.N.C.)	37
I - LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS	37
A - LA REFORTE APPARENTE DES CRITERES D'AGREMENT	37
B - LE NIVEAU ET LES CONDITIONS D'OCTROI DES SUBVENTIONS	38
1. Les conditions d'octroi	38
2. Le niveau des subventions	40

	Pages
II - L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION	40
A. - L'ÉVOLUTION DES RESSOURCES GLOBALES	40
1. La décomposition des recettes selon leur origine	40
2. Le niveau des dotations budgétaires	41
B. - LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME DE 1987	41
1. L'évolution des effectifs	41
2. L'autorité des essais comparatifs	42
QUATRIÈME PARTIE - LES LITIGES DE LA CONSOMMATION	45
I. - LA BOITE POSTALE 5000	45
A. - LE BILAN	45
B. - LES PERSPECTIVES	46
II. - LA COMMISSION DES CLAUSES ABUSIVES (C.C.A.)	46
A. - BILAN GÉNÉRAL	46
1. Les compétences	46
2. Les suites données aux recommandations	47
3. L'abrogation des clauses abusives par voie réglementaire	48
4. La loi "Arthus"	48
III. - LES NOUVELLES PROCÉDURES	49
A. - LE RÉGLEMENT DES PETITS LITIGES DE LA CONSOMMATION	49
B. - LA LOI ARTHUIS	50
CINQUIÈME PARTIE : LA POLITIQUE DES PRIX ET DE LA CONCURRENCE ET SA MISE EN OEUVRE	53
I. - LA POLITIQUE DES PRIX ET DE LA CONCURRENCE	53
A. - LA POLITIQUE DES PRIX	53
B. - LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE	54
II. - LA MISE EN OEUVRE DE CETTE POLITIQUE	55
A. - LE CONSEIL DE LA CONCURRENCE	55
B. - LES COMITÉS DÉPARTEMENTAUX DE LA CONSOMMATION	56
C. - LES CLIP (Centres locaux d'information sur les prix)	57
D. - LES COMITÉS DE LIAISON POUR LA STABILITÉ DES PRIX	58
CONCLUSION	58

INTRODUCTION

Le changement de gouvernement intervenu au printemps dernier rend difficile une évaluation de la portée comparative des politiques qui ont pu être menées dans le secteur de la concurrence et de la consommation d'une année à l'autre.

Le programme du dernier gouvernement n'a pas été conduit à son terme, et la mise en place de celui du gouvernement actuel est trop récente pour fonder une estimation correcte.

Toutefois, au regard des constatations faites à propos des années 1987 et 1988, il nous paraît d'ores et déjà possible de dégager quelques observations au vu du projet pour 1989.

Nous relevons d'abord une certaine continuité de la politique suivie dans ces différents programmes, cela tant dans la philosophie du libéralisme économique que dans les mesures à caractère structurel appelées à améliorer le fonctionnement des organismes en charge de ce secteur de la concurrence et de la consommation.

Il était prévisible par ailleurs que des orientations du programme de 1989 se dégagent une volonté encore plus affirmée de prendre en compte l'ouverture du grand marché unique de 1992.

Cette prise en considération étant de surcroît facilitée par l'élaboration du rapport d'information présenté au nom de votre Commission des affaires économiques et du plan par le président M. Jean-François Poncet et M. Bernard Barbier.

S'agissant de la poursuite de la philosophie de libéralisme économique dont nous avons déjà, à titre personnel, indiqué les réserves qu'elle nous inspirait, nous avons lors du précédent rapport souligné la nécessité de conforter, dans un tel contexte, la protection du consommateur.

Un certain nombre de mesures répondaient déjà à cette préoccupation dans le projet précédent. Elles sont renforcées dans celui de 1989, ce qui nous amène à conclure qu'il existe un «tronc commun» de la concurrence et de la consommation qui s'impose aux gouvernements successifs et dont témoignent, entre autres mesures, l'affichage des prix, les opérations-vacances, l'activité des comités départementaux de la consommation, de même que les actions en justice des associations de consommateurs. De plus la législation en vigueur va être renforcée par un projet de loi prévu pour la prochaine session et portant sur diverses dispositions relatives à la protection des consommateurs.

Il reste néanmoins que, dans le cadre du grand marché unique européen, persiste le risque de voir se réaliser une harmonisation des législations nationales «vers le bas», comme peuvent en témoigner les arrêts de la Cour de justice du Luxembourg en matière d'obstacles aux échanges agro-alimentaires.

Ce fut le cas pour les édulcolorants de synthèse et à propos aussi de projets sur la responsabilité du fait des produits défectueux.

A cet égard, il faut avoir à l'esprit que la France a pris du retard dans la recherche sur l'alimentation et les produits transformés du XXI^e siècle, même si on fait la part de l'in vraisemblable dans l'affirmation selon laquelle 70 % des produits que nous mangerons en l'an 2000 n'existent pas encore. Ce qui est vrai, par contre, c'est qu'il existe une course réelle à l'innovation dans ce domaine agro-alimentaire car, à côté du sucre sans «vrai sucre», du chocolat «sans cacao», du yaourt sans ferments vivants, on a vu apparaître à côté des plats cuisinés, des viandes et des légumes précuits ou les barres de crabe, ce qui plaide en faveur d'un renforcement des mesures de sécurité alimentaire des consommateurs.

Il faut donc souhaiter que l'intensification de la concurrence entre les entreprises et celle des échanges feront du consensus entre Etats membres de la Communauté un passage obligé pour l'agrément de certains dossiers, consensus qui prendrait en compte les intérêts de tel ou tel pays voulant se doter d'une législation plus protectrice de ses entreprises et de ses salariés.

Pour ce qui est de la poursuite de la politique de restructuration et de coordination des organismes chargés de la concurrence et de la consommation, nous avons déploré

qu'elle ait abouti en 1986 à la suppression de 400 emplois à la suite de l'abrogation du contrôle des prix et de la publication de l'ordonnance de 1986.

Ce sentiment s'étend par conséquent à la suppression d'une trentaine d'emplois supplémentaires prévus au projet de 1989, d'autant que la diminution des effectifs réellement en fonction dans les services est encore plus importante, si l'on tient compte de la soixantaine d'agents qui, en 1986, ont été mis à la disposition d'autres services ou organismes, tout en continuant à être rémunérés sur le budget de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Cette observation critique devrait s'étendre aux moyens toujours réduits et insuffisants, selon nous, mis à la disposition des représentants des associations de consommateurs pour leur permettre une participation effective aux travaux des organismes où cette participation est statutaire.

De même, nous regrettons que la cohérence ne soit pas toujours apparente dans la multiplication et la coordination de ces commissions et «comités ad hoc».

Sans nier les efforts accomplis dans ce domaine par la Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes, nous croyons qu'une réflexion devrait être menée pour une meilleure coordination entre les comités locaux d'information sur les prix, les comités départementaux de la consommation, les comités de liaison pour la stabilité des prix et autres organismes administratifs ou privés.

De même, nous continuons de déplorer le fait que dans les ressources de l'établissement public à caractère administratif que constitue l'Institut national de la consommation, ce sont les ressources commerciales qui sont largement majoritaires (75 % en 1989).

Nous rappelons enfin nos observations sur la défense de la santé du consommateur au regard de la publicité en faveur de l'alcool et du tabac, à quoi nous pourrions ajouter celle sur la vitesse des véhicules.

Non point du fait de l'absence de textes législatifs (ils sont intervenus en 1976 pour le tabac et en 1987 pour l'alcool), mais du fait, soit de leur non-observation, soit des assouplissements ultérieurs qui en réduisent la portée, soit enfin par une certaine inertie des autorités face aux infractions.

L'évaluation du coût des accidents de la route réalisée en juillet dernier, accidents dus le plus souvent à la consommation abusive d'alcool, ajoutée à ce que nous savons des conséquences de l'usage du tabac sur la santé, tout cela ne peut que conforter notre souhait de voir accorder une plus grande attention à ces fléaux et aux moyens de les combattre.

Après avoir signalé enfin que les crédits aux associations de consommateurs sont augmentés dans ce projet de 25 %, ce qui, traduit en francs constants, les amène au niveau de 1986, et que le budget de la consommation dans sa définition actuelle devrait s'accroître de 6 %, nous terminerons en déplorant, à titre personnel, que la situation particulière des D.O.M.-T.O.M. ne soit jamais prise en considération, alors qu'ils vont aborder l'échéance de 1992 avec un handicap dans ce secteur de la consommation et de la concurrence.

PREMIÈRE PARTIE

LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT ET SA MISE EN OEUVRE AU PLAN NATIONAL

I. - LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

A. - LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES

Dans une communication faite au Conseil des ministres le 4 juillet, le Secrétaire d'Etat a défini les grandes orientations de son action dans les prochains mois. Il entend :

- Mener une **politique ambitieuse au niveau européen** afin d'empêcher un alignement "par le bas" des droits des consommateurs ou du niveau de qualité et de sécurité des produits offerts aux consommateurs au sein de la Communauté. Une consultation plus systématique des consommateurs et des professionnels, notamment par l'intermédiaire du Conseil national de la consommation, sur les projets de textes européens relatifs à la protection des intérêts des consommateurs, sera entreprise.

- Développer la **formation des jeunes consommateurs** par des actions conjointes avec le ministère de l'éducation, de la jeunesse et de sports et la recherche en matière de consommation en relation avec le ministère chargé de la recherche et de la technologie.

- Sensibiliser le **grand public aux accidents domestiques** par une campagne nationale qui débutera à la fin de l'automne 1988.

- Poursuivre l'**activation de la concurrence** par l'amélioration de l'information du consommateur sur les prix et

les conditions de vente dans la perspective de lutte contre l'inflation et de préservation du pouvoir d'achat.

- **Renforcer le mouvement consommateur** : d'une part, en lui donnant une plus grande possibilité d'expression sur les antennes télévisées pour assurer son rôle d'information ; d'autre part, en favorisant la coordination des différentes associations qui le composent pour lui donner une plus grande efficacité dans un dialogue croissant avec les professionnels et en augmentant ses capacités d'expertise. Les moyens budgétaires supplémentaires devraient être réservés au soutien d'actions collectives concrètes correspondant à ces objectifs.

- **Participer à la lutte contre l'exclusion sociale**, notamment par la maîtrise accrue de leur consommation par les personnes en situation de pauvreté et de précarité. Une première réflexion est ainsi menée avec le Conseil national du crédit et le Conseil national de la consommation sur le surendettement.

B. - LES CHOIX BUDGÉTAIRES

La préparation du budget de la consommation pour 1989 a été inspirée par les idées directrices suivantes :

1. **Rétablir à un niveau suffisant les crédits destinés aux actions et aides aux associations de consommateurs**, crédits qui avaient diminué depuis deux ans, ainsi que nous l'avions signalé dans nos précédents avis.

2. **Accroître et moderniser l'équipement des laboratoires chargés du contrôle de la qualité des produits**, actuellement insuffisant pour faire face aux besoins nouveaux d'analyses et de recherche nécessités par la mise en place du marché intérieur, et l'accroissement corrélatif du nombre et de la variété des produits importés.

3. **Poursuivre l'effort de regroupement des services au niveau départemental**. Ce regroupement, qui a déjà été opéré depuis la fusion de 1985 dans près de 80 % des départements, conditionne en effet l'efficacité des services.

4. **Appliquer la loi de 1983 en transférant à la charge de l'Etat les personnels actuellement supportés budgétairement par les départements**.

5. Accroître les moyens, en particulier en personnel, du **Conseil de la concurrence** dont l'activité s'est fortement accrue.

6. Poursuivre la mise en oeuvre du schéma directeur informatique de la **D.G.C.C.R.F.** (Direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes).

C. - LE NÉCESSAIRE "TOILETTAGE" DE LA LÉGISLATION EN VIGUEUR

Le secrétaire d'Etat à la consommation a annoncé en septembre dernier le dépôt d'un projet de loi "portant diverses dispositions relatives à la protection des consommateurs". Selon le secrétaire d'Etat il ne s'agit que d'un "simple toilettage de notre législation, qui, en matière de protection des consommateurs, est très complète et même l'une des meilleures du monde". Ce projet comprendrait notamment les dispositions suivantes :

- le démarchage à domicile (extension des dispositions de la loi du 22 décembre 1972 à la vente de véhicules neufs, la vente en réunions privées et la vente par téléphone) ;

- le crédit à la consommation, pour ce qui concerne le régime des acomptes ;

- les ventes avec prime, qui seraient interdites sauf dans les cas où le consommateur a le choix entre la prime et son équivalent en espèces ;

- l'extension des compétences de la commission des clauses abusives ;

- l'extension du champ d'application de l'article 44 de la loi Royer, réprimant la publicité mensongère.

II. - LES ORGANISMES ADMINISTRATIFS CENTRAUX EN CHARGE DE LA CONSOMMATION

A. - L'ÉVOLUTION DES COMPÉTENCES ET DES EFFECTIFS DE LA D.G.C.C.R.F.

1. L'évolution des compétences.

La fusion intervenue en 1985 entre la Direction de la consommation et de la répression des fraudes et la Direction générale de la concurrence et de la consommation a abouti à la création d'une nouvelle administration qui a pour mission le bon fonctionnement du marché sous tous ses aspects et intègre les tâches jusque là accomplies par les anciennes structures administratives. Cela s'est traduit, selon le secrétariat d'Etat, par une "synergie" nouvelle permettant une meilleure maîtrise des problèmes de concurrence et de consommation.

La libération des prix intervenue sur la base de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 et l'institution par le même texte du Conseil de la concurrence qui a succédé à la Commission de la concurrence, survenant après la fusion des deux anciennes structures, impliquaient toutefois la réorganisation des services extérieurs et de l'administration centrale, la conversion des agents autrefois consacrés aux tâches de contrôle et une formation accrue dans tous les domaines d'intervention de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Cette action menée en 1986 et 1987, se poursuit en vue de l'amélioration des modes de fonctionnement et de l'efficacité de la nouvelle administration.

2. L'évolution des effectifs.

Depuis le 1er janvier 1986, les effectifs de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ont diminué, au plan budgétaire, de 400

emplois, conformément à la décision qui avait été prise pour tirer les conséquences de la suppression du contrôle des prix. Le projet de loi de finances pour 1989 prévoit 30 nouvelles suppressions d'emplois. La politique conduite par le gouvernement précédent est donc reprise, sur ce point, par le gouvernement en fonctions. Votre rapporteur pour avis ne peut, à titre personnel, que reprendre les critiques qu'il avait formulées en 1987.

La décroissance des effectifs réels s'est effectuée parallèlement à celle des effectifs budgétaires, avec toutefois un léger décalage. C'est ainsi que les surnombres entraînés par les importantes diminutions d'emplois du budget de 1988 ne seront pas encore totalement résorbés en fin d'année.

La diminution des effectifs réellement en fonction dans les services a cependant été plus importante si l'on tient compte de la soixantaine d'agents qui, depuis 1986, ont été mis à la disposition d'autres services ou organismes, tout en continuant d'être rémunérés sur le budget de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Il faut toutefois noter qu'au titre du budget pour 1989 l'Etat prendra en charge la rémunération de 158 agents actuellement supportée par les départements.

B. - LES AUTRES ORGANISMES COMPÉTENTS

1. Le ministère de l'agriculture.

Compte tenu des compétences de la D.G.C.C.R.F. qui concernent notamment le fonctionnement des marchés agricoles (fruits et légumes, vins, hygiène alimentaire, aides du F.E.O.G.A., etc.) ses relations avec les services du ministère de l'agriculture sont très fréquentes tant au niveau de la conception au plan national que de l'application de la réglementation (d'origine nationale ou communautaire), au plan local. A cet effet, un bureau particulier de coordination et d'animation des activités portant sur les produits agricoles est spécialement chargé d'entretenir une liaison permanente avec ce ministère.

2. Les autres ministères et les services administratifs.

La D.G.C.C.R.F. participe, sous des formes diverses, aux travaux des organismes suivants :

- **le groupe interministériel de la consommation (G.I.C.).** Ce groupe permet notamment la mise sur pied de grandes opérations sur le plan national, comme l'Opération interministérielle Vacances (O.I.V.), en sollicitant la collaboration de plusieurs services administratifs.

En 1987, une seule réunion a eu lieu pour préparer l'Opération interministérielle vacances et l'Opération alimentation vacances (O.I.V.-O.A.V.). En 1988, trois réunions ont déjà eu lieu sur le commerce des eaux minérales, sur un projet de campagne relatif à la sécurité des enfants et enfin sur la préparation des opérations vacances.

- Le Conseil national de la consommation.

Ce conseil ne s'est réuni qu'à deux reprises au cours des sept premiers mois de l'année 1988. Il a étudié des dossiers tels que l'information des emprunteurs, la réparation automobile, la réglementation sur les cosmétiques et l'affichage des prix des carburants sur les autoroutes. En revanche, les groupes de travail se sont réunis à 19 reprises au cours de la même période, plus particulièrement le groupe spécialisé "agro-alimentaire et nutrition" et le groupe de travail "techniques de distribution".

Le secrétaire d'Etat a indiqué, le 30 juin 1988, et fait approuver en conseil des ministres le 9 juillet 1988, son souhait de systématiser des dispositifs de protection des consommateurs. Les suites données aux avis du Conseil émis en 1987 semblent globalement satisfaisantes.

- la Commission de la sécurité des consommateurs,
- la Commission des clauses abusives,
- le Comité des usagers du Conseil national du crédit.

Les thèmes abordés par ce comité concernent les rapports entre les établissements de crédit, les banques et les usagers

(consommateurs, commerçants, entreprises). Les problèmes actuellement abordés sont :

- l'harmonisation des réglementations dans la perspective des échéances européennes de 1993,

- la tarification des chèques et la rémunération des comptes bancaires,

- la détermination des taux d'intérêt du crédit à la consommation et du crédit hypothécaire,

- les nouveaux moyens de paiement,

- les incidents de paiement par chèque et le remboursement du crédit,

- les modalités d'information des consommateurs sur les coûts et les prestations offertes par les établissements de crédit.

- le Conseil de la concurrence,

- la Commission nationale d'urbanisme commercial.

- Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (F.E.O.G.A.)

Un certain nombre d'inspections menées en application de la réglementation communautaire sont réalisées par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes qui agit en liaison avec les offices par produits relevant du ministère de l'agriculture.

- La Direction générale des douanes et droits indirects (D.G.D.I.).

Les travaux menés en commun se rapportent à la prévention de l'importation de marchandises dangereuses, ou non conformes à la réglementation nationale ainsi qu'au contrôle des aides du F.E.O.G.A..

- La Direction générale des impôts (D.G.I.)

Les relations avec la D.G.I. sont particulièrement importantes dans le domaine du contrôle de la qualité des vins et spiritueux :

- au niveau de l'élaboration des textes (définition des appellations d'origine et des vins de pays),

- au niveau de l'étude des pratiques oenologiques et des méthodes d'analyse (enrichissement, chaptalisation),

- au niveau des contrôles pour le suivi des textes communautaires et sur le terrain par recoupement des dossiers.

Cette liste n'est pas exhaustive. Sa longueur n'est pas étonnante, compte tenu des multiples facettes de la politique de la consommation. En revanche, votre rapporteur pour avis s'interroge sur la multiplication des commissions "ad hoc", créées par strates successives, sur la transparence relative des travaux de ces organismes si divers, sur la faiblesse des liaisons organiques avec les principaux syndicats professionnels concernés.

DEUXIÈME PARTIE

LES TENDANCES GÉNÉRALES DE L'ÉVOLUTION DU DROIT DE LA CONSOMMATION

I. - L'AMÉLIORATION DE LA SÉCURITÉ PHYSIQUE DES CONSOMMATEURS

A.- LE BILAN D'ACTIVITÉ DE LA C.S.C. (Commission pour la sécurité des consommateurs)

1. L'évolution des saisines et des avis.

En 1987, l'activité de la Commission s'est concrétisée notamment par :

- la réception de 199 requêtes, ce qui a correspondu à 108 affaires nouvelles ;

- l'adoption de 18 avis concernant une large gamme de produits ;

- l'émission de 2 avis sur des projets de décret pris en application de la loi du 21 juillet 1983 sur la sécurité des consommateurs ;

- la diffusion de 8 communiqués mettant en garde les consommateurs.

2. Les activités sectorielles de la C.S.C.

- Le recensement des informations sur les dangers

L'année 1987 a marqué une étape importante vers une meilleure centralisation des informations sur les dangers liés à l'utilisation des produits et services et vers une connaissance plus précise des causes des accidents domestiques qui se produisent en France.

- L'information du public

En 1987, la commission a poursuivi ses efforts en faveur d'une meilleure information des consommateurs sur les problèmes de sécurité liés à l'utilisation de produits et services en diffusant un nombre croissant de fiches pratiques, en communiquant régulièrement avec la presse et en achevant, sous forme d'écrans, la rédaction du volet "information" du futur système télématique.

3. La publicité des travaux.

Des progrès sont enregistrés. Bon nombre de recommandations de la C.S.C. ont connu un large retentissement : la sécurité électrique dans les logements anciens, les inserts de cheminées, les ampoules halogènes ou encore les portes basculantes automatiques de garages qui ont tué plusieurs enfants. Onze des avis émis par la commission concernent d'ailleurs la sécurité des enfants.

B. - LES PERFECTIONNEMENTS A RECHERCHER

1. Le point de vue du Gouvernement.

Le secrétariat d'Etat estime que depuis 3 ans la collaboration sur le traitement des affaires de sécurité entre la Commission de la sécurité et l'administration s'est traduite par

une action qui a gagné en rapidité et en profondeur. Ainsi dans le cas récent des portes de garage automatiques ayant causé des morts d'enfants, la conjugaison des informations fournies par la Commission et du travail d'enquête sur le terrain de la D.G.C.C.R.F. ont permis de procéder à une information rapide et adaptée des consommateurs sur les risques encourus. Un autocollant d'avertissement à poser sur les portes de garage, dont la conception s'est faite en commun entre la commission et la D.G.C.C.R.F., a été ainsi distribué à 200.000 exemplaires via les préfectures et les directions départementales de la D.G.C.C.R.F.. Une lettre expliquant les motivations de cette action, signée par le ministre de l'intérieur et par le secrétaire d'Etat à la consommation a été envoyée à tous les maires de France, aux associations et aux professionnels du logement.

2. Le point de vue de la C.S.C.

La C.S.C. estime, dans son dernier rapport d'activité, que des progrès doivent être recherchés tant en ce qui concerne le suivi et la publication de ses avis qu'en ce qui a trait au projet de marque de sécurité des produits par référence aux normes.

Elle constate que les avis qui appellent des mesures de la part des professionnels concernés ou de la part des organismes de normalisation sont suivis d'effets assez rapidement. En revanche, la plupart des avis qui sont rendus sur des projets de décrets, en vertu de l'article 2 de la loi du 21 juillet 1983, ne sont pas suivis d'effets ou le sont tardivement, même dans des cas où les professionnels et les pouvoirs publics n'y sont pas défavorables.

Dans de telles circonstances, et tout particulièrement en cas d'urgence, l'information du public par voie de presse (article 14, alinéa 3 de la loi du 21 juillet 1983) devient le principal moyen d'action de la commission. Toutefois, dans la mesure où la commission ne dispose pas d'un temps d'antenne autonome, les médias peuvent être tentés de ne reprendre un communiqué qu'en fonction du nombre et de la gravité des accidents recensés, des éléments techniques du dossier et de l'actualité quotidienne et saisonnière.

La commission signale enfin que, devant l'augmentation des requêtes reçues et des avis rendus et malgré les efforts qui ont été faits, ses moyens en crédits d'informatique et de personnel ne sont plus suffisants.

3. Le projet de loi sur la responsabilité du fait des produits.

La France devait, avant le 31 juillet 1988, se mettre en conformité avec la directive européenne du 25 juillet 1985 sur la responsabilité du fait des produits défectueux (J.O.C.E. L 210 du 7 août 1985). Un sursis lui a été accordé jusqu'à la fin de l'année. Le projet de loi envisagé unifierait le droit de la responsabilité du fabricant en matière de produits défectueux. Mais, point contesté vivement par les associations de consommateurs (C.N.C. du 20 septembre), il prévoit également la suppression du "risque de développement". Un consommateur ne pourrait plus être indemnisé si "l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment de la mise en circulation du produit n'a pas permis au fabricant de prévoir des accidents". Cela constituerait un net recul par rapport à la réglementation actuelle. Si l'on acceptait cette réserve, remarque l'U.F.C., "on ne pourrait pas réclamer un franc aujourd'hui aux fabricants de thalidomide".

Les professionnels semblent plus favorables à cette disposition. Si la France garde, seule, le "risque de développement" qui n'existe pas dans les autres pays européens (Luxembourg excepté), ils seraient pénalisés par rapport à la concurrence notamment à cause du coût de l'assurance, plus élevé, de nos produits.

Rappelons que la prescription prévue par le projet est de dix ans. La responsabilité du fabricant serait en effet démesurée si elle devait s'appliquer à des produits mis sur le marché de très longue date. La directive européenne laisse cependant l'option aux pays membres d'imposer ou non à leurs fabricants ce risque de développement. Le problème ne se pose d'ailleurs que rarement mais il y a au-delà de ce point particulier de droit, un enjeu de taille. Il s'agit pour les consommateurs d'oeuvrer à travers ce projet en faveur d'une harmonisation de la législation européenne par le haut et non par le bas, ainsi que nous le souhaitons dans notre précédent rapport pour avis.

C. - L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits destinés à la Commission de la sécurité des consommateurs depuis 1986 (en francs).

	1986	1987	1988	1989 Projet
Matériel (y compris loyers)	667 000	778 207	785 989	785 989
Déplacements	135 920	138 638	140 024	170 024
Téléphone	137 000	139 740	251 997	251 997
Actions spécifiques dans le domaine de la consommation	1 000 000	1 020 000	1 030 200	1 030 200

Ne figurent dans ce tableau ni les crédits de rémunération, non significatifs dans la mesure où la Commission fonctionne essentiellement avec du personnel mis à disposition, ni les dépenses informatiques, directement effectuées à partir du budget de la D.G.C.C.R.F.. Reprenant les observations consignées dans son précédent rapport, votre rapporteur pour avis ne manquera pas d'interroger le gouvernement pour savoir si les moyens de fonctionnement (informatique et personnel) de la C.S.C. seront portés au niveau souhaitable.

II.- LA RÉGLEMENTATION DE LA PUBLICITÉ

A. - LA PUBLICITÉ SUR LES BOISSONS ALCOOLIQUES

La Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes n'a pas effectué de contrôles particuliers sur la nouvelle réglementation relative à la publicité des boissons alcooliques (loi du 30 juillet 1987).

Toutefois deux affaires ont donné lieu à des jugements du tribunal de grande instance de Paris, saisi par le Comité national de lutte contre l'alcoolisme pour les faits suivants :

- une émission de M6 parrainée par "Canard Duchêne". Seuls étaient concernés les spots de la publicité litigieuse à l'origine de la condamnation, le parrainage n'a donc pas été remis en cause ;

- l'utilisation d'un véhicule recouvert de publicités "33 EXPORT" lors d'un rallye dans le Var. Dans cette affaire le tribunal a condamné la société concernée car le parrainage avait été réalisé à l'occasion d'une manifestation sportive.

Si elle a apporté des améliorations incontestables, la loi de 1987, et plus encore la circulaire d'interprétation du 16 octobre 1987, restent peut être encore trop modestes, eu égard au fléau que représente toujours l'alcoolisme. Des réflexions nouvelles devront être conduites, compte tenu des implications économiques et sociales de ce dossier.

B. - LA PUBLICITÉ SUR LE TABAC

Afin de concrétiser la résolution du Conseil de la C.E.E. du 7 juillet 1986 (JOCE n° C 184 du 23.07.86) relative à un programme d'action des Communautés européennes contre le cancer, la Commission a présenté le 16 décembre 1986 au Conseil le programme "l'Europe contre le cancer". Ce programme

considère comme prioritaire le volet "Lutte contre le tabagisme" dont certains points font l'objet de propositions de directives actuellement étudiées à Bruxelles.

Les conclusions du rapport du Docteur Albert HIRSCH analysées dans notre précédent rapport, sur "La lutte contre le tabagisme", établi en septembre 1987, sont notamment prises en compte par les représentants de la France, lors des discussions de ces propositions de directives.

Les mesures communautaires, auxquelles devraient aboutir ces discussions, ont pour but d'harmoniser les dispositions législatives applicables dans les Etats membres ; elles amèneront à compléter ou à modifier certaines des dispositions en vigueur en France, notamment sur les plans de l'étiquetage, de la publicité et de la fiscalité des produits du tabac..

Sans attendre la publication des textes communautaires, il conviendrait au préalable d'appliquer réellement la loi du 9 juillet 1976, si souvent tournée, comme nous l'avions démontré dans notre précédent avis. Sur ce point, les gouvernements successifs apportent avec quelques variantes, une réponse identique :

"D'ores et déjà, une meilleure efficacité de la loi n° 76-616 du 9 juillet 1976 pourrait être obtenue par des instructions aux parquets, rappelant quel est leur rôle pour faire appliquer cette loi et leur signalant l'existence de documents d'information sur les dangers du tabac. Par ailleurs, si une modification même limitée de la loi de 1976 était mise à l'étude il conviendrait, dans l'intérêt d'une bonne application de la loi, que celle-ci désigne les agents de contrôle chargés de rechercher les infractions et de présenter des dossiers contentieux aux parquets".

Cette inertie est coupable. Conscient des implications économiques et sociales de ce dossier, votre rapporteur pour avis ne peut que rappeler, une fois encore, l'intérêt qui s'attacherait à une meilleure prise en compte du coût du tabagisme pour la collectivité nationale.

En revanche, il n'est pas inutile de noter que l'article 12 de la loi du 5 janvier 1988 relative à la sécurité sociale dispose que :

"L'Institut national de la statistique et des études économiques a pour obligation de publier, chaque mois, un indice représentatif des prix à la consommation d'où est exclue toute référence au prix du tabac et des boissons alcooliques".

Cet indice, s'il a été élaboré, ne semble pas avoir suscité d'intérêt particulier dans les médias.

C. - LA PUBLICITÉ SUR LES ÉDULCORANTS DE SYNTHÈSE

L'article 10 de la loi du 5 janvier 1988 relative aux actions en justice des associations agréées de consommateurs et à l'information des consommateurs abroge les articles 49 à 55 de la loi du 30 mars 1902, qui interdisaient l'utilisation alimentaire des édulcorants de synthèse, et dispose que les produits édulcorés autorisés ne doivent évoquer en aucune manière les caractéristiques physiques, chimiques ou nutritionnelles du sucre ou le mot sucre lui-même.

Cette loi a été complétée par deux arrêtés du 11 mars 1988 donnant la liste des produits autorisés et les mentions d'étiquetage et de présentation obligatoires.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi et des arrêtés, des infractions à ces dispositions ont été constatées sous la forme d'emballages et de publicités réglementaires concernant certains édulcorants de table actuellement vendus sur le marché. La référence au mot sucre et le non respect de l'inscription de mentions obligatoires ont notamment été relevés. Cette situation a entraîné une demande d'enquête auprès des producteurs et importateurs d'édulcorants de table, actuellement en cours de réalisation par les services de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

En cas d'infractions, les dispositions du décret du 5 mai 1988 déterminant les sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions de l'article 10-1 de la loi n° 88-14 du 5 janvier 1988, et prévoyant à ce titre des contraventions de simple police, pourront être appliquées. L'abrogation de la loi de 1902 nous a été imposée par l'évolution de la jurisprudence communautaire. Le résultat en est assez clair : la réglementation nouvelle n'est pas appliquée, la prise en compte de l'importance de la filière sucre dans la métropole comme dans les D.O.M. est implicitement refusée. Il est donc permis de s'interroger sur la valeur exemplaire de ce dossier au regard des modifications à venir de notre droit de l'alimentation.

D. - LA PUBLICITÉ COMPARATIVE

Malgré la multiplication des contentieux, notamment entre E.D.F. et les installateurs de chaudières au fioul, le gouvernement n'est pas réellement favorable à une réglementation spécifique. Il reprend ainsi la position prise par son prédécesseur.

Rappelons qu'aucun texte n'interdit expressément la publicité comparative. Pendant longtemps, la jurisprudence a pu retenir que s'appliquait à ce mode de publicité l'article 422 du code pénal relatif au droit des marques et à la contrefaçon. D'autre part, certaines publicités comparatives ont fait l'objet d'actions engagées sur la base de l'article 1382 du code civil qui sert de base à la notion de concurrence déloyale. Enfin, l'article 44 de la loi du 27 décembre 1973 condamne toute publicité qui comporte des allégations fausses ou de nature à induire en erreur.

Par ailleurs, un arrêt de la Cour de Cassation, rendu le 22 juillet 1986, prolonge une évolution jurisprudentielle déjà engagée et juge qu'une publicité qui se borne à la comparaison des prix auxquels des produits identiques sont vendus dans les mêmes conditions par des commerçants différents n'est pas illicite dans la mesure où elle contribue à assurer la transparence d'un marché soumis à la concurrence. Ainsi qu'il l'a été indiqué à votre rapporteur pour avis : "le Gouvernement note l'évolution de la jurisprudence sur l'utilisation de la publicité comparative et estime, à ce stade, que l'arsenal juridique français et les jurisprudences les plus récentes semblent suffisants pour la cerner".

III. - LA POLITIQUE DE LA QUALITÉ

A. - LES CONTRATS DE QUALITÉ

Les contrats d'amélioration de la qualité, symbolisés par la marque "approuvé", ont été créés en 1982 pour valoriser les efforts mis en oeuvre par les entreprises en vue de répondre aux demandes des consommateurs tant en ce qui concerne la qualité intrinsèque des produits et leurs performances qu'en ce qui concerne les conditions de leur commercialisation. Depuis 1982, 145 contrats ont ainsi été conclus entre des entreprises et des organisations de consommateurs. Un dizaine sont à l'heure actuelle en cours d'étude ou de négociation.

Il convient de noter la place de plus en plus importante prise par les contrats conclus dans les secteurs des services : banque, crédit, assurance, distribution, services après-vente, réparation. Ils représentent à l'heure actuelle les trois quarts des contrats en cours de validité. Cette évolution s'explique notamment par l'importance des litiges de la consommation dans ces domaines et par le fait que cette procédure constitue pour les prestataires de service un moyen particulièrement approprié pour faire reconnaître les efforts consentis en faveur de la qualité. En revanche, en ce qui concerne les produits industriels ou alimentaires, il existe d'autres procédures analogues, certificats de qualification et labels agricoles, auxquelles peuvent également recourir les professionnels.

Selon le secrétariat d'Etat, "cette procédure des contrats de qualité répond à un besoin effectif des consommateurs et des professionnels et à ce titre mérite d'être soutenue". Votre rapporteur pour avis note que cette procédure tend à s'essouffler et qu'elle n'a pas atteint les objectifs que s'étaient assignés ses créateurs. Une nouvelle réflexion semble s'imposer dans la perspective du grand marché unique. Encore conviendra-t-il de ne pas perdre de vue les intérêts spécifiques des entreprises françaises et de leurs salariés.

B. - LA COMMISSION INTERMINISTÉRIELLE DE LA QUALITÉ

Cette commission, dont nous avons annoncé la création dans notre précédent avis, a établi à la fin de l'année dernière un rapport de mission. Toutefois, les suites qui ont été réservées à ses propositions n'apparaissent pas clairement. Votre rapporteur pour avis interrogera donc le gouvernement sur ce point.

En tout état de cause, cette commission a procédé à l'examen des divers signes de qualité (normes, labels, A.F.N.O.R., contrats de qualité) qui peuvent être recensés tant au plan national qu'au plan communautaire. La définition d'une politique globale de signes de la qualité appelle une double démarche.

En premier lieu, il est nécessaire d'aménager les dispositifs législatifs et réglementaires notamment en vue d'alléger le rôle de l'Etat dans les procédures de certification, cette adaptation devant s'accompagner de la mise en place d'instances de concertation entre les partenaires économiques. En second lieu, des efforts devront être consentis pour fédérer, le plus largement possible, autour de pôles de compétence les signes de la qualité afin de mieux soutenir les intérêts nationaux.

La commission s'est également penchée sur les moyens que les pouvoirs publics devraient engager pour soutenir une telle évolution, tant au niveau financier par une politique de soutien aux outils collectifs (essais comparatifs, centres techniques, laboratoires) qu'au niveau informatif et promotionnel pour les projets jugés exemplaires. Enfin la commission a présenté des propositions en faveur du développement d'une politique communautaire favorable à cette conception des signes de qualité.

IV.- L'HORIZON 1993

A. - LES PROPOSITIONS DU GOUVERNEMENT FRANCAIS A L'EXÉCUTIF COMMUNAUTAIRE

Ces propositions se fixent comme objectifs de mieux assurer la sécurité physique, l'information, la protection économique et juridique ainsi que la représentation des consommateurs dans la perspective de la réalisation du marché unique.

1. La protection de la sécurité physique des consommateurs.

L'amélioration de cette protection suppose que soient obtenus dans les meilleurs délais :

- l'accélération de la mise au point de la directive sur la sécurité générale des produits et de services,

- le développement d'un programme communautaire de réglementation et de normalisation des produits présentant des risques pour les consommateurs,

- la mise en oeuvre des propositions suggérées par le memorandum du gouvernement français en matière de produits alimentaires (notamment poursuite de l'harmonisation totale en matière vétérinaire et phytosanitaire ainsi que la promotion des produits de qualité),

- l'harmonisation des mécanismes de contrôle des différents Etats membres (modes d'action, lieux des contrôles, méthodes d'essais, relations entre les services).

2. L'information et la protection économique des consommateurs.

Deux objectifs doivent être visés : les méthodes d'essais comparatifs doivent être harmonisées et la diffusion des résultats doit être améliorée, ce qui suppose notamment l'élaboration d'une norme européenne pour les essais comparatifs et pour l'utilisation par les professionnels du résultat des essais.

Le décloisonnement des marchés nationaux doit, selon le Secrétariat d'Etat, être poursuivi, ce qui nécessite la recherche de règles communes de protection du consommateur notamment dans le secteur des services (services bancaires et assurances, distribution). Parallèlement, une harmonisation devrait être recherchée dans le domaine des clauses abusives contenues dans les contrats pré-rédigés.

3. La protection juridique des consommateurs.

Les droits reconnus aux consommateurs ne valent que par la qualité et l'efficacité des procédures qui permettent de les rendre effectifs. Deux voies paraissent, selon le Gouvernement, devoir être privilégiées :

. l'adoption de la procédure de l'action de groupe au niveau européen,

. le traitement des litiges transfrontaliers par la recherche de procédures permettant une application simple et rapide du droit communautaire ou national de la consommation.

4. La représentation des consommateurs et la réalisation du marché unique

Pour une meilleure prise en compte des intérêts des consommateurs au niveau européen, le gouvernement français proposera aux instances communautaires un mécanisme de

consultation systématique et institutionnel analogue à celui qui existe en France avec le Conseil national de la consommation. Cette réforme prolongera concrètement la résolution du Conseil des ministres de la Communauté du 15 décembre 1986, relative à l'intégration de la politique à l'égard des consommateurs dans les autres politiques communes.

B. - LE BILAN DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE DÉFENSE DU CONSOMMATEUR

1. Les bases juridiques.

La politique communautaire de défense des consommateurs, lancée en 1972 par une déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement des six pays fondateurs réunis à Paris, a connu un début de mise en oeuvre avec les programmes d'action adoptés en 1975 et 1981. Elle est aujourd'hui fondée sur une communication de la Commission au Conseil, intitulée "Une nouvelle impulsion pour une politique de protection des consommateurs" que celui-ci a adoptée par une résolution du 23 juin 1986.

Ce document, qui s'inscrit dans le cadre de la mise en place du grand marché intérieur de 1992, modifie l'approche au cas par cas jusqu'alors suivie par les instances communautaires en matière de défense des consommateurs pour faire de celle-ci une dimension transversale des autres politiques communes. A cette fin, un groupe de travail permanent a été créé. Il est chargé de faire progresser les dossiers entre les réunions du Conseil des ministres de la consommation, qui se tiennent au moins deux fois par an depuis 1983.

2. Les réalisations.

Six directives ont été adoptées récemment (1985-1988). Elles portent sur les domaines suivants :

- la responsabilité du fait des produits défectueux (20 juillet 1985),

- les contrats négociés en dehors des établissements commerciaux (20 décembre 1985),
- le crédit à la consommation (22 décembre 1986),
- l'indication du prix des denrées alimentaires (15 mars 1988)
- la sécurité des jouets (30 mai 1988)

D'autres directives sont en cours d'élaboration, pour ce qui concerne notamment le calcul du taux d'intérêt du crédit à la consommation, la carte bancaire, les voyages à forfait et les clauses abusives dans les contrats. Par ailleurs, un système communautaire d'échange rapide d'informations sur les dangers découlant de l'utilisation des produits de consommation a été mis en place (décision du Conseil 84133.C.E.E., adoptée le 2 mars 1984) ; sa prorogation est actuellement en discussion.

Dans le cadre des orientations définies par la "nouvelle impulsion", la commission a remis en 1988 au Conseil un rapport sur l'intégration de la politique à l'égard des consommateurs dans les autres politiques communes et celui-ci a été saisi du problème posé par la participation des consommateurs au processus de normalisation.

3. L'élaboration des autres politiques communes.

Il convient de souligner que la prise en compte des intérêts des consommateurs peut être réalisée de manière directe lors de la mise en place d'autres politiques communes.

C'est le cas par exemple des mesures prises dans le domaine social (programme de lutte contre le cancer, programme de toxicologie), des directives prises en matière d'environnement (qualité des eaux destinées à la consommation humaine et des eaux de baignade, classification et étiquetage des substances dangereuses), de la politique de l'information et de la communication.

C. - LES ATTENTES DES CONSOMMATEURS EUROPÉENS

1. Le constat.

Dans sa revue, datée de juillet/août 1988, le Bureau européen des unions de consommateurs (B.E.U.C.) indique : "Il est inutile d'avoir un nouveau programme si l'on a ni la volonté politique, ni les ressources pour l'appliquer..." "...les programmes "consommateurs" précédents de la C.E.E. ont suscité une série d'espoirs qui ne se sont pas concrétisés. D'où le nécessaire renforcement du processus de prise de décisions en matière de politique des consommateurs."

2. Les propositions.

Le B.E.U.C. avance en conséquence les propositions suivantes :

- la création au sein du Parlement européen d'une commission spécifique chargée des problèmes de la consommation,

- la désignation dans tous les pays membres de ministres spécifiquement en charge des consommateurs afin d'accroître la rapidité des débats au sein des institutions communautaires,

- l'accroissement des ressources affectées aux actions en faveur des consommateurs.

En définitive, il apparaît que les consommateurs européens attendent de l'ouverture des frontières qu'elle leur apporte des normes européennes de santé, de sécurité et de qualité qui soient au moins aussi élevés que les normes nationales ; ils veulent ensuite un meilleur choix de biens et de services, à des prix moins élevés ; ils souhaitent enfin que leurs intérêts soient pris en considération dans l'élaboration des autres politiques communautaires.

D. - LES RISQUES DU GRAND MARCHÉ UNIQUE

Votre rapporteur pour avis partage en grande partie les préoccupations et les propositions des consommateurs européens. Il estime que le grand marché unique ne doit pas se traduire par une concurrence exacerbée et un abaissement des critères de qualité, et cela au détriment des consommateurs, plus particulièrement les plus défavorisés d'entre eux. Il constate que dans le secteur agro-alimentaire, ces craintes sont loin d'être levées, ainsi qu'il l'indiquait déjà dans son précédent avis. La jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes ne semble viser qu'à faciliter la concurrence sans prendre toujours en compte les intérêts réels des consommateurs (pâtes alimentaires au blé tendre, définition des yaourts...) Les autorités communautaires ne semblent pas encore avoir donné suite aux les propositions françaises contenues dans le memorandum analysé précédemment (dénominations, labels de qualité, protection des appellations, prise en compte des objectifs de la politique agricole commune).

Comme le reconnaît le secrétariat d'Etat à la consommation, la politique européenne de la consommation est restée à trop d'égards mineure par rapport aux autres politiques et n'est pas encore perçue comme le moteur de la compétitivité européenne. Le retard pris dans la mise en oeuvre des dispositions prévues par la Commission en 1986 et de celles qui figurent dans la résolution du Conseil des ministres du 15 décembre 1986 en témoigne.

Conscient de ce problème, le gouvernement français a l'intention de proposer une réactivation de la politique européenne en faveur des consommateurs. Le Gouvernement estime en effet que le consommateur européen doit être le bénéficiaire de l'amélioration des conditions de fonctionnement du marché et qu'il convient dans ce but de repenser sa place sur le marché unique. Il restera à dresser le bilan des suites qui auront été réservées aux propositions présentées.

TROISIÈME PARTIE

LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS ET L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION (I.N.C.)

I.- LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

A. - LA REFONTE APPARENTE DES CRITÈRES D'AGRÉMENT

Les associations agréées de consommateurs, organismes constitués selon la loi de 1901 et appelées organisations nationales, sont à ce jour au nombre de 20 après l'agrément en 1987 de la Confédération nationale des associations familiales catholiques (C.N.A.F.C.) et l'agrément en 1988 de la Fédération nationale des Associations des Usagers des Transports (F.N.A.U.T.) selon les règles déterminées par la loi du 5 janvier 1988 et le décret du 6 mai 1988.

Ces textes abrogent l'article 46 de la loi du 27 décembre 1973 relatif aux actions en justice des associations agréées de consommateurs et son décret d'application. Toutefois, le décret du 6 mai 1988 déterminant la procédure d'agrément reprend, pour l'essentiel, l'ensemble des dispositions précédentes.

B. - LE NIVEAU ET LES CONDITIONS D'OCTROI DES SUBVENTIONS

1. Les conditions d'octroi.

La répartition des crédits affectés aux associations de consommateurs distingue l'aide au fonctionnement, qui n'est pas finalisée, et l'aide aux actions spécifiques.

Dans le premier cas, l'aide est accordée en fonction de l'activité réelle de l'organisation. Cette activité est prise en compte à travers les manifestations publiques (réunions, conférences de presse, colloques, tenues de permanences, campagnes de sensibilisation et participation aux réunions des instances où siègent les associations de consommateurs) et le contenu de ses organes de presse (journaux, bulletins, services télématiques...).

Dans le second cas, chaque action spécifique est préalablement examinée par les pouvoirs publics au vu d'un dossier présenté par l'organisation, puis suivie tout au long de son déroulement. L'initiative des demandes de subvention revient aux organisations de consommateurs. Ces subventions sont attribuées en fonction de l'intérêt propre de chaque dossier au regard des préoccupations des consommateurs auxquelles elles répondent et de leur cohérence avec les objectifs suivis par le secrétaire d'Etat chargé de la consommation.

Par lettre en date du 31 août 1988 aux associations de consommateurs, le secrétaire d'Etat a indiqué que des travaux seront engagés d'ici à la fin 1988 pour élaborer des critères plus objectifs de répartition des subventions d'aide au fonctionnement. De même, en matière d'aide aux actions spécifiques, seront privilégiées les actions concrètes et conjointes des associations.

Votre rapporteur pour avis ne manquera pas de demander au gouvernement de bien vouloir exposer au Parlement les orientations de ces travaux et réflexions, d'une importance toute particulière pour les organisations nationales.

Le tableau ci-après précise la ventilation des subventions aux associations de consommateurs depuis 1984 (en francs).

	1984	1985	1986	1987	1988
ADEIC-FEN	100.000	102.150	224.700	157.290	157.000
AFOC (1)	595.400	608.200	951.800	713.850	755.000
ANC (2)	210.000	214.500	647.500	518.000	530.000
ASSECO-CFDT	458.000	467.850	713.000	570.400	571.000
CGL (3)	380.000	388.170	686.900	515.175	490.000
CNAFAL (4)	150.000	153.230	275.800	193.060	174.000
CNAFC (5)	-	-	-	-	50.000
CNAPFS (6)	465.000	474.500	515.100	360.570	343.000
CNL (7)	380.000	388.170	86.900	515.175	490.000
CSCV (8)	620.000	633.330	878.500	658.875	700.000
CSF (9)	600.000	612.900	930.600	697.950	740.000
FFF (10)	442.400	451.900	623.100	467.325	490.000
FNAFR (11)	488.000	498.490	806.700	564.690	600.00
LABO COOP	453.600	507.400	-	-	-
LEO LAGRANGE	80.000	81.720	204.300	143.010	50.000
ORGECO (12)	294.000	300.320	653.700	522.960	555.000
UFC (13)	620.000	633.330	775.400	581.550	660.000
UFCS (14)	419.600	428.600	730.800	584.640	620.000
INDECOSA	458.000	467.850	773.400	541.380	542.000
UNAF (15)	-	-	133.000	106.400	106.000

- (1) Association FO Consommateurs (AFOC)
- (2) Association des Nouveaux Consommateurs (ANC)
- (3) Confédération générale du Logement (CGL)
- (4) Confédération nationale des Associations familiales (CNAFAL)
- (5) Confédération nationale des Associations familiales catholiques (CNAFC)
- (6) Comité national des Associations populaires familiales syndicales (CNAPFS)
- (7) Confédération nationale du logement (CNL)
- (8) Confédération syndicale du cadre de vie (CSCV)
- (9) Confédération syndicale des familles (CSF)
- (10) Fédération des familles de France (FFF)
- (11) Fédération nationale des Associations familiales rurales (FNAFR)
- (12) Organisation générale des Consommateurs (ORGECO)
- (13) Union fédérale des Consommateurs (UFC)
- (14) Union féminine civique et sociale (UFCS)
- (15) Union nationale des Associations familiales (UNAF)

2. Le niveau des subventions (chapitre 44-81).

Pour 1989, le montant proposé de l'aide de l'Etat s'élève à 41.010.359 francs, soit une augmentation de 25,37 % sur 1988, permettant de retrouver en volume le niveau de 1986. Votre rapporteur pour avis ne peut que se féliciter de cette hausse des dotations, même si cette dernière ne fait que "gommer" deux années de "vaches maigres".

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Chap 44-81	6.600.000	10.030.000	9.868.500	10.751.668	11.107.436	20.294.826	28.699.590	28.435.115
Chap 44-82	18.985.436	24.641.829	24.244.374	25.361.705	23.760.888	15.497.466		

II. - L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION (I.N.C.)

A. - L'EVOLUTION DES RESSOURCES GLOBALES

1. La décomposition des recettes selon leur origine.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
% Recettes publiques	53,84	57,78	51,34	52,49	49,88	45,74	37,8	28,5
commerciales	45,75	40,82	46,67	45,58	47,92	53,68	62,2	71,5
autres	1,41	1,40	2,19	1,93	3,20	0,58	0	

Le tableau ci-dessus confirme une évolution, sur laquelle votre rapporteur pour avis attire l'attention depuis plusieurs

années : les recettes commerciales sont de plus en plus supérieures aux recettes publiques, ce qui est paradoxal pour un établissement public à caractère administratif. Le budget total de l'I.N.C. a ainsi pu passer de 91 millions de francs en 1987 à près de 130 millions en 1988

2. Le niveau des dotations budgétaires.

Les dotations prévues pour 1989 sont égales, en francs courants, à celles de 1988, ce qui se traduit par une baisse en francs constants. Toutefois, les prévisions de recettes pour 1988 font apparaître un montant de 132 millions de francs, soit une très légère progression par rapport à 1988. Depuis 1986, les concours publics à l'I.N.C. ont enregistré une baisse de près de 5 %.

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION A L'I.N.C.

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Francs courants	27.481.538	33.481.538	35.9333.477	40.007.405	41.767.987	44.097.809	40.000.000	37.000.000	37.000.000
Francs constants	36.275.630	39.508.215	38.628.488	40.007.405	39.478.248	40.584.565	35.640.000	32.164.100	31.200.000

B. - LA MISE EN OEUVRE DE LA RÉFORME DE 1987

1. L'évolution des effectifs.

La réorganisation de l'I.N.C., liée essentiellement à l'institution de l'Autorité des essais comparatifs, s'est effectuée à effectif constant (124 personnes en 1987 et en 1988). L'I.N.C. a néanmoins procédé à la transformation de 16 postes dont 13 en emplois d'experts techniques hors catégorie afin d'étoffer le service des essais comparatifs. Ces emplois ont été pourvus par recours à des compétences internes (personnels déjà en poste à l'I.N.C.) et externes (recrutements). En revanche, votre

rapporteur pour avis tient à relever que l'I.N.C. disposait d'un effectif budgétaire de 137 personnes en 1986.

2. L'Autorité des essais comparatifs.

Les essais comparatifs sont au coeur de la mission impartie à l'I.N.C. Ils ont évolué de la manière suivante :

Année	Nombre
1981	20
1982	23
1983	17
1984	17
1985	30
1986	28
1987	32
1988	54

Depuis sa mise en place officielle le 29 octobre 1987, l'Autorité des essais comparatifs (ADEC) s'est réunie 12 fois et a, en particulier, travaillé sur les dossiers suivants :

- la mise au point des procédures et de la planification des essais ;

- l'élaboration du protocole d'accord entre la direction de l'I.N.C. et les experts, notamment en ce qui concerne les objectifs poursuivis, leur nomination et la confidentialité des travaux ;

- une réflexion sur la reprise des résultats des essais tant par les professionnels (fabricants et distributeurs) que par les médias ;

- la mise au point du programme d'essais pour 1989 et une réflexion sur les moyens financiers s'y rapportant.

Dans son précédent avis, votre rapporteur manifestait deux regrets : l'abandon du critère qualité/prix et l'absence d'une autorité européenne des essais comparatifs. Ces deux regrets ont été partiellement pris en considération. Le secrétariat d'Etat a, en effet, indiqué :

"En ce qui concerne la réalisation des essais, l'accent a été mis sur la nécessité de retenir comme élément du test la durabilité des produits, ce qui permettra à terme de définir un rapport qualité / prix d'usage de l'achat. Ainsi, la notion qualité / prix sera-t-elle rétablie de manière plus adaptée.

"Par ailleurs, si la création d'une Autorité communautaire des essais comparatifs n'a pas encore été évoquée, en revanche, le développement des échanges d'information entre les pays membres de la CEE va s'accroître, notamment par l'intermédiaire de la Commission de Bruxelles qui examine tous les projets d'instauration de nouvelles normes dans chaque pays de la communauté".

QUATRIÈME PARTIE

LES LITIGES DE LA CONSOMMATION

I. - LA BOITE POSTALE 5000

A. - BILAN

Au cours de la période 1978-1987, la Boite postale 5 000 a permis de traiter plus de 200 000 dossiers, répartis en demandes de renseignements et requêtes à l'occasion de litiges d'ordre contractuel ou non contractuel. Depuis 1982, le nombre de dossiers transmis à la BP 5 000 enregistre une baisse sensible :

ANNEE	NOMBRE DE DOSSIERS TRAITES
1982	23 359
1983	18 755
1984	15 649
1985	12 986
1986	11 270
1987	11 500

Cette baisse paraît provenir de la combinaison de quatre facteurs principaux :

- une amélioration, depuis 1978, des systèmes de protection juridique des consommateurs ;
- une meilleure connaissance, par les professionnels, des obligations qui leur incombent ;

- une prise de conscience, par ceux-ci, du fait que la prise en compte des attentes et des besoins des consommateurs peut avoir des effets positifs sur la compétitivité des entreprises ;

- une meilleure connaissance, par les consommateurs, des organisations de leur département, auxquelles ils s'adressent désormais, de plus en plus souvent directement.

B. - PERSPECTIVES

Il semble indiscutable à votre rapporteur pour avis que la BP 5 000 demeure un moyen utile de règlement des litiges de consommation, car elle constitue un lieu de concertation très accessible à l'échelon départemental. D'ailleurs, des instructions ont été adressées aux directions départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, pour qu'elles accordent une importance renouvelée au fonctionnement de la BP 5 000.

En outre, le gouvernement a jugé utile de confier une enquête à l'Inspection générale des finances pour apprécier plus précisément le rôle de cette formule de règlement des petits litiges de la consommation.

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

A. BILAN GÉNÉRAL

1. Les compétences.

La commission des clauses abusives a été créée par la loi du 10 janvier 1978. Ce texte lui attribue deux missions.

- Tout d'abord, elle est chargée de prendre connaissance des modèles de conventions habituellement proposés par des professionnels à des contractants non professionnels ou consommateurs, et de rechercher si ces contrats contiennent des

clauses à caractère abusif ; dans ce cas, la commission recommande leur suppression ou leur modification.

Pour l'exercice de cette première mission, la commission peut être saisie par le ministre chargé de la Consommation, par les associations agréées de consommateurs ou par les professionnels intéressés ; elle peut également se saisir d'office. Au 31 décembre 1987, la commission a été saisie 438 fois et s'est saisie d'office 26 fois ; il y a eu 170 saisines déclarées recevables émanant d'organisations de consommateurs, 91 saisines provenant de l'administration et 22 de professionnels.

- La seconde mission de la commission est de donner des avis sur les décrets pris en application de la loi du 10 janvier 1978. Depuis 10 ans, deux décrets ont ainsi été pris, le décret du 24 mars 1978 interdisant comme abusives certaines clauses et celui du 22 décembre 1987 relatif à la présentation des écrits constatant les contrats de garantie et de service après-vente d'appareils d'équipement ménager.

2 Les suites données aux recommandations.

Certaines recommandations ont été reprises par un texte législatif. C'est le cas d'une recommandation ayant déclaré abusives un certain nombre de clauses intégrées dans les baux d'habitation, qui a été prise en compte tant par la loi Quillot du 22 juin 1982 que par la loi Méhaignerie du 23 décembre 1986.

Dans certains cas, la pratique s'est inspirée de recommandations de la Commission ; ainsi à la suite de la recommandation relative à l'achat des voitures de tourisme, les bons de commande ont été modifiés. Il arrive encore que la mise en pratique des recommandations de la Commission fasse l'objet de discussions entre l'administration et les organisations professionnelles concernées, comme c'est le cas pour la recommandation relative aux remontées mécaniques.

Si les recommandations ne trouvent pas toujours leur traduction complète dans les faits, comme le signale le Président de la C.C.A., on peut relever une amélioration notable. Actuellement sont en cours des discussions entre l'administration et les professionnels dans divers secteurs à la suite de différentes recommandations, telles que celle sur les travaux photographiques ou encore celle portant sur la distribution et le stockage du gaz de pétrole liquéfié (GPL). Enfin, une

recommandation relative aux contrats de distribution d'eau, adoptée en 1982 et publiée en 1985, a retenu l'attention de la direction des collectivités locales du ministère de l'Intérieur et a en partie été prise en compte par une circulaire du 14 avril 1988.

3. L'abrogation des clauses abusives par voie réglementaire.

L'abrogation des clauses abusives par voie réglementaire (décret du 24 mars 1978), a fait l'objet d'un arrêt du Conseil d'Etat le 3 décembre 1980. L'article premier de ce décret a été annulé, au motif que, d'une part, son application dépassait l'habilitation donnée par l'article 35 de la loi du 10 janvier 1978 et que, d'autre part, le caractère abusif de la clause visée était contestable. Cette restriction apportée par le Conseil d'Etat explique en partie la rareté des recours à la solution réglementaire. Le champ d'application de l'intervention du gouvernement est en réalité extrêmement limité ; les clauses susceptibles d'être réglementées doivent en effet apparaître comme imposées aux non professionnels ou consommateurs par un "abus de la puissance économique" de l'autre partie et conférer à cette dernière un "avantage excessif". D'autres raisons encore peuvent être invoquées, notamment le fait que l'interdiction d'une clause par décret n'ait pas pour conséquence sa disparition des modèles de contrats, et, également, la constatation qu'une multiplication de textes interdisant ou réglementant les clauses contractuelles risquerait d'aboutir à une dénaturation du droit des obligations.

4. La loi "Arthuis".

La loi du 5 janvier 1988 relative aux actions en justice des associations de consommateurs et son décret d'application du 6 mai 1988 relatif à l'agrément de ces associations constitue une novation intéressante. Elle prévoit en effet, dans son article 6, que les organisations de consommateurs peuvent demander à la juridiction civile d'ordonner, le cas échéant sous astreinte, la suppression de clauses abusives dans les modèles de conventions habituellement proposés par les professionnels aux consommateurs. On peut hésiter, selon le président de la C.C.A., sur la portée de cette disposition. Les clauses abusives au sens de

cet article 6, sont-elles celles qui ont expressément été déclarées abusives par une disposition réglementaire ou peut-il s'agir de clauses reconnues abusives par une recommandation de la commission ? Dans le premier cas, l'interprétation est limitative ; dans le second cas, il s'agirait d'une innovation importante, donnant une portée nouvelle aux recommandations de la commission. En effet, les tribunaux pourraient alors ordonner la suppression de clauses reconnues abusives par la commission. Signalons enfin qu'une directive communautaire relative aux clauses abusives est en cours d'élaboration.

III. - LES NOUVELLES PROCÉDURES

A. - LE RÈGLEMENT DES PETITS LITIGES DE LA CONSOMMATION

Le décret n° 88.209 du 4 mars 1988 relatif aux petits litiges devant les tribunaux d'instance a pour objet de faciliter le règlement, par la voie judiciaire, des petits litiges de consommation.

Ses dispositions visent, d'une part, à assouplir les règles de saisine du tribunal d'instance en introduisant une possibilité de saisine par simple déclaration et, d'autre part, à instituer une procédure d'injonction de faire (faire exécuter une prestation, livrer un bien, exécuter des travaux) qui prolonge l'actuelle procédure d'injonction de payer. L'entrée en vigueur de ce texte est fixée au 1er janvier 1989.

Une expérience de règlement des litiges auprès des tribunaux d'instance de Dijon et du Creusot est actuellement menée. Cette opération s'inscrit dans le cadre d'une recommandation de la Commission des communautés européennes sur l'accès des consommateurs à la justice et, à ce titre, est entièrement financée sur des fonds européens. L'expérience, qui a débuté en mars 1988, se déroulera pendant une période d'un an, renouvelable.

Au cours de la première année, l'accent sera mis sur la pleine utilisation des pouvoirs existants, et souvent méconnus,

du tribunal d'instance, notamment la procédure de tentative préalable de conciliation et la pratique des astreintes provisoires.

La deuxième année sera consacrée à la mise en oeuvre des nouvelles dispositions du décret du 4 mars 1988. Concrètement, cette expérience consiste à sensibiliser le public à l'intérêt de recourir à la voie judiciaire, et à soutenir matériellement les consommateurs dans le règlement de leurs litiges, grâce à une collaboration entre les personnels des tribunaux d'instance, des organisations de consommateurs et de l'administration.

Selon l'I.N.C., "ces deux procédures découlent directement des propositions de la commission de refonte du droit de la consommation. Elles constituent, malgré quelques lacunes, un pas important vers une justice plus accessible. Reste qu'il faudrait désormais que les moyens humains et matériels, pour mettre en oeuvre ces procédures, existent. Faute de quoi elles resteront lettre morte".

B. - LA LOI ARTHUIS

La loi n° 88-14 du 5 janvier 1988 relative aux actions en justice des associations agréées de consommateurs et à l'information des consommateurs (J.O. du 6 janvier 1988) a prévu les conditions d'exercice de l'action civile pour les faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs.

- Les associations agréées de consommateurs peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs (Art. 1er).

- Elles peuvent demander à la juridiction civile statuant sur l'action civile ou à la juridiction répressive statuant sur l'action civile d'ordonner au défendeur ou au prévenu, le cas échéant sous astreinte, toute mesure destinée à faire cesser des agissements illicites ou à supprimer dans le contrat ou le type de contrat proposé aux consommateurs une clause illicite (Art. 3).

- La juridiction répressive peut, après avoir déclaré le prévenu coupable, ajourner le prononcé de la peine en lui

enjoignant, sous astreinte le cas échéant, de se conformer dans un délai fixé aux prescriptions qu'elle détermine et qui ont pour objet de faire cesser l'agissement illicite ou de supprimer dans le contrat ou le type de contrat proposé aux consommateurs une clause illicite.

La juridiction saisie peut ordonner la diffusion par tous moyens appropriés de l'information au public du jugement rendu (Art.8).

Il est encore prématuré de vouloir dresser un bilan de l'application de cette loi novatrice qui gagnerait à être complétée par l'action de groupe, ainsi que cela ressort de notre analyse exprimée dans notre précédent avis budgétaire.

CINQUIÈME PARTIE

LA POLITIQUE DES PRIX ET DE LA CONCURRENCE ET SA MISE EN OEUVRE

I. - LA POLITIQUE DES PRIX ET DE LA CONCURRENCE

A. - LA POLITIQUE DES PRIX

En réponse à une question posée par votre rapporteur pour avis, le Secrétariat d'Etat à la Consommation a indiqué :

"Depuis le retour de la liberté des prix, les prix sont, en règle générale, fixés par les entreprises, sans intervention du gouvernement.

Cette règle ne connaît qu'une exception. Là où la concurrence ne peut pas jouer -ce qui est le cas notamment des services publics à caractère de monopole- les prix restent réglementés. Ils sont alors fixés suivant le principe de la vérité des prix, c'est-à-dire qu'ils varient, en hausse ou en baisse, en fonction de l'évolution des coûts de production, étant entendu que les services publics sont invités à développer leur productivité pour limiter leurs coûts. Là où les prix étaient trop éloignés des prix de revient, les ajustements sont réalisés progressivement, de façon à ne pas perturber les usagers.

Lorsque les prix sont libres, ils évoluent généralement de façon satisfaisante. Des anomalies ont pu cependant être constatées, notamment dans le secteur des services. Leur correction sera cherchée non pas par un retour au contrôle, mais par un développement de la concurrence, souvent insuffisante, en commençant par une meilleure information du consommateur.

Dans cet esprit, une circulaire conjointe du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget et du secrétaire d'Etat chargé de la Consommation prise en application d'un arrêté du 3 décembre 1987 a été publiée au Journal officiel du 4 août 1988 pour expliciter les modalités d'affichage des prix.

Des instructions ont également été données aux préfets pour que soient multipliés des accords consommateurs-professions de service dans le cadre des comités départementaux de la consommation."

A titre personnel, votre rapporteur pour avis tient à rappeler les critiques que cette politique lui semble appeler, quel que soit le gouvernement chargé de la mettre en oeuvre. En revanche, il ne peut que prendre acte avec satisfaction de toutes les mesures prises pour améliorer l'information du consommateur sur les prix.

B. - LA POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

En ce domaine, la parfaite continuité entre le gouvernement de M. Jacques Chirac et le gouvernement de M. Michel Rocard ne paraît pas faire de doute. Il a, en effet, été indiqué à votre rapporteur :

"Le Gouvernement est attaché au principe de la liberté des prix et à son corollaire indispensable, la mise en jeu d'une réelle concurrence. Dans ce but, il poursuit l'application intensive de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence".

II. - LA MISE EN OEUVRE DE CETTE POLITIQUE

A. - LE CONSEIL DE LA CONCURRENCE

Durant l'année 1987, en application de l'article 11 de l'ordonnance du 1er décembre 1986, le conseil de la concurrence a enregistré quatre-vingt-six saisines nouvelles, s'ajoutant aux affaires en cours provenant de l'ancienne commission de la concurrence. Cinquante-trois de ces saisines émanaient d'entreprises ou de groupes d'entreprises ; dix-sept d'entre elles émanaient du ministre chargé de l'économie ; neuf d'organisations professionnelles ; cinq d'associations de consommateurs ; une d'une chambre de commerce ; une d'une chambre de métiers. Durant la même période, en application de l'article 12 de l'ordonnance, le conseil a reçu vingt demandes de mesures conservatoires.

Le conseil de la concurrence a pris soixante-dix décisions. Il a examiné seize des vingt demandes de mesures conservatoires qu'il avait enregistrées. En application de l'article 19 de l'ordonnance, le Conseil a pris trente et une décisions d'irrecevabilité. Toutefois, dans un cas où la saisine présentée n'était pas recevable en l'état, le conseil a pris la décision de se saisir d'office.

Parallèlement, au titre de ses attributions consultatives, le conseil de la concurrence a été saisi dix fois par le gouvernement en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 1er de l'ordonnance précitée. Il a rendu huit avis. Les deux autres demandes étaient en cours d'examen au début de l'année 1988.

A la fin de 1987, le conseil a été saisi deux fois en matière de concentration. Enfin, le conseil a été saisi une fois, en application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 26, par une juridiction sur des pratiques anticoncurrentielles dans une affaire dont la commission de la concurrence devait être saisie par une juridiction en application des dispositions de l'article 18 de la loi n° 77-806 du 19 juillet 1977.

En définitive, entre le moment de son installation, le 20 février 1987 et la fin de l'année 1987, soit sur une période de dix mois, le conseil a globalement enregistré 132 saisines et pris 82 décisions et avis.

B - LES COMITÉS DÉPARTEMENTAUX DE LA CONSOMMATION

Entre le mois de mars et le mois de décembre 1987, 455 réunions plénières des comités ont été tenues auxquelles il convient d'ailleurs d'ajouter les réunions des groupes de travail. Pendant le premier semestre 1988, le rythme des réunions s'est maintenu à un niveau stable d'une réunion tous les 2 mois. 130 groupes de travail ont été constitués dans 64 départements. Ils sont le reflet de l'activité des comités dans la mesure où ils traduisent les préoccupations quotidiennes de la vie économique locale.

Bien que chaque comité dispose de larges possibilités de déterminer son ordre du jour et ses méthodes de travail, quelques lignes générales semblent toutefois s'imposer peu à peu. Tout d'abord, les comités apparaissent comme des lieux ouverts. Les membres des comités eux-mêmes constituent un noyau permanent et fixe, gage d'une stabilité et d'une continuité indispensable aux travaux, mais sur les dossiers précis qui sont examinés, sont associées largement des compétences plus spécifiques. L'ouverture des comités se manifeste également dans la communication au grand public des résultats des travaux sous différentes formes (communiqués, conférences de presse, etc.).

Certains comités entendent ne pas se borner à un échange d'information et au débat. Plusieurs d'entre-eux ont demandé à des groupes de travail de mener des négociations en vue de définir des accords particuliers professionnels/consommateurs. Une dizaine d'accords négociés ont pu aboutir grâce à une volonté manifeste des participants de résoudre les conflits qui leur sont soumis.

Les problèmes de prix constituent désormais un thème privilégié de l'action des comités et le gouvernement souhaite que les organisations représentées prennent de nouvelles initiatives, notamment pour assurer une information nominative

et comparative. Mais les comités ne limitent pas leurs débats aux informations et aux échanges sur les prix.

Les comités ont reçu une information commentée sur l'évolution de la réglementation concernant la consommation. Ils ont permis d'engager le débat sur des thèmes ressentis comme prioritaires par les consommateurs. Les deux secteurs dans lesquels tous les indicateurs disponibles montrent que les litiges sont les plus nombreux (construction de maisons individuelles et réparation automobile) ont été fréquemment à l'ordre du jour ainsi que les centres techniques automobiles. Globalement les divers thèmes ponctuels couvrent un large champ qui englobe les services publics (transports, énergie), les services de santé, les loyers et l'habitat comme l'hygiène et la sécurité des produits alimentaires, la sécurité des produits industriels.

C. - LES C.L.I.P.

(CENTRES LOCAUX D'INFORMATION SUR LES PRIX)

En septembre 1988, les CLIP étaient au nombre de huit. Trois nouveaux CLIP vont être créés avant la fin de l'année : à Strasbourg dès octobre, puis à Chartres et à Caen.

Les CLIP s'orientent vers des formules plus légères et plus adaptées aux besoins des consommateurs. Les enquêtes portent sur des produits en nombre plus restreint, mais plus diversifiés : électroménager, hifi vidéo, bricolage, etc... mais aussi services, comme les assurances, le crédit, les tarifs d'enseignement automobile. Les informations sont assorties de commentaires qualitatifs destinés à guider le choix du consommateur. Enfin, à chaque fois que cela est possible, les informations sont nominatives : elles citent, avec leur accord bien entendu, et sous réserve qu'aucun commerçant ne soit exclu de l'information du fait du CLIP, les noms des commerçants et les prix qu'ils pratiquent.

Grâce à la télématique, les CLIP offrent un service plus complet aux consommateurs : calcul des mensualités de remboursement en fonction du crédit choisi, choix d'un appareil électroménager en fonction des caractéristiques techniques, prix de vente et de service après-vente des magasins, etc...

D. - LES COMITÉS DE LIAISON POUR LA STABILITÉ DES PRIX

Il en existe vingt sept à ce jour. Ils ont à leur actif la réalisation d'études de filières, d'expositions, de colloques et de nombreux relevés de prix.

Le bilan des comités de liaison apparaît positif dans la mesure où ils permettent aux associations de réfléchir et d'agir en commun. Les professionnels trouvent ainsi, au plan local, un partenaire consommateur unique, capable de dialoguer avec eux de façon responsable, et d'amorcer une véritable politique contractuelle.

La mise en place des comités départementaux de la consommation a accru leur rôle en permettant aux associations de consommateurs d'y préparer efficacement et en commun les séances de ces nouvelles institutions. Le dialogue qui s'instaure alors avec leurs partenaires professionnels est un peu plus équilibré

*

* *

Sur proposition de son rapporteur pour avis, votre commission des Affaires économiques et du plan a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour ce qui concerne le vote sur les crédits de la concurrence et de la consommation inscrits dans le projet de loi de finances pour 1989.