

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 1992 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME VIII

CONSOMMATION ET CONCURRENCE

Par M. Louis MINETTI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Robert Laucournet, Jean Huchon, Richard Pouille, Philippe François, vice-présidents ; Francisque Collomb, Roland Grimaldi, Serge Mathieu, Louis Minetti, René Trégouet, secrétaires ; Jean Amelin, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, François Bizot, Marcel Bony, Jean-Eric Bousch, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Henri Collette, Marcel Costes, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, François Gerbaud, Charles Ginesy, Yves Goussebaire-Dupin, Jean Grandon, Georges Gruillot, Rémi Herment, Bernard Hugo, Pierre Jeambrun, Pierre Jacour, Gérard Larcher, Bernard Legrand, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, François Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Jean Puech, Henri de Raincourt, Henri Revol, Jean-Jacques Robert, Jacques Roccaserra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Jean Simonin, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 14), 2260 (tome III) et T.A. 533.

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 13) (1991-1992).

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| CHAPITRE PREMIER : Les éléments d'appréciation de la politique de protection des consommateurs | 9 |
| I. LE BILAN DES MESURES PROTECTRICES DU CONSOMMATEUR | 9 |
| A. L'APPLICATION DES NOUVELLES REGLES JURIDIQUES .. | 9 |
| 1. L'aide aux familles surendettées | 9 |
| <i>a) Les dossiers soumis aux commissions départementales du surendettement</i> | 10 |
| <i>b) Les personnes recourant à la procédure</i> | 11 |
| <i>c) Les orientations de la jurisprudence</i> | 13 |
| 2. La construction d'une Europe des consommateurs | 14 |
| <i>a) Les principes de mise en oeuvre</i> | 14 |
| <i>b) Les mesures déjà prises</i> | 15 |
| <i>c) Les instances communautaires de la consommation</i> | 17 |
| <i>d) Les perspectives de la politique communautaire de défense du consommateur</i> | 19 |
| B. L'AMELIORATION DE LA PROTECTION PHYSIQUE DES CONSOMMATEURS | 20 |
| 1. L'action des organes ministériels | 20 |
| 2. La Commission de la sécurité des consommateurs (C.S.C.) .. | 21 |
| 3. L'évaluation des résultats | 22 |
| <i>a) Les suites données aux avis de la C.S.C.</i> | 22 |
| <i>b) Les statistiques d'accidents</i> | 23 |

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| II. L'EVOLUTION DES INSTANCES CONSUMERISTES | 24 |
| A. LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS | 24 |
| 1. Les associations agréées. | 24 |
| 2. Les subventions aux organisations représentatives | 25 |
| B. LE CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION (C.N.C.) .. | 27 |
| C. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION (I.N.C.) .. | 29 |
| 1. La réforme du statut | 29 |
| 2. L'évolution des ressources | 30 |
| <i>a) L'origine des recettes</i> | 30 |
| <i>b) Les dotations budgétaires</i> | 31 |
| CHAPITRE II : Les modalités d'organisation et de diffusion des essais comparatifs dans les pays de la Communauté européenne ... | 33 |
| I. UN SERVICE LE PLUS SOUVENT MARCHAND EN EUROPE DU NORD | 34 |
| A. LA BELGIQUE ET LA GRANDE-BRETAGNE | 35 |
| B. LES PAYS-BAS, LE DANEMARK, L'IRLANDE ET LE LUXEMBOURG | 36 |
| II. UN DÉVELOPPEMENT ENCORE LIMITÉ DANS L'EUROPE DU SUD | 37 |
| A. LA SITUATION DES PAYS DU SUD | 37 |
| B. LA MISE EN OEUVRE D'UNE COOPÉRATION INTERNATIONALE | 38 |
| III. UN SERVICE PUBLIC EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE | 39 |
| A. LA "STIFTUNG WARENTEST" ALLEMANDE (S.W.T.) | 39 |
| B. LES STRUCTURES D'ESSAIS COMPARATIFS FRANÇAISES | 40 |
| 1. Les principaux intervenants | 40 |
| <i>a) L'Institut national de la consommation (I.N.C.) et l'Autorité des essais comparatifs (ADEC)</i> | 40 |
| <i>b) L'Union fédérale des consommateurs (U.F.C.)</i> | 41 |
| 2. Les forces et les faiblesses du système français | 41 |
| CONCLUSION | 42 |

Mesdames, Messieurs,

Dans le domaine budgétaire qui retient notre attention aujourd'hui, l'année 1991 a été marquée par la disparition du secrétariat d'Etat spécialement chargé, depuis de nombreuses années, des problèmes de la consommation. Dans le Gouvernement de Mme Edith CRESSON, mis en place au mois de mai dernier, c'est en effet le ministre de l'Artisanat et du Commerce, qui a reçu compétence pour préparer et mettre en oeuvre la politique des pouvoirs publics en matière de consommation tant dans ses aspects intérieurs qu'internationaux.

Les associations de consommateurs se sont vivement émues de cette modification des attributions ministérielles traditionnelles, craignant notamment que celle-ci entraîne des effets négatifs sur la politique budgétaire jusqu'alors menée à leur égard.

Pourtant, même si ces craintes peuvent ne pas apparaître totalement infondées, elles ne semblent pas confirmées par l'examen des dotations prévues pour 1992. Ces dernières connaissent certes une progression moins flatteuse que celle des années précédentes, mais elles ne régressent pas.

En outre, cette évolution paraît bien davantage résulter de la politique d'austérité budgétaire mise en oeuvre par l'ensemble du projet de loi de finances que du changement des structures ministérielles propres au secteur de la consommation.

A titre personnel, votre rapporteur pour avis émet les plus vives critiques à l'encontre des orientations générales du budget pour 1992. Néanmoins, au nom de votre commission des Affaires

économiques et du Plan, il constate que les dotations globales réservées à la concurrence et à la consommation connaissent une légère hausse de 2,26 %, à comparer à l'augmentation de 7,22 % relevée en 1991. Elles s'établissent, en dépenses ordinaires et crédits de paiement cumulés à 897,43 millions de francs contre 877,53 millions en 1991.

En outre, en autorisations de programme, avec 30,5 millions de francs contre 27,5 millions en 1991, ces dotations enregistrent une progression flatteuse de 10,9 % qui traduit une accentuation des efforts en matière d'équipement des laboratoires de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Hors rémunération des personnels, l'enveloppe des crédits réservés aux actions en faveur de la consommation atteint 142,5 millions de francs contre 140,8 millions en 1991 (+ 1,26 %), les subventions aux organisations de consommateurs s'accroissant de 0,86 %, la dotation à l'I.N.C. étant maintenue en francs courants et les fonds réservés aux actions spécifiques augmentant de 5,7 %.

D'une manière générale, la préparation du grand marché communautaire et la promotion du libéralisme économique qui la sous-tend continuent à inspirer l'action du Gouvernement dans le domaine de la consommation. Tout comme les années précédentes, votre rapporteur pour avis tient, à titre personnel, à émettre les plus grandes réserves quant à cette orientation favorable à un libéralisme économique débridé et quant à son adéquation aux impératifs de la défense des intérêts des consommateurs.

Il est d'ailleurs amené à formuler les mêmes observations à l'égard de la politique de la concurrence qui demeure mise en oeuvre dans le cadre juridique fixé par l'ordonnance du 1er décembre 1986, relative à la liberté des prix et de la concurrence, et qui lui semble de nature à favoriser la constitution de grands groupes financiers rendant illusoire toute véritable compétition entre les entreprises. Sur cette question de la concurrence, le seul élément nouveau de l'année qui s'achève réside dans le projet de loi visant à autoriser les campagnes de publicité comparative en France.

Ce texte a été examiné par le Sénat au cours de la présente session. Les discussions auxquelles il a donné lieu ont permis à nombre d'intervenants de souligner que seuls les essais comparatifs, et non la publicité comparative, permettraient réellement une amélioration de l'information des consommateurs.

Votre rapporteur, soutenu en cela par votre commission, partage pleinement cette opinion car il lui apparaît qu'il est indispensable de conforter la protection des consommateurs pour

corriger les atteintes que la politique générale du Gouvernement en matière de concurrence et de consommation semble -selon lui- de nature à porter à leurs intérêts.

Aussi, dans cette perspective, votre commission des Affaires économiques et du Plan se propose-t-elle de vous présenter successivement les éléments d'appréciation de la politique de protection des consommateurs actuellement suivie (chapitre I) et les modalités d'organisation et de diffusion des essais comparatifs dans les principaux pays de la C.E.E. et en France (chapitre II).

CHAPITRE PREMIER

Les éléments d'appréciation de la politique de protection des consommateurs

Pour mieux cerner la portée de la politique de protection des consommateurs menée dans notre pays, il convient, d'une part, d'examiner le bilan des mesures édictées en leur faveur avant de décrire, d'autre part, les évolutions des principales instances consoméristes.

I. LE BILAN DES MESURES PROTECTRICES DU CONSOMMATEUR

En ce domaine, les efforts déployés depuis plusieurs années portent, à la fois, sur la mise en oeuvre de nouvelles règles juridiques et sur l'organisation d'une plus grande sécurité physique des utilisateurs de produits de grande consommation.

A. L'APPLICATION DES NOUVELLES RÈGLES JURIDIQUES

1. L'aide aux familles surendettées

La loi de décembre 1989 instituant une procédure spécifique pour le traitement du surendettement des particuliers est entrée en application le 1er mars 1990, dans les délais arrêtés par le Parlement.

Après plus d'un an de fonctionnement des commissions départementales instituées pour proposer des plans de redressement

amiable, les chiffres relatifs au traitement des dossiers et les premières orientations de la jurisprudence permettent de commencer à apprécier la qualité de la mise en oeuvre du dispositif établi par le législateur.

a) Les dossiers soumis aux commissions départementales du surendettement

• Les dossiers déposés

Au 30 juin 1991, 127 000 dossiers avaient été déposés auprès des secrétariats des commissions, dont la Banque de France assure la responsabilité dans tous les départements.

Les premières semaines, qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi, ont été marquées par une affluence considérable des demandeurs : 16 000 dossiers enregistrés au cours du seul mois de mars 1991. Par la suite, ce rythme s'est progressivement infléchi pour s'établir, à partir de l'été 1990, autour d'une moyenne de 6 000 à 6 500 dépôts par mois.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner ici le niveau élevé de ces flux. Il révèle, à son sens, l'ampleur du désarroi social qu'a engendré une diffusion quelque peu excessive du crédit, liée à la baisse du niveau de vie.

Il confirme, en tout état de cause, la pertinence de l'analyse du législateur et démontre que la loi répondait à une véritable urgence sociale.

En raison du nombre important des demandeurs, la période qui a suivi l'entrée en vigueur des dispositions légales a été marquée par une accumulation des dossiers en instance et les délais de deux mois impartis à leur traitement par les textes ont, de ce fait, souvent été dépassés.

Le renforcement des équipes des secrétariats, l'harmonisation des méthodes de travail et les différentes démarches de concertation engagées auprès des principaux acteurs du dispositif ont permis progressivement des améliorations du taux d'examen des dossiers, qui a presque constamment atteint 100 % depuis l'été 1990. Au 1er juillet 1991, plus de 65 % des dossiers déposés ont ainsi été soldés.

• Les dossiers examinés

Les décisions de rejet ont été très nombreuses au début de la mise en oeuvre de la nouvelle procédure : entre 1 000 et 1 500 par mois, d'avril à novembre 1990. Elles se sont depuis stabilisées aux alentours de 550 à 600 par mois, les personnes concernées ayant appris à présenter leurs demandes dans les formes exigées par les commissions départementales.

Parallèlement, la proportion des rejets pour mauvaise foi du débiteur a été fortement réduite, les structures ministérielles chargées du suivi de l'application de la loi étant d'ailleurs intervenues à plusieurs reprises sur cette question.

En outre, alors que, dans les premiers temps d'application de la loi, seul un plan conventionnel d'apurement des dettes était signé pour deux à trois constats de désaccords, depuis octobre 1990, les plans conclus sont plus nombreux que les constats de désaccords.

Il apparaît également que, si à peine plus de la moitié des créanciers immobiliers donnent leur approbation aux propositions de règlement amiable qui leur sont adressées, environ 80 % des autres types de créanciers (organismes de prêts à la consommation, Trésor public) souscrivent à ces propositions.

On constate, enfin, que les plans conclus ont une incidence très positive sur la situation financière des demandeurs dont le taux d'endettement passe en moyenne de 60 % à 43 %, ce qui représente une diminution relative de plus du quart de la charge mensuelle de remboursement.

b) Les personnes recourant à la procédure

Réalisées en juin 1990 et actualisées au début de 1991, les études menées par la Banque de France sur les déposants de dossiers permettent de déterminer de façon assez précise quelles sont les personnes surendettées, quels sont leurs revenus et les montants des crédits sources de leurs difficultés.

Les cas de surendettement actif, c'est-à-dire l'excès d'endettement sans diminution de ressources, sont presque aussi nombreux que les cas de surendettement passif, à savoir ceux résultant d'une perte de revenus consécutive à un événement imprévisible (chômage, maladie, divorce...). Pour ces derniers, les causes essentielles de surendettement résident dans le chômage (24 %

environ) et dans le divorce ou l'éclatement de la cellule familiale par séparation ou décès (10 %)

Le surendettement concerne essentiellement des ménages ; 72,5 % des dossiers ayant été présentés par des couples. Mais la proportion de divorcés et séparés est également importante, ce qui ne saurait surprendre puisque, parmi eux, plus de 50 % mentionnent la séparation comme la cause principale de leur surendettement.

Près de 60 % des surendettés appartiennent aux catégories des ouvriers et des employés. Dans cette dernière catégorie et dans celle des professions intermédiaires, la proportion des agents de la fonction publique est très élevée même si ces derniers ne représentent pas plus de 20 % du total des surendettés.

Les revenus des demandeurs sont généralement faibles, plus des deux tiers ne disposant, chaque mois, que de 4 000 à 10 000 francs. En revanche, on constate l'absence presque totale de hauts revenus : seuls 0,92 % des ménages concernés perçoivent plus de 20 000 francs par mois et, pris individuellement, 0,23 % des déclarants seulement disposent de cette somme.

En moyenne, les taux d'endettement s'établissent entre 40 % et 70 % des revenus et les remboursements mensuels se situent entre 2 000 et 8 000 francs (61 % des requérants). Pour les déclarants qui remboursent des crédits à l'habitat (50 % des dossiers), le capital restant dû à ce titre s'établit en moyenne entre 250 000 et 500 000 francs.

L'endettement résultant de crédits à la consommation est inférieur à 100 000 francs dans 59 % des cas, mais pour près d'un tiers des ménages concernés, il se situe entre 100 000 et 250 000 francs. Enfin, le surendetté a généralement moins de 8 prêteurs (72 %) et 50 % de la population concernée est titulaire de moins de 5 crédits.

Il ressort également de ces études que près des deux tiers des bénéficiaires des plans d'accord amiable sont des surendettés dits "*actifs*", alors que plus de la moitié des cas d'échec de la procédure de conciliation sont des surendettés victimes d'un accident de la vie. Cette constatation n'est d'ailleurs guère étonnante puisque les personnes appartenant au premier groupe cité n'ont pu accroître leur endettement qu'en faisant valoir à leurs créanciers qu'elles disposaient de revenus stables ou de garanties qui sont autant d'atouts favorisant la conclusion d'une solution conventionnelle.

c) Les orientations de la jurisprudence

• **Les pouvoirs du juge**

La commission départementale du surendettement dispose de tous pouvoirs de proposition : ainsi le projet de plan qu'elle établit peut-il comporter des mesures de report ou de rééchelonnement des paiements de dettes - sans limite dans le temps -, de remises de dettes, de réduction ou de suppression du taux d'intérêt, de consolidation, de création ou de substitution de garantie.

Cependant, si la commission ne parvient pas à une solution consensuelle, les intéressés, c'est-à-dire le débiteur ou ses créanciers, peuvent saisir le juge d'une demande d'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire civil.

A la différence de la commission, le juge a le pouvoir d'imposer certaines solutions, mais celles-ci sont de moindre portée que celles que la commission peut proposer : s'il peut réduire quasiment sans limite les taux d'intérêt et décider que les paiements s'imputeront d'abord sur le capital, il ne peut, en revanche, reporter ou rééchelonner le paiement des dettes au-delà d'une certaine limite (cinq ans ou la moitié de la durée restant à courir des emprunts en cours), ni surtout imposer des remises de dettes, sauf dans le cas de vente du logement principal, dont le produit s'avère insuffisant pour désintéresser le créancier bénéficiaire d'une sûreté sur l'immeuble.

• **La question de la recevabilité des demandes**

La recevabilité des demandes est conditionnée par l'appréciation de la bonne foi du débiteur. Cependant, si les commissions administratives ont adopté une interprétation étendue de la notion, conformément à l'intention du législateur, les tribunaux se sont divisés sur le sujet. Certains ont considéré que la bonne foi devait être appréciée lors du dépôt du dossier, d'autres font cette recherche lors de la conclusion de chaque contrat de prêt.

La quasi-totalité des cours d'appel saisies du problème se sont, conformément à l'orthodoxie juridique, référées à "*la bonne foi contractuelle*" restreignant ainsi considérablement la portée de la législation.

La Cour de cassation ayant - par une série d'arrêts rendus le 4 avril 1991 - estimé que la question relevait de l'appréciation souveraine des juges du fond, cette interprétation des

cours d'appel risque fort de s'imposer en jurisprudence, ce dont, à titre personnel, votre rapporteur pour avis s'alarme très vivement.

En effet, la solution retenue limite sérieusement la portée du dispositif légal. Au vu de cette jurisprudence les créanciers pourraient adopter, à l'avenir, une attitude moins conciliante devant les commissions à l'égard des surendettés dits "*actifs*", en spéculant sur le fait que les tribunaux refuseront à ces derniers le bénéfice de la procédure. Or, priver cette catégorie de personnes de l'accès à la procédure revient non seulement à écarter une bonne moitié de la population concernée, mais pourrait, surtout, aboutir à exclure la possibilité de la conclusion d'un accord amiable pour ceux des débiteurs qui, paradoxalement, se révèlent les mieux à même de l'honorer.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète des risques de dérive que recèle cette jurisprudence et souhaite en conséquence que le rapport, que doit prochainement présenter le Gouvernement sur le bilan de la loi de décembre 1990, fasse le point sur cette question fondamentale et avance des propositions concrètes permettant de résoudre cette difficulté.

2. La construction d'une Europe des consommateurs

a) Les principes de mise en oeuvre

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 premier début de mise en oeuvre avec les programmes d'action adoptés en 1975 et 1981.

La faiblesse des résultats enregistrés dans le cadre de ces programmes a conduit, en 1986, le Conseil des Ministres de la Communauté à prendre une nouvelle résolution destinée à donner une nouvelle impulsion à la protection des consommateurs de la C.E.E. Cette résolution substituait à l'approche cas par cas jusqu'alors suivie, une politique globale visant à la prise en compte des exigences du consumérisme dans chacune des autres politiques communes et tendant à ce que les produits vendus dans la Communauté répondent à des normes de santé et de sécurité du meilleur niveau.

En novembre 1989, le Conseil poursuivait dans cette voie en adoptant une résolution retenant plusieurs priorités pour la relance des mesures de protection du consommateur (meilleure

représentation des consommateurs au niveau communautaire, amélioration de la sécurité des produits, renforcement de l'information, facilitation de l'accès à la justice).

Dans ce cadre, la Commission a adopté, en mars 1990, un plan d'action triennal (1990-1992).

Les effets de cette politique sont d'ores et déjà perceptibles : nombre de décisions ont d'ores et déjà été arrêtées, les structures consuméristes ont été sensiblement développées au niveau de la C.E.E. et plusieurs projets sont actuellement en cours d'élaboration.

b) Les mesures déjà prises

Bon nombre de directives et de règlements communautaires organisent actuellement la protection des consommateurs en imposant des normes précises à certains produits ou à l'exercice de certaines activités.

Ainsi, des listes de substances admises et des critères de pureté ont été établis pour certains additifs utilisés dans la production de denrées alimentaires : matières colorantes, anti-oxydants, agents conservateurs, émulsifiants, stabilisants, gélifiants et autres.

Des teneurs maximales ont été fixées pour les résidus de pesticides dans les fruits et légumes.

Des règles communes ont été adoptées en matière de composition, de fabrication et d'appellation de miel, jus de fruits, laits de conserve, produits de cacao et de chocolat, extraits de café ou de chicorée, eaux minérales, gelées de fruits et marmelades, ainsi que pour la crème de marrons.

La directive-cadre sur les additifs n'admet ceux-ci que si leur nécessité technique est suffisamment établie et que l'objectif de production ne peut être atteint par un autre moyen. Les doses d'additifs employées doivent être sans danger pour les utilisateurs et ceux-ci doivent être éclairés sur leurs proportions.

De même, une directive du Conseil prévoit que la composition des denrées alimentaires, leur durée de conservation et les quantités qu'elles renferment doivent figurer clairement sur l'emballage. D'autres dispositions communes réglementent le commerce de la viande fraîche ainsi que les matériaux d'emballage destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires.

La directive en matière de responsabilité du fait des produits a été publiée le 25 juillet 1985. Celle relative aux ventes à domicile a été adoptée en décembre de la même année, celle sur la publicité trompeuse en 1986 et, en 1987, celle sur le crédit à la consommation modifiée en 1990.

Parmi les directives prévues dans le calendrier de construction du grand marché, ont été adoptées, en 1990, celles sur les voyages à forfait et la sécurité des jouets.

Parallèlement, une directive du mois d'octobre 1991 impose une obligation générale de sécurité pour tous les produits destinés aux consommateurs. Le texte fait obligation aux producteurs de la Communauté de *"ne produire et de ne commercialiser que des produits sûrs pour les consommateurs"*, et d'informer ces derniers des conséquences de leur utilisation. La sécurité est définie par rapport à l'usage normal ou raisonnablement prévisible du produit, son effet sur d'autres produits, sa présentation et ses utilisateurs particuliers, notamment les enfants.

Par ailleurs, un règlement de la commission harmonise les règles applicables aux passagers victimes de la surréservation *"overbooking"* sur les vols aériens réguliers, communément pratiquée par les compagnies d'aviation commerciale. Il fixe les indemnités dues aux voyageurs refusés à l'embarquement pour cause d'*"overbooking"*. Ce règlement s'applique à tous les vols au départ de la Communauté. Les obligations des compagnies aériennes vis-à-vis du consommateur y sont définies à l'échelle de la Communauté ; les réglementations divergentes qui faussaient la concurrence entre les compagnies sont supprimées (1).

La diversité et le nombre des mesures prises sont donc déjà tout à fait significatifs.

Il convient toutefois de préciser que si un règlement communautaire s'applique directement dans chacun des Etats membres, une directive nécessite des mesures nationales d'application. Or, nombre de pays n'ont pas encore, comme la France, une législation consumériste répondant entièrement aux actuelles exigences du droit commun.

(1) Les passagers contraints de prendre un autre vol ont droit à une indemnité minimale équivalant à quelque 25 % du prix du vol en classe économique pour un retard de une demi-heure à deux heures sur les vols intracommunautaires et de une demi-heure à quatre heures sur les vols à destination d'un pays extérieur à la Communauté. Pour les retards plus importants, l'indemnité est portée à 50 % du tarif en classe économique.

La mise en oeuvre des directives relatives au droit de la consommation dans la totalité de l'espace communautaire est donc un enjeu économique non négligeable, car elle permet de supprimer les distorsions de concurrence que peuvent subir les entreprises des pays imposant les règles les plus strictes. Ainsi, la France qui dispose depuis 1983 d'une législation très avancée en matière de sécurité des produits, a fortement contribué à l'adoption de la directive d'octobre 1991 harmonisant les règles en ce domaine.

c) Les instances communautaires de la consommation

• **Le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC)**

Le BEUC créé en 1962 est une fédération d'associations de consommateurs des pays membres de la C.E.E.

La France y compte trois représentants : l'Union fédérale des consommateurs (U.F.C.), L'Organisation générale des consommateurs (ORGECO) et, depuis peu la Confédération syndicale du cadre de vie (C.S.C.V.).

L'influence des organisations des pays du Nord au sein du BEUC est très forte. La Grande-Bretagne y est représentée par la Consumers'Association et le National Consumer Council (N.C.C.) ; la Belgique par l'Association des consommateurs Test-Achats ; les Pays-Bas par le Consumentenbond ; le Danemark par le Forbrugerradet.

Le BEUC est la seule organisation communautaire qui ne s'occupe que de consommation, les autres organisations intervenant également dans ce domaine, qu'elles soient familiales, syndicales ou coopératives (COFACE, CES, Eurocop) ont un champ d'intervention plus vaste.

Le BEUC représente les intérêts des consommateurs auprès de la Communauté européenne. Il a un rôle actif auprès du Conseil consultatif des consommateurs ainsi qu'auprès du Parlement européen, du Comité économique et social et du Conseil des ministres. Il fonctionne sur le modèle anglo-saxon, en pratiquant le lobbying. Il réalise des enquêtes et étudie, notamment, les différences de prix à l'intérieur de la C.E.E.

- **Le Conseil des ministres de la consommation**

Depuis 1983, il est de pratique régulière que les différents ministres nationaux, en charge des problèmes de consommation, se réunissent en Conseil des Ministres.

- **Le Conseil consultatif des consommateurs (C.C.C.)**

Rattaché à la Commission, le C.C.C. créé en 1973 sous le nom de Comité consultatif des consommateurs, a été réformé en décembre 1989. Depuis, il comprend trente-neuf membres répartis ainsi : seize responsables des organisations européennes de consommateurs (quatre sièges par organisation) ; dix-sept représentants d'organisations nationales de consommateurs (deux pour les pays à démographie importante, dont la France, et un pour les autres) ; enfin, six sièges sont réservés à des experts dans le domaine de la consommation.

Aucun professionnel n'est représenté au C.C.C. ; c'est un conseil des consommateurs et non de la consommation. Les membres sont désignés par la Commission européenne. Comme tout conseil consultatif, il a pour tâche de donner des avis à l'exécutif de la C.E.E. qui le lui demande ou, d'office, sur tous les problèmes communautaires relatifs au respect des intérêts des consommateurs européens.

- **Une commission du Parlement européen**

Le Parlement européen comprend dix-huit commissions dont l'une est chargée, entre autres, des intérêts des consommateurs. C'est la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs.

- **Un commissaire, une administration et un budget**

Au sein de la Commission de Bruxelles, sur les dix-sept commissaires, celui chargé des transports et du crédit est également compétent pour la consommation. Depuis 1983, un service spécifique traite directement de cette question : le service "*politique des consommateurs*". Cette administration est composée d'une cinquantaine de personnes.

Elle gère les subventions allouées aux organisations de consommateurs européens et les lignes budgétaires dégagées pour des actions consuméristes.

Pour 1992, le budget communautaire de la consommation qui avait été fixé à 4 millions d'Ecus par le Conseil des Ministres du budget a été presque quintuplé, au début de ce mois, par le Parlement européen qui l'a porté à 19,25 millions d'Ecus. Cette dotation doit toutefois à nouveau être examinée par le Conseil des ministres et les parlementaires de la Communauté ne se prononceront définitivement à son égard que vers le 15 décembre.

d) Les perspectives de la politique communautaire de défense du consommateur

Les perspectives de la politique communautaire de défense des consommateurs sont contenues dans le plan d'action triennal, précité, qui s'appuie sur la résolution adoptée par le Conseil, le 9 novembre 1989.

Ainsi, la commission a, au cours de l'année 1991, déposé sur la table du Conseil trois projets de directives respectivement relatifs aux clauses abusives dans les contrats de consommation, à la responsabilité des prestataires de services et la publicité comparative qui ressort, cependant, davantage du droit de la concurrence que du droit de la consommation.

Un projet de directive sur les ventes à distance devrait également être présenté dans les prochains mois.

Au cours du prochain exercice, le Gouvernement français entend favoriser un développement de l'action communautaire dans deux domaines :

- L'appui aux propositions de certains pays d'insérer dans le Traité de Rome, à l'occasion de la conférence intergouvernementale sur l'Union politique européenne, un titre spécifique consacré à la politique de protection des consommateurs. Ces propositions ont pour but de conférer à la politique européenne de protection des consommateurs une base juridique adéquate, qui lui fait encore défaut actuellement.

- La transformation du Conseil consultatif des consommateurs en un organisme paritaire où les représentants des organisations professionnelles siègeraient à parité avec ceux des organisations de consommateurs qui le composent actuellement. Cette réforme a pour objet d'instaurer un dialogue entre

consommateurs et professionnels au niveau européen, à l'instar de celui qui existe au Conseil national de la consommation française et de renforcer la représentation et l'influence des consommateurs au plan communautaire.

B. L'AMÉLIORATION DE LA PROTECTION PHYSIQUE DES CONSOMMATEURS

1. L'action des organes ministériels

Votre Commission l'avait déjà rappelé lors de ses précédents avis, l'importance des effets des accidents domestiques (plus de 20 000 décès et 400 000 hospitalisations par an) est longtemps restée méconnue par la population.

Pour mieux sensibiliser les ménages à ces dangers trop peu perçus, les pouvoirs publics ont engagé, fin 1988, une campagne de sensibilisation de l'opinion publique.

Cette campagne a continué à se dérouler en 1990 et 1991, avec la participation de la Caisse nationale d'assurance maladie, du Comité français pour l'éducation de la santé et de la Mutuelle des instituteurs de France. La C.E.E., tout comme l'an dernier, a apporté un soutien financier.

De mai à septembre 1991, six périodiques pour adultes ou enfants ont réalisé des publi-reportages incluant les problèmes plus spécifiques à la période d'été.

De très nombreuses actions ont été menées dans les départements : participation à des colloques, forums, foires et salons, animation dans les centres commerciaux, interventions dans les établissements scolaires.

L'exercice écoulé a été tout particulièrement marqué par l'accentuation de la participation des sociétés commerciales. D'autres entreprises ont rejoint les douze grandes sociétés qui s'étaient initialement associées aux actions menées. Après la grande distribution, rapidement présente dans la campagne, d'autres secteurs professionnels ont commencé à reprendre les thèmes de prévention. Il faut citer en particulier celui de l'électroménager.

2. La Commission de la sécurité des consommateurs (C.S.C.)

Créée en 1985, en application de la loi du 21 juillet 1983, cette commission a pour mission d'améliorer la prévention des risques auxquels sont exposés dans leur vie privée les utilisateurs de biens et de services. Sa compétence ne s'étend donc ni aux accidents de la route, ni à ceux du travail.

Composée de personnalités indépendantes, la commission exerce sa mission en recensant les causes d'accident, en proposant des mesures préventives aux pouvoirs publics et aux professionnels, tout en contribuant à l'information du public.

Du 1er janvier au 31 décembre 1990, la C.S.C. a émis 32 avis concernant divers secteurs : produits et matériel pour enfants ; habitat et équipement de la maison ; produits chimiques, de bricolage, d'entretien ; matériel de loisirs ; automobile. La commission a en outre rendu deux avis sur des projets de décrets transmis par le Gouvernement, l'un relatif aux articles de puériculture, l'autre à la prohibition complète de différents produits de consommation qui avaient antérieurement donné lieu à des arrêtés d'interdiction pour une durée limitée.

La commission a, dans la même période, publié cinq communiqués pour signaler des dangers qui demandaient une information rapide du public : chauffe-plats, tourniquets sur des aires de jeux, cannes à pêche conductrices d'électricité, porte-charges pour automobiles, articles de bain pour les jeunes enfants.

La C.S.C. continue un travail d'information important à travers l'élaboration de fiches pratiques et le service minitel "36-14 Securitam" qui a reçu en moyenne 1 400 appels mensuels pour l'année 1990.

Pour mieux connaître le scénario de certains types d'accidents, et donc mieux cibler les actions de prévention, la commission a recours à deux types d'études : des enquêtes épidémiologiques spécialisées et des essais de comportement.

L'apport des premières a été particulièrement utile dans le domaine des intoxications (monoxyde de carbone, produits corrosifs, transvasements, confusions d'emballage...), des sports à risques, des accidents de la main (activités dans la cuisine et bricolage) et des accidents causés aux enfants.

Les essais de comportement absorbent plus du quart des crédits d'études de la commission. En 1990, ils ont porté principalement sur l'essai des conditionnements de produits alimentaires et de produits d'entretien (fermetures à l'épreuve des enfants, risques de confusion, confiseries, ouverture de boîtes de conserves) et sur l'essai des différents dispositifs pour le bain des enfants.

Sur ce dernier point, votre rapporteur pour avis tient à rappeler que les articles 1er et 5 de la loi du 21 juillet 1983 avaient prévu que ce type d'essais soit effectué par les professionnels concernés avant la mise sur le marché de leurs produits. Il ne peut, en conséquence, que déplorer que ce soit trop rarement le cas et souhaiter que, dans un avenir proche, notre pays dispose de structures offrant une plus grande capacité d'accueil des essais de comportements.

3. L'évaluation des résultats

Une évaluation des résultats des travaux de la commission de sécurité des consommateurs et de ceux des autres intervenants en matière de prévention des accidents domestiques implique, d'une part, l'analyse des suites données aux principaux avis de la commission et, d'autre part, l'examen des chiffres d'accidents dont les actions publiques s'efforcent d'éviter le renouvellement.

a) Les suites données aux avis de la C.S.C.

Sur les 258 requêtes déposées par des particuliers et des associations de consommateurs auprès de la C.S.C. en 1990, 30 concernaient des sujets déjà couverts par les avis de la C.S.C.

Ce chiffre permet de souligner que l'adoption de normes ou de réglementations et la mise en conformité des produits existants avec ces nouvelles dispositions demandent des délais qui peuvent être fort longs. On peut, d'ailleurs, constater que cette durée d'adaptation est particulièrement importante quand les mesures à prendre impliquent la coopération de multiples intervenants administratifs et économiques. C'est notamment le cas pour les équipements de terrains de jeux.

Toutefois, l'exemple des portes de garage automatiques montre que, lorsqu'une véritable volonté anime les pouvoirs publics et

les secteurs professionnels mis en cause, il demeure possible d'obtenir une diminution quasi immédiate des accidents recensés.

b) Les statistiques d'accidents

Il est actuellement difficile de mesurer l'impact des mesures préventives par des comparaisons de statistiques en raison du flou de certaines définitions et, surtout, des variations d'échantillonnage.

On note cependant que les indicateurs disponibles, tels les chiffres de mortalité accidentelle des enfants établis par l'I.N.S.E.R.M. pour 1988 ou ceux de morbidité globale publiés par la Caisse nationale d'assurance maladie en 1989, indiquent une légère diminution au sein de la catégorie générale des accidents de la vie courante (tous accidents sauf ceux du travail et de la circulation) même si, dans cet ensemble, quelques sous-catégories d'accidents -comme ceux survenant à l'occasion de certaines activités sportives- ont tendance à augmenter.

Ainsi, les dernières statistiques de mortalité des enfants, suite à un accident, publiées par l'INSERM, font état de 1 128 décès dans l'année. Elles permettent de constater une diminution régulière du nombre des accidents mortels d'enfants depuis 1985, toutes causes confondues.

Cependant, le ratio mortalité par accident sur mortalité générale reste stable et, alors que les taux ont diminué pour les enfants de 5 à 14 ans, ils ont augmenté sensiblement pour ceux ayant entre 1 et 4 ans.

Aussi, l'effort actuellement accompli pour la prévention des accidents domestiques ne doit nullement être relâché mais, bien au contraire, accentué.

II. L'ÉVOLUTION DES INSTANCES CONSUMÉRISTES

A. LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

1. Les associations agréées

Le nombre des associations de consommateurs agréées, au plan national, n'a pas varié depuis 1988 et se trouve toujours établi à vingt.

Depuis deux ans, ces organisations, constituées selon la loi de juillet 1901, ont ajouté des actions en faveur de la prévention des accidents domestiques à leurs activités traditionnelles qui consistent à comparer les prix, à conseiller les consommateurs et à les aider à régler leurs litiges avec les professionnels. En outre, au cours de l'année écoulée, nombre d'entre elles ont participé à la mise en place des commissions départementales d'examen des situations de surendettement et à la campagne destinée à sensibiliser l'opinion publique à ce sujet.

Comme toute association recevant des fonds publics, les organisations de consommateurs agréées sont tenues de produire l'ensemble des éléments relatifs à leurs activités et à leur situation financière. Les contrôles effectués par l'administration portent, en particulier, sur leur implantation nationale et locale, sur les activités exercées et sur le caractère effectif ou non de leur participation aux instances de concertation mises en place par les pouvoirs publics dans le domaine de la consommation.

Par ailleurs, les associations qui bénéficient d'un financement public à l'occasion d'une initiative particulière font l'objet de contrôles destinés à vérifier que l'utilisation a été conforme aux engagements initiaux. Toutes les décisions d'attribution d'un soutien financier donnent lieu à l'établissement de conventions précisant les obligations des bénéficiaires.

Une réforme des modalités du soutien financier apporté aux organisations représentatives avait été envisagée suite aux propositions faites il y a un peu plus de deux ans, par M. Dominique

BRAULT. Les associations concernées et le ministre de l'Economie, des Finances et du Budget avaient donné leur accord de principe à l'institution d'un fonds centralisant et distribuant l'ensemble des subventions versées par l'Etat aux associations.

Depuis, des démarches ont été entreprises par la D.G.C.C.R.F., les représentants du mouvement consumériste et les services compétents du Ministre du Budget pour aboutir à la création d'une structure associative ayant pour objet la gestion de ce fonds.

A ce jour, les difficultés rencontrées, notamment sur les modalités de contrôle qu'il conviendrait d'instaurer, n'ont toujours pas permis que ce projet se concrétise.

Les informations obtenues par votre rapporteur lui ont, toutefois, permis de constater que le Ministre désormais en charge du secteur a renouvelé l'accord de principe sur ce projet et a incité tant les associations de consommateurs que l'administration à lui présenter des solutions concrètes à ce problème.

2. Les subventions aux organisations représentatives

Compte tenu des difficultés que pose la mise en place du fonds commun, les modalités traditionnelles de répartition et de contrôle des crédits entre les associations ont été maintenues pour 1992.

Le tableau de la page suivante retrace la ventilation des subventions versées aux associations de consommateurs depuis 1986 :

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

| Associations | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------|-------------|
| ADEIC-FEN (1) | 224 700 F | 157 290 F | 157 000 F | 172 000 F | 782 319 F | 909 370 F |
| AFOC (2) | 951 800 F | 713 850 F | 755 000 F | 1 119 000 F | 1 301 936 F | 1 569 786 F |
| ANC (3) | 647 500 F | 518 000 F | 530 000 F | 414 000 F | 531 791 F | 544 198 F |
| ASSECO CFDT (4) | 713 000 F | 570 400 F | 571 000 F | 582 000 F | 967 116 F | 967 414 F |
| CGL (5) | 686 900 F | 515 175 F | 490 000 F | 400 000 F | 563 760 F | 665 835 F |
| CNAFAL (6) | 275 800 F | 193 060 F | 174 000 F | 377 000 F | 434 576 F | 513 895 F |
| CNAFC (7) | | | 50 000 F | 115 000 F | 162 395 F | 229 678 F |
| CNAPFS (8) | 515 100 F | 360 570 F | 343 000 F | 257 000 F | 401 556 F | 453 880 F |
| CNL (9) | 686 900 F | 515 175 F | 490 000 F | 716 000 F | 882 230 F | 899 670 F |
| CSCV (10) | 378 500 F | 658 875 F | 700 000 F | 965 000 F | 1 450 068 F | 1 592 642 F |
| CSF (11) | 930 600 F | 697 950 F | 740 000 F | 754 000 F | 1 287 762 F | 1 461 975 F |
| FFF (12) | 623 100 F | 467 325 F | 490 000 F | 650 000 F | 1 006 730 F | 1 109 459 F |
| FNAFR (13) | 806 700 F | 564 690 F | 600 000 F | 827 000 F | 1 394 020 F | 1 441 492 F |
| FNAUT (14) | | | | 52 000 F | 170 738 F | 245 320 F |
| INDECOSA-CGT (15) | 773 400 F | 541 380 F | 542 000 F | 675 000 F | 845 450 F | 858 444 F |
| LEO-LAGRANGE (16) | 204 300 F | 143 010 F | 50 000 F | 52 000 F | 68 295 F | 120 374 F |
| ORGEKO (17) | 653 700 F | 522 960 F | 555 000 F | 596 000 F | 719 770 F | 809 900 F |
| UFC (18) | 775 400 F | 581 550 F | 660 000 F | 1 330 000 F | 1 905 593 F | 2 119 250 F |
| UFCS (19) | 730 800 F | 584 640 F | 620 000 F | 797 000 F | 918 895 F | 1 047 418 F |
| UNAF (20) | 133 000 F | 106 400 F | 106 000 F | 150 000 F | 205 000 F | 230 000 F |

(1) ADEIC-FEN : Association d'Education et d'Information du Consommateur de l'Education Nationale

(2) AFOC : Association F.O. Consommateur

(3) ANC : Association des Nouveaux Consommateurs

(4) ASSECO-CFDT : Association Etudes et Consommation CFDT

(5) CGL : Confédération Générale du Logement

(6) CNAFAL : Conseil National des Associations Familiales Laïques

(7) CNAFC : Confédération Nationale des Associations Familiales Catholiques

(8) CNAPFS : Comité National des Associations Populaires Familiales Syndicales

(9) CNL : Confédération Nationale du Logement

(10) CSCV : Confédération Syndicale du Cadre de Vie

(11) CSF : Confédération Syndicale des Familles

(12) FFF : Fédération des Familles de France

(13) FNAFR : Fédération Nationale des Associations Familiales Rurales

(14) FNAUT : Fédération Nationale des Usagers des Transports

(15) INDECOSA-CGT : Association pour l'Information et la Défense des Consommateurs Saliés CGT

(16) LEO-LAGRANGE : Fédération Léo Lagrange

(17) ORGEKO : Organisation Générale des Consommateurs

(18) UFC : Union Fédérale des Consommateurs

(19) UFCS : Union Féminine Civique et Sociale

(20) UNAF : Union Nationale des Associations Familiales

Pour 1992, le montant de l'aide qui devrait être accordée par l'Etat s'élève à 70,4 millions de francs et traduit une faible inflexion à la hausse de 0,86 % par rapport à 1990.

Toutefois, en raison des vigoureux efforts effectués au cours des trois précédents exercices (+ 28 % par an en moyenne), cette dotation demeure en progression de 115 % par rapport à celle de 1988.

On peut, certes, regretter que le niveau atteint l'an passé ne soit pas maintenu en francs constants, mais votre commission ne méconnaît pas l'importance du chemin déjà accompli pour permettre aux mouvements consuméristes d'assurer le rôle qui leur revient dans notre société.

Cet effort qui reste appréciable est retracé ci-dessous.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ATTRIBUÉS AUX ORGANISATIONS DE CONSOMMATEURS

| | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Chap. 44-81 (1) | 38 890 708 F | 32 210 539 F | 32 710 359 F | 41 010 359 F | 52 860 359 F | 69 855 359 F | 70 455 359 F |
| Pourcentage d'augmentation par rapport à l'exercice précédent | 5,42 % | - 17,18 % | 1,55 % | 25,37 % | 28,90 % | 32,15 % | 0,86 % |

(1) chapitres 44-81 et 44-82 jusqu'en 1988

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

Créé par le décret n° 83-642 du 12 juillet 1983, le C.N.C., organisme consultatif, se trouve placé auprès du ministre chargé de la Consommation. Il a pour objet de permettre la concertation entre les représentants des intérêts collectifs des consommateurs et ceux des professionnels et des services publics, pour tout ce qui a trait aux problèmes de la consommation. Il est composé, d'une part, d'un collège de consommateurs et usagers et, d'autre part, d'un collège de professionnels.

Il est consulté par les pouvoirs publics sur les grandes orientations de leur politique consumériste et pour l'application des articles premier à 28 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

En 1990, le Conseil a poursuivi une activité très soutenue, sur sa lancée des années précédentes.

Au cours des 10 réunions en formation plénière et des 58 séances de ses 21 groupes de travail, le Conseil a eu à connaître des

principaux domaines de la consommation : l'information des consommateurs sur les prix et les conditions de vente, la qualité et la sécurité des produits et des services, les problèmes de concurrence et le droit général de la consommation. Il a été consulté sur 16 projets de loi, de décrets ou d'arrêtés.

Depuis sa création, en 1983, le Conseil a accumulé un capital important de réflexion et de prises de position, le plus souvent consensuelles entre les professionnels et les consommateurs, qui le conduit aujourd'hui à une préoccupation accrue d'évaluation a posteriori de la portée de ses recommandations. C'est pourquoi, pour la première fois, il a présenté, cette année, un rapport sur les suites données en 1990 et dans les premiers mois de 1991 à ses avis antérieurs.

Le bilan ainsi établi montre que malgré les délais inhérents à la préparation des textes et, pour les projets de loi, au calendrier du Parlement, la quasi totalité des mesures législatives et réglementaires soumises pour avis au Conseil en 1989 et en 1990 ont été prises à ce jour.

Sous réserve de quelques mises au point de nature juridique, les dispositions réglementaires ont, le plus souvent, été édictées en tenant compte des propositions qu'avait faites le Conseil.

Pour les projets de loi, l'impact de l'avis du Conseil s'avère, en revanche, beaucoup moins prononcé. D'abord, dans l'établissement du projet de loi définitif, le Gouvernement peut retenir des critères d'arbitrage tout à fait étrangers aux préoccupations du C.N.C.

Surtout, le Parlement, jouant pleinement son rôle, apporte souvent des modifications substantielles aux dispositifs qui lui sont présentés par le Gouvernement. Ainsi, la loi portant réforme des professions juridiques et judiciaires correspond fort peu aux souhaits exprimés par le Conseil lors de sa consultation. Il n'en reste pas moins que sur des dossiers de nature plus technique, tels le texte relatif au contrat de construction de maison individuelle, les observations du Conseil peuvent constituer une source d'informations tout à fait pertinente.

En 1991, cette préoccupation d'évaluation de la portée du travail effectué par le C.N.C. se traduira par des études sur le bilan de deux de ses rapports, celui sur le développement des essais comparatifs (octobre 1987) et celui sur les expériences et les modalités du maintien d'un minimum de fourniture de services publics aux usagers en situation de pauvreté (juin 1987).

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

1. La réforme du statut

Envisagée depuis déjà plusieurs années, la réforme du statut de l'I.N.C. avait été préconisée par le rapport "Brault" qui suggérait la forme associative. Cette solution n'ayant pas été unanimement approuvée par les associations de consommateurs, le secrétaire d'Etat chargé de la Consommation avait interrogé, en 1989, le conseil d'administration de l'Institut sur la solution la plus souvent avancée dans le passé, à savoir la transformation de l'organisme en établissement public à caractère industriel et commercial.

Le conseil d'administration et les salariés de l'I.N.C., consultés par référendum, ayant approuvé cette transformation à une large majorité, le décret n° 90-381 du 4 mai 1990 a doté l'Institut national de la consommation d'un statut d'établissement public à caractère industriel et commercial.

L'objectif recherché était de conférer à l'établissement une plus grande autonomie et une plus grande souplesse dans sa gestion afin qu'il puisse adapter plus rapidement les moyens dont il dispose à l'évolution des attentes et des besoins des consommateurs.

Outre l'allégement des contrôles, qui s'exercent désormais a posteriori et non plus a priori, la réforme du statut avait également pour but de donner aux organisations de consommateurs un rôle accru dans la définition de la stratégie de l'I.N.C. afin que l'ensemble du mouvement consommateurs puisse bénéficier pleinement de complémentarités existant entre l'Institut et les associations.

Les représentants des consommateurs sont désormais majoritaires au sein du conseil d'administration, plus restreint que ne l'était le précédent, mais surtout disposant d'un rôle renforcé dans la détermination de la stratégie de l'établissement. L'article 7 du décret de mai 1990 prévoit ainsi que le conseil, qui se réunit au moins six fois par an, délibère obligatoirement sur la politique générale de l'établissement, l'état prévisionnel des recettes et des dépenses, le programme des essais comparatifs ainsi que sur les conditions générales d'emploi et de rémunération du personnel.

Les nouveaux administrateurs, nommés par arrêté du 15 juin 1990, se sont régulièrement réunis, une fois par mois environ, depuis le mois de novembre 1990.

Ce nouveau conseil d'administration a entrepris une réflexion approfondie sur les différentes missions de l'Institut et sur les moyens les plus aptes à les assurer. Différents comités spécialisés ont été constitués et ont formulé des propositions visant à accroître l'audience des publications de l'I.N.C. auprès du public, tout en cherchant à améliorer le contenu de l'aide et de l'assistance technique que doit apporter l'établissement au mouvement consumériste.

D'ores et déjà, a été opérée une modification du contenu et de la forme des revues de l'Institut. Ainsi, depuis le début du second semestre de cette année, le mensuel "50 millions de consommateurs" présente les résultats des essais comparatifs en une partie rédactionnelle, exposant l'essentiel des conclusions des tests, et un cahier technique décrivant par le menu les méthodes suivies et les notes obtenues par chaque produit.

2. L'évolution des ressources

a) L'origine des recettes

DÉCOMPOSITION DES RECETTES DE L'I.N.C

(en pourcentage)

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 (prévu) |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------|
| Recettes publiques | 52,49 | 48,08 | 45,74 | 37,80 | 28,50 | 30,68 | 32,50 | 30,00 |
| Recettes commerciales | 45,58 | 47,92 | 53,68 | 62,20 | 71,50 | 69,32 | 67,50 | 70,00 |
| Autres | 1,93 | 3,20 | 0,58 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

Le tableau ci-dessus révèle une inversion de la tendance à une légère baisse des recettes commerciales dans l'ensemble des ressources globales et, au contraire, une reprise du mouvement antérieur orienté vers leur hausse. La part des recettes publiques atteint, en 1991, le plus bas niveau jamais enregistré.

Ceci s'explique par le simple maintien en francs courants de la contribution publique au budget de l'I.N.C., qui correspond à une diminution en francs constants.

b) Les dotations budgétaires

Après la très forte progression constatée en 1990 et 1991, les subventions prévues pour l'I.N.C., en 1992, stagnent en francs courants et régressent en francs constants.

Cette inflexion est de trop faible ampleur pour que votre rapporteur pour avis s'en alarme exagérément, mais il tient en cette occasion à indiquer clairement qu'il ne lui paraîtrait pas acceptable que le changement de statut de l'Institut national puisse, dans l'avenir, servir de prétexte à un désengagement de l'Etat à son égard.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS A L'I.N.C.

(en millions)

| | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|-----------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Francs courants | 40 007,4 | 41 767,9 | 44 097,8 | 40 000,0 | 37 000,0 | 37 000,0 | 45 291,4 | 50 348,8 | 50 348,8 |
| Francs constants 1988 | 46 008,5 | 45 527,1 | 46 743,6 | 412 00,0 | 37 000,0 | 35 714,2 | 42 239,2 | 45 464,9 | 44 206,2 |

CHAPITRE II

Les modalités d'organisation et de diffusion des essais comparatifs dans les pays de la Communauté européenne

Le projet de loi tendant à autoriser la publicité comparative en France a été examiné par le Sénat au cours de la présente session. Les débats auxquels il a donné lieu ont démontré les réticences qu'inspirait cette technique de promotion commerciale tant sur le plan de la protection des marques que sur celui de l'information des consommateurs.

La publicité comparative est, en effet, une forme de réclame par laquelle une entreprise, pour vanter ses produits, les compare avec ceux d'une entreprise concurrente, nommément désignée ou du moins identifiable.

Ainsi, par sa nature même, la publicité comparative ne peut être que partielle et partielle. Les comparaisons, fournies par un message publicitaire devant respecter des exigences de brièveté, ne sauraient être que sommaires et réductrices. Elles risquent même d'être source de confusion pour le consommateur quand elles omettent certaines qualités essentielles du bien ou du service dévalorisé.

La polémique médiatique ayant opposé les lessives sans phosphates à celles avec phosphates est l'illustration de cet inconvénient. Qui peut aujourd'hui, sans crainte de se tromper, au vu des arguments échangés, dire quelle est la lessive la plus écologique ?

Lors des discussions suscitées au Sénat et à l'Assemblée nationale par la perspective d'une légalisation de la publicité comparative, nombre d'intervenants ont souligné qu'une véritable information du consommateur ne peut reposer que sur des comparaisons exhaustives réalisées par des tiers impartiaux. Pour éclairer les acheteurs sur les mérites respectifs des biens ou services disponibles, rien ne vaut, en effet, des essais comparatifs fiables réalisés dans des conditions scientifiques irréprochables.

Ces essais permettent de soumettre différents produits d'usage analogue à des expériences identiques afin de communiquer à leurs utilisateurs potentiels des résultats incontestables sur leurs qualités et leurs défauts.

Réponse intelligente à l'embarras du choix consécutif à une société de consommation, les essais comparatifs ont pour objectif de fournir aux consommateurs une appréciation objective de la qualité, de la sécurité, de la valeur d'utilisation et du rapport qualité/prix des produits. Ils sont également un moyen d'assurer une saine concurrence en incitant les entreprises à se conformer aux attentes des clients potentiels.

Ils constituent donc un élément important d'une politique de la consommation.

C'est pourquoi, cette année, votre commission pour avis a jugé utile de présenter brièvement, d'une part, la manière dont ces tests exhaustifs et impartiaux sont réalisés en France et dans les principaux pays européens et, d'autre part, les raisons qui peuvent expliquer leur diffusion encore médiocre dans notre pays.

Il ressort de l'étude à laquelle elle s'est livrée que, sur le Vieux Continent, ces essais sont le fait, soit d'associations privées qui financent leur coût par la publication des résultats, soit d'organismes publics pour lesquels la réalisation d'essais et la diffusion de leurs résultats relèvent d'une mission de service public.

On retrouve ici une scission entre les pays du Nord et du Centre de la C.E.E., dotés de structures organisées pour procéder à ces travaux et les pays du Sud, plus démunis.

Il faut distinguer également, pour les essais comparatifs réalisés dans les pays du Nord et du Centre, l'approche anglaise ou belge, essentiellement privée et celle de l'Allemagne et de la France où les pouvoirs publics ont confié à des organismes indépendants le soin de les réaliser.

I. UN SERVICE LE PLUS SOUVENT MARCHAND EN EUROPE DU NORD

En Angleterre et en Belgique, on considère que les essais comparatifs apportant au consommateur une information objective sur la qualité des produits, celui-ci doit assurer le financement de ce service de conseil. Dans cette logique, les essais comparatifs sont une activité marchande : les recettes de publication en couvrent les coûts, sans que l'Etat s'avise d'apporter le moindre concours financier.

D'ailleurs, dans ces pays, les grandes associations de consommateurs ne sont le plus souvent que les supports juridiques des groupes de presse consuméristes et se confondent, en réalité, avec leur filiale éditrice. Elles n'ont pas de structure décentralisée, ni d'activité militante de base et leurs membres sont les souscripteurs des revues dont les tirages sont considérables (870 000 exemplaires au numéro pour "*Wich ?*" au Royaume-Uni ; 310 000 pour "*Tests-Achats Magazine*" en Belgique).

Ce "modèle marchand" domine presque partout dans les pays situés au nord de la C.E.E., même s'il n'a jamais, ailleurs, la vigueur qui le caractérise en Grande-Bretagne et en Belgique.

A. LA BELGIQUE ET LA GRANDE-BRETAGNE

En Belgique, tous les essais comparatifs sont le fait de l'association des consommateurs Test-Achats qui confie, pour leur réalisation, à un laboratoire indépendant. Elle effectue, au total, près de soixante-dix tests par an auxquels elle consacre un budget de 160 millions de francs. Les résultats sont publiés dans la revue mensuelle "*Test-Achats Magazine*".

Aucune règle n'est posée pour la réalisation des tests. C'est la jurisprudence qui en dresse les limites.

Avant toute parution, l'association adresse son rapport aux professionnels concernés, mais leurs remarques n'empêchent nullement Test-Achats de publier ses résultats.

L'absence de publicité dans le périodique de l'association ainsi que l'inexistence de subventions publiques et de reprises des résultats publiés par les professionnels constituent pour Test-Achats une garantie d'indépendance.

Au Royaume-Uni, la Consumers' Association réalise les essais dans son propre laboratoire. Les résultats sont publiés dans la revue "*Wich ?*". Un budget de 100 millions de francs permet l'exécution de 100 tests par an.

Comme en Belgique, les comparaisons de produits sont effectuées en toute indépendance, sans aucune interférence des pouvoirs publics ou des professionnels.

En outre, les associations britanniques et belges procèdent régulièrement à des enquêtes auprès de leurs lecteurs, afin de mieux répondre à leurs attentes.

B. LES PAYS-BAS, LE DANEMARK, L'IRLANDE ET LE LUXEMBOURG

Le "*modèle marchand*" marque également de son empreinte les essais comparatifs réalisés dans ces pays ; il est toutefois loin d'y être aussi prépondérant et aussi dynamique qu'en Grande-Bretagne et en Belgique.

Aux Pays-Bas, la Fondation pour les essais comparatifs de marchandises, Stichting Vergelijkend Warenonderzoek (SVWO), est financée par le Gouvernement et elle assure des tests pour les associations Consumentenbond et Konsumenten Koutakt qui ne financent que 60 % de leur coût.

Le Consumentenbond réalise soixante essais comparatifs par an, publiés dans la revue mensuelle Consumentengids, vendue à 620 000 exemplaires. Les résultats de ces essais sont largement diffusés dans la presse nationale.

Au Danemark, deux organismes procèdent à des essais comparatifs. L'un, public, l'agence du gouvernement, Husholdningsråd, réalise de nombreux tests sur l'électroménager, qu'elle publie dans sa revue mensuelle "*Råd and Resultater*". L'autre, privé, le Forbrugerrådet, donne dans son support mensuel "*Tænk*", les résultats d'essais qui concernent, pour une grande part, les services financiers. Il en publie environ vingt par an, à raison de deux par numéro.

Le Forbrugerrådet ne possède pas de laboratoire. Il consacre un budget annuel d'environ 480 000 francs à ses études comparatives.

En Irlande, la Consumers' Association fait réaliser par l'International Testing les essais comparatifs dont elle publie mensuellement les résultats.

La situation est la même au Luxembourg où l'U.L.C. reprend dans sa revue, "*De Konsument*", les analyses réalisées par d'autres organisations de consommateurs des pays de la C.E.E.

II. UN DÉVELOPPEMENT ENCORE LIMITÉ DANS L'EUROPE DU SUD

A. LA SITUATION DES PAYS DU SUD

En Grèce, ce sont des laboratoires publics qui effectuent des tests comparatifs. Une des associations de consommateurs en fait réaliser quelques-uns, principalement sur les produits alimentaires et électroniques, par des établissements publics ou privés à l'étranger. Elle ne reçoit pas d'aide de l'Etat grec, mais en perçoit de la Commission européenne.

Au Portugal, la pratique des essais n'est pas encore généralisée. L'Institut national de la consommation et l'association portugaise de défense des consommateurs en réalisent, mais le plus souvent, les essais reproduisent ceux effectués à l'étranger. Leur impact est limité.

En Espagne, des essais comparatifs sont réalisés par l'Institut espagnol de la consommation et publiés dans sa revue gratuite, *"Informacion del Consumo"*. Les associations privées de consommateurs reproduisent le plus souvent les résultats d'essais de l'International Testing, structure fédérant plusieurs associations nationales et décrite ci-après.

Quant à l'Italie, elle ne dispose pas de structure compétente pour la réalisation d'essais comparatifs. Cependant, certaines associations y procèdent par l'intermédiaire des universités ou d'organismes publics. Les résultats sont repris par la *"grande presse"*. Une revue commerciale, *"Qualité"*, a fait quelques tests sur des biens de consommation. En outre, des quotidiens à grand tirage publient les résultats de leurs propres tests.

B. LA MISE EN OEUVRE D'UNE COOPÉRATION INTERNATIONALE

Les pays du Sud connaissent donc quelques retards dans le domaine des essais comparatifs.

Cependant, l'association belge Test-Achats participe activement à la politique d'essais comparatifs des organisations consuméristes espagnoles, portugaises et italiennes : ses tests sont souvent repris par leurs revues.

Les principales associations belge, britannique, hollandaise et l'Institut public allemand ont mis en place une structure de coopération, dont l'activité est axée sur l'échange ou la vente de résultats d'essais : l'European Testing Group (E.T.G.). Elle a été remplacée en février 1990, par L'International Testing (I.T.), précité, dans lequel les Allemands hésitent à s'engager.

En revanche, les instituts d'essais comparatifs français et allemands ont entrepris depuis 1990 des essais en commun auxquels ont été associés les Espagnols, les Portugais et les Italiens.

Cette collaboration entre le couple franco-allemand et les trois Etats du Sud sera subventionnée par la C.E.E. pour la réalisation de deux tests : l'un sur les fers à repasser à vapeur et l'autre sur les jeux de construction.

Avec ces premières coopérations, les partenaires français et allemands entendent contribuer activement au développement de politiques de la consommation dans les pays où elle connaît quelque retard, sans pour autant leur imposer une présence trop envahissante sur le terrain.

III. UN SERVICE PUBLIC EN ALLEMAGNE ET EN FRANCE

Dans ce pays, l'information des consommateurs est considérée comme d'intérêt public en raison du fait qu'elle intéresse tous les citoyens.

A. LA "STIFTUNG WARENTEST" ALLEMANDE (S.W.T.)

La "*Stiftung Warentest*", créée par le gouvernement fédéral en 1964, a pour principales activités la réalisation d'essais comparatifs et la diffusion de leurs résultats. Les propositions de tests et les méthodes à employer sont débattus par le "*Curatorium*" composé, en nombre égal, de représentants des consommateurs, de ceux des producteurs et d'experts neutres, le plus souvent des universitaires.

La décision de réaliser ou non les tests proposés par le *Curatorium* est prise par le Conseil d'administration, présidé par le Directeur de l'Institut allemand de normalisation (DIN).

En 1991, la fondation dispose d'un budget de 80 millions de deutsche marks (270 millions de francs) qui devrait lui servir, comme chaque année, à réaliser une centaine de tests sur des biens de consommation et une vingtaine sur les prestations de services.

La subvention que lui verse l'Etat fédéral (13 millions de deutsche marks, soit 43 millions de francs) représente environ 16 % de son budget. Le solde du financement provient, pour l'essentiel, de la vente de sa revue, "*Test*", diffusée à 750 000 exemplaires chaque mois.

La "*Stiftung Warentest*" emploie 170 personnes, dont 25 techniciens.

B. LES STRUCTURES D'ESSAIS COMPARATIFS FRANÇAISES

1. Les principaux intervenants

a) *L'Institut national de la consommation (I.N.C.) et l'Autorité des essais comparatifs (ADEC)*

Avec l'Institut national de la consommation, la France dispose d'une structure semblable au S.W.T. L'I.N.C. a publié ses premiers essais en 1987 et il en compte maintenant plus de 500 à son actif.

Depuis 1987, l'Institut est doté d'une instance consultative, l'Autorité des essais comparatifs (ADEC), comparable au *Curatorium* allemand. Cette autorité définit, sur proposition du directeur de l'Institut, le programme d'essais comparatifs arrêté par le conseil d'administration pour une durée d'au moins deux ans. Elle est saisie de l'interprétation, de la présentation et de la diffusion des résultats. Elle élabore et actualise les règles de déontologie et de méthodologie concernant le déroulement des essais et la reprise éventuelle par les professionnels.

Dans le budget de l'I.N.C. (138 millions de francs en 1991), le coût de ses quelque 60 essais comparatifs annuels est de l'ordre de 18 millions de francs. Les résultats sont publiés dans le mensuel "*50 millions de consommateurs*" qui tire à 180 000 exemplaires.

Si les essais sur les services sont quasiment inexistants en France, l'I.N.C. procède cependant à des enquêtes très approfondies sur ces questions.

Il convient toutefois de rappeler que la mission de l'I.N.C. est, par ailleurs, sensiblement plus large que celle de la fondation allemande, puisque, outre ses activités de centre d'essai, il est chargé d'assister les organisations de consommateurs, par divers moyens (information, documentation, études, formation).

b) *L'Union fédérale des consommateurs (U.F.C.)*

L'U.F.C. organise également des essais comparatifs. En 1983, elle y a consacré un budget de 49 millions de francs dont 1,4 million de francs de subventions).

Elle publie les résultats de ces comparaisons, ainsi que ceux de celles qu'elle achète à d'autres organismes étrangers, dans sa revue "Que choisir", diffusée à 200 000 exemplaires.

2. Les forces et les faiblesses du système français

En raison du rôle important pouvant être joué par les essais comparatifs dans la valorisation -ou la dévalorisation- des produits français et étrangers et dans la perspective du marché unique européen de 1993, le Gouvernement a confié à M. Gérard MALABOUCHE, inspecteur des Finances, le soin d'établir un rapport sur les forces et les faiblesses de la France en ce domaine.

Dans ce rapport, rendu public en 1991, M. MALABOUCHE estime que les essais comparatifs n'ont encore qu'un impact et une diffusion médiocres dans notre pays et il relève certains points sur lesquels, à son sens, des réformes peuvent permettre d'améliorer la situation.

Ainsi, le caractère mixte de la revue "*50 millions de consommateurs*", qui diffuse à la fois les résultats des essais et des articles de portée générale, lui apparaît la cause de la faiblesse de son audience.

Parallèlement, sans porter d'appréciation sur le statut de l'Institut, il mentionne que le caractère public de l'établissement est, en grande partie, à l'origine de la prévention que nourrissent à son égard certains centres d'essais d'autres pays de la Communauté. Les Britanniques notamment semblent refuser toute coopération avec lui pour cette raison. De plus, la présence des professionnels au sein de l'ADEC apparaît, à M. MALABOUCHE, de nature à faire encourir à l'I.N.C. le reproche d'un manque d'indépendance.

On peut contester cette appréciation dans la mesure où l'I.N.C. est juridiquement responsable des essais et dispose de la subvention de l'Etat pour l'ensemble de ses missions et non pas seulement pour ses activités comparatives. De plus, si les

professionnels sont bien représentés au sein de l'ADEC, il faut rappeler que celle-ci n'intervient qu'en tant qu'instance consultative.

Enfin, l'indépendance de la revue de l'I.N.C. apparaît incontestable.

M. MALABOUCHE regrette également un certain perfectionnisme en matière de procédure qui, selon lui, ne correspond pas nécessairement aux souhaits des consommateurs plutôt désireux d'un élargissement du champ des essais.

Il estime que la reprise des résultats par les fabricants et les distributeurs est un échec.

En revanche, le rapport précité considère que la France a pris une position avancée en mettant en place des méthodes d'essais conformes aux principes internationalement reconnus : compétence des experts et des laboratoires retenus, règles de déontologie et de méthodologie ont conféré à l'I.N.C. une notoriété mondiale.

L'établissement public délivre aux consommateurs une information qu'ils ne pourraient constituer par eux-mêmes et dont ils auront le plus grand besoin dans le cadre du marché unique.

Cette information pourrait être complétée, au stade de la commercialisation, par la reprise des résultats des essais sous la forme d'une fiche normalisée qui peut être jointe aux produits par les professionnels, fabricants ou distributeurs.

Votre commission pour avis estime qu'une vaste réflexion doit être engagée sans tarder pour permettre une meilleure information des consommateurs au moyen des essais comparatifs. Elle souhaite, en conséquence, connaître l'appréciation portée par le Gouvernement sur le rapport précité et les mesures qu'il envisage de prendre pour améliorer la situation.

*

* *

Lors de l'examen des crédits de la concurrence et de la consommation, la Commission des Affaires économiques et du Plan a vivement souhaité obtenir, de la part du ministre en charge du secteur, des explications sur l'attitude -pour le moins indifférente- des antennes locales de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes à l'égard de

l'importation, en général du monde entier et en particulier depuis plusieurs pays de l'Est, d'environ un million d'animaux de boucherie ne paraissant pas respecter les normes sanitaires françaises.

A la suite de ces observations, la commission s'en est remise à la sagesse du Sénat pour ce qui concerne le vote des crédits de la concurrence et de la consommation inscrits au projet de loi de finances pour 1992.