

N° 96

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 11

**ECONOMIE, FINANCES ET BUDGET
CONSOMMATION**

Rapporteur special : M. Michel MANET.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moynet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 16), 2992 (tome VI) et in-8° 895.

Sénat : 95 (1985-1986)

Loi de Finances - Consommation - Institut national de la consommation (I.N.C.).

SOMMAIRE

	Pages
I. Principales observations de la commission	3
II. Examen en commission	4
Avant-propos	5
Chapitre I.– Le cadre général	7
Chapitre II.– Les perspectives ouvertes par le projet de budget pour 1986	11
<i>I. Le fonctionnement des services</i>	12
<i>II. Les interventions financières directes</i>	13
1. Les actions spécifiques en matière de consommation	13
2. La subvention à l'Institut National de la Consommation .	14
3. Les aides aux organisations de consommateurs	15
4. Les actions concertées en matière de consommation	16

I. PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1) Pour 1986, les crédits destinés au Secrétariat d'Etat à la consommation enregistre une progression sensiblement identique à celle des dépenses civiles de l'Etat (+ 3,6 %).

2) Depuis 1981, la politique conduite en matière de consommation s'organise autour de quatre principaux objectifs :

- **la protection du consommateur**, qui a pu être renforcée grâce au développement des moyens d'information (étiquetage du prix au kilo par exemple) mais également par l'installation de la Commission de sécurité des consommateurs ;

- **l'amélioration de la qualité des produits**. Le développement des labels et des contrats de qualité permet d'atteindre cet objectif ;

- **l'information du consommateur sur les prix** constitue également une priorité. Le développement progressif des Centres locaux d'information sur les prix (cinq à la fin de 1985) est conforté par la mise en œuvre d'opérations ponctuelles durant les périodes de vacances. Les résultats obtenus en ce domaine s'avèrent particulièrement satisfaisants ;

- **la concertation entre producteurs et consommateurs**, qui s'effectue depuis 1983 au sein du Conseil national de la consommation.

3) L'ensemble de ces actions sera poursuivi en 1986 et des moyens nouveaux seront développés. Ainsi, on peut citer :

- la mise au point d'outils d'évaluation de la sécurité microbiologique des aliments ;

- la promotion de dispositifs d'auto-contrôle dans les entreprises ;

- le renforcement du rôle des Centres techniques régionaux de la consommation.

4) Enfin, le Secrétariat d'Etat à la consommation participe activement à la lutte contre la pauvreté. Les études conduites à cet égard en 1985 devraient permettre de mieux analyser, et donc de mieux résoudre, les problèmes spécifiques qui apparaissent dans les groupes sociaux les plus défavorisés.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 13 novembre 1985, votre Commission des finances a procédé à l'examen des crédits de la consommation pour 1986.

M. Michel Manet, rapporteur spécial, a tout d'abord présenté les moyens budgétaires affectés à la consommation, désormais intégrés dans les crédits des services financiers. En outre, un tout récent décret du 5 novembre 1985 opère la fusion des différents services chargés de la consommation, la concurrence et la répression des fraudes. Ainsi, l'analyse du présent budget présente un caractère particulièrement théorique.

Sous cette réserve, les crédits demandés s'élèvent à 334 millions de francs, en progression de 3,5 %. La politique conduite jusque là en matière de consommation devrait être reconduite en 1986, à savoir : la protection des consommateurs, l'amélioration de la qualité des produits, l'information des consommateurs sur les prix et la concertation entre producteurs et consommateurs.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a demandé des précisions d'une part, sur les mouvements des personnels, les suppressions et les créations d'emplois, d'autre part sur la réorganisation des services de consommation et la situation de l'Institut national de la consommation et enfin sur l'efficacité de la lutte contre la fraude.

La Commission a décidé de soumettre à l'appréciation du Sénat le budget de la Consommation pour 1986.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Depuis 1984, les moyens budgétaires affectés à la consommation ne font plus l'objet d'une présentation distincte, mais sont intégrés dans les crédits destinés au Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, section Services financiers.

Dans le cadre de cette nouvelle nomenclature, les crédits relatifs à l'administration centrale ne peuvent être indiqués, car ils ne font pas l'objet de dotations individualisées. En conséquence, seuls seront présentés les moyens budgétaires figurant au titre de la Direction de la Consommation et de la répression des fraudes. Il convient cependant de souligner qu'il s'agit bien des moyens les plus représentatifs de l'action conduite dans le domaine de la consommation.

Pour 1986, cette analyse présente toutefois un caractère particulièrement théorique. En effet, un décret en date du 5 novembre 1985 a opéré la fusion, dans un service unique, de la Direction de la Consommation et de la Répression des Fraudes et de la Direction de la Concurrence et de la Consommation. Si ce regroupement s'avère opportun en ce qui concerne l'organisation du Ministère des Finances, il reste que le fascicule budgétaire, élaboré plusieurs mois avant cette opération, ne la traduit pas en termes de crédits. Votre Rapporteur émet donc le vœu que les dotations initialement proposées au titre de la Direction de la Consommation et de la Répression des Fraudes soient intégralement reprises dans le cadre de la nouvelle structure.

CHAPITRE PREMIER

LE CADRE GENERAL

La politique menée en matière de consommation depuis 1981 a poursuivi quatre objectifs principaux : assurer la sécurité physique et économique des consommateurs, promouvoir la qualité des produits et des services, participer à l'action de lutte contre l'inflation, développer la concertation entre partenaires de la consommation.

1. La protection de la sécurité physique des consommateurs constitue un des domaines traditionnels d'intervention de l'administration de la Répression des fraudes. Les moyens d'actions principaux demeurent l'élaboration de la réglementation et la conduite des contrôles. La loi du 21 juillet 1983 a toutefois modifié les conditions de cette intervention en instituant, d'une part, une obligation générale de sécurité, en créant, d'autre part, une commission de la sécurité des consommateurs « chargée d'émettre des avis et de proposer toute mesure de nature à améliorer la prévention des risques en matière de sécurité des produits ou des services », en accroissant, enfin, les possibilités d'intervention de l'administration en cas de danger grave ou immédiat.

La protection de la sécurité économique des consommateurs passe par la lutte contre les clauses abusives dans les contrats pré-rédigés : la commission des clauses abusives a poursuivi depuis 1981 la réflexion entreprise quelques années auparavant.

La protection de la sécurité économique passe aussi par la sauvegarde de la loyauté des transactions et notamment l'information du consommateur. On peut citer à cet égard la mise en place de l'étiquetage des prix au litre et au kilo, le développement de l'étiquetage d'information sur les caractéristiques des produits et des services, les opérations interministérielles vacances etc....

2. Le lancement de la procédure des contrats pour l'amélioration de la qualité constitue l'axe principal de l'action de promotion de la qualité des

produits et des services. Contrats de droit privé, conclus entre une entreprise et des organisations de consommateurs agréées, ces contrats peuvent porter sur tout élément constitutif du produit ou du service rendu au consommateur : conception, fabrication du produit, information du consommateur, service après-vente, prix etc...

Le signal « Approuvé » délivré à l'entreprise signataire, a bénéficié d'une campagne de promotion, qui lui était propre en 1983. Elle a été étendue aux labels et aux certificats de qualification en 1984.

Au 1er juillet 1985, les contrats signés et en cours de validité, concernent une quarantaine d'entreprises.

3. Le développement de l'information du consommateur sur les prix par la création de centres locaux d'information sur les prix à Lille, Rennes, Saint-Denis et par la création d'émissions télévisées « Info-prix » et « Point Prix Vacances » – prend place dans l'action de lutte contre l'inflation. Cette action a reposé également sur l'intervention des organisations de consommateurs au niveau local dans les comités de liaison départementaux pour la stabilité des prix et au niveau national dans une réflexion concrétisée par la plaquette « les causes d'inflation ressenties par le consommateur » et le colloque « l'inflation et les consommateurs » de novembre 1982.

4. Développer la concertation entre les partenaires de la consommation suppose d'abord de donner les moyens aux organisations de consommateurs de remplir leur rôle. Des aides financières (subventions) et des aides techniques (faisant intervenir l'Institut National de la consommation) ont été mises en œuvre à cet effet. Les procédures de concertation se sont révélées également indispensables dans le domaine de la sécurité (la Commission de la Sécurité des Consommateurs), de la qualité (les contrats pour l'amélioration de la qualité reposent par nature sur la concertation), de la lutte contre l'inflation (les comités de gestion pour les CLIP réunissent les principaux partenaires).

Le Conseil National de la Consommation créé fin 1983 constitue le lieu central de rencontre entre consommateurs d'une part, producteurs distributeurs et prestataires de services d'autre part.

5. Les actions lancées depuis 1981 vont se poursuivre en 1986. Quelques moyens d'action nouveaux apparaissent :

– dans le domaine de la sécurité physique des consommateurs, la direction de la Consommation et de la Répression des Fraudes va mettre au point des outils d'appréciation de la sécurité microbiologique des produits alimentaires, par famille de produit, qui prendront la forme synthétique d'un indice de sécurité microbiologique des produits alimentaires sensibles ;

– s'agissant encore de la sécurité physique mais aussi de la protection des consommateurs, l'administration cherche à promouvoir l'auto-contrôle vérifiable dans les entreprises ;

– enfin, le renforcement des Centres techniques régionaux de la consommation pour en faire au niveau local des instruments d'aide aux organisations de consommateurs de même poids que peut l'être l'Institut National de la Consommation au niveau national, sera poursuivi.

CHAPITRE II

LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR LE PROJET DE BUDGET POUR 1986

Sous réserve des remarques faites en introduction, le montant des crédits prévus pour 1986 au titre de la Consommation (Direction de la Consommation et de la Répression des fraudes) s'élève à 334,17 millions de francs, marquant ainsi une progression de 3,46 % par rapport aux dotations de la précédente loi de finances.

Ce budget doit s'interpréter dans le contexte de rigueur et sa progression d'ensemble s'avère à peu près identique à celle des dépenses civiles de l'Etat (+ 3,6 %).

Le tableau suivant permet de résumer les diverses dotations demandées pour 1986.

(en millions de francs)

	Crédits 1985	Crédits 1986	Variation %
Titre III : Moyens des services	283,84	294,06	+ 3,6
- Rémunérations	155,21	160,43	+ 3,4
- Charges sociales	18,46	19,18	+ 3,9
- Matériel et fonctionnement	42,10	47,99	+ 14,0
- Subventions à l'I.N.C.	41,77	44,09	+ 5,5
- Actions spécifiques en matière de consommation	25,80	21,87	- 15,2
- Réparations civiles	0,5	0,5	-
Titre IV : Interventions publiques			
- Aides aux organisations de consom- mateurs et actions concertées	36,89	38,89	+ 5,4
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat	2,21	1,20	- 45,7
Titre VI : Subventions d'investis- sment	0,03	0,01	- 66,6
Total	322,97	334,17	+ 3,46
Autorisations de programme	2,34	1,99	- 14,9

I. LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES

Lors de l'élaboration du projet de loi de finances, **les crédits de fonctionnement** destinés à la Direction de la Consommation et de la Répression des Fraudes représentaient 228,1 millions de francs, en progression de 5,5 % par rapport à 1985. Cette évolution sensible doit pourtant s'interpréter avec prudence. En effet, elle résulte pour une large part de modifications dans l'imputation budgétaire de certaines dépenses.

- Les crédits de rémunération du personnel augmentent de 3,36 %. On relève cependant la suppression de 7 emplois dans le cadre du redéploiement des effectifs (- 0,5 million de francs) et la transformation de 14 postes d'agents contractuels en emplois de contrôleurs (- 0,2 million). Cette dernière mesure doit permettre une meilleure adaptation des emplois aux besoins du service.

- Les dotations de fonctionnement courant progressent de 14 % par rapport à 1985. Toutefois, cette évolution résulte pour une large part d'une nouvelle répartition des crédits entre chapitres. Ce poste bénéficie néanmoins de 3,9 millions de francs en mesures nouvelles, plus particulièrement destinés à faire face aux dépenses de loyers (+ 1 million), de téléphone (+ 1,9 million) et d'entretien du parc automobile (+ 1,3 million). En revanche, les frais de déplacement sont réduits de 1 million de francs.

Les dépenses en capital régressent de manière très sensible : - 45,7 % en crédits de paiement et - 14,9 % en autorisations de programme.

Les crédits demandés au titre de 1986 permettront cependant :

- de réaliser des études à caractère technique (0,2 million en crédits de paiement et 0,56 million en autorisations de programme) ;

- d'achever l'équipement en matériel scientifique du récent laboratoire de Villeneuve d'Ascq ;

- de financer l'entretien du parc immobilier des services extérieurs (laboratoires et inspections).

II. LES INTERVENTIONS FINANCIERES DIRECTES

Traditionnellement, celles-ci revêtent quatre aspects :

1. Les actions spécifiques en matière de consommation

Les crédits affectés à cette action enregistrent une régression apparente de 15,2 %. Toutefois, cette évolution est en partie due aux modifications d'imputation budgétaire précédemment mises en évidence. Il reste que l'on relève un ajustement aux besoins négatif (- 2,12 millions de francs) rendu possible par la réduction du coût de certaines opérations.

A cet égard, on rappelle que ces crédits ont permis en 1985 de financer les actions suivantes :

- le développement de l'information du consommateur sur les prix qui passe par la prise en charge partielle du fonctionnement des CLIP existants, la réalisation d'études préalables à la création de nouveaux centres et le financement de l'émission télévisée « Info prix » (6,2 millions de francs) ;

- les actions d'information générales (6,6 millions de francs) ;

- la promotion de la qualité des produits et des services. En ce domaine, on peut citer la campagne de promotion du signal « approuvé », en liaison avec l'action conduite sur les autres signes de la qualité (3 millions de francs) ; les conventions avec l'AFNOR et le laboratoire national d'essais notamment pour aider aux travaux de normalisation dans des secteurs intéressant les professionnels concernés et les représentants des organisations de consommateurs, sur le pain et le jouet (160.000 francs) ;

- des études préalables à la mise en place d'actions dans le domaine de la sécurité du consommateur portant sur l'auto-contrôle certifié dans les industries agro-alimentaires, l'indice de sécurité microbiologique des produits alimentaires sensibles ;

- des études en sociologie et économie de la consommation portant notamment sur le mouvement consommateur, la nutrition et les modes de vie alimentaires, les personnes en situation de pauvreté, l'information du consommateur (total des études : 3,2 millions de francs) ;

- les actions de formation du jeune consommateur par soutien aux centres national et régionaux de documentation pédagogique (300.000 francs) ;

- l'opération interministérielle vacances 1985 (870.000 francs) ;
- opérations diverses et crédits n'ayant pas fait l'objet d'une répartition définitive (3,6 millions de francs).

Globalement, le montant des crédits prévus pour 1986 permettra de poursuivre l'ensemble de ces interventions.

2. La subvention à l'Institut National de la Consommation - INC

La subvention proposée par l'I.N.C. passe de 41,8 millions de francs en 1985 à 44,1 millions de francs en 1986. Cette augmentation nette de 2,3 millions de francs s'analyse de la façon suivante :

- ajustements salariaux + 0,45 million de francs
- mesure de redéploiement interministériel des emplois ... ,
... - 0,12 million de francs
- ajustement aux besoins + 2,0 millions de francs.

Tout en accentuant son rôle de centre d'essais par un effort soutenu pour poursuivre les tests des produits et des services, l'Institut National de la Consommation intervient sur deux plans :

- la formation des consommateurs : après l'organisation des Vème journées des droits des consommateurs, un colloque sera réuni pour recenser l'ensemble des expériences de formation dans le domaine de la consommation. Cette manifestation se tiendra fin décembre 1985 ;

- les questions juridiques : une étude approfondie a été réalisée sur les sociétés de gestion de dettes montrant les conséquences d'une absence de protection légale des consommateurs face à des officines peu soucieuses d'apporter une aide financière véritable aux particuliers qui les contactent.

Parallèlement, les médias de l'Institut ont été développés en 1984 et 1985 de façon sensible :

- la télématique a connu un essor sensible puisque l'INC a comptabilisé en moyenne plus de 1.000 appels par jour pour les différentes rubriques offertes aux correspondants. Parmi celles-ci les essais comparatifs et les relevés de prix ont été particulièrement consultés ;

- la vente du journal « 50 millions de consommateurs » s'est redressée : 90.000 exemplaires vendus en moyenne sur les quatre premiers mois de l'année 1985, 5.700 nouveaux abonnés et un taux de réabonnement de 83 % pour la même période ;

– les émissions télévisées ont permis de répercuter certains sujets particulièrement importants pour les consommateurs (les services publics, l'endettement et le crédit, le contrôle des voitures d'occasion).

Compte tenu de l'impact des travaux de l'INC, votre rapporteur émet le souhait que les problèmes que connaît actuellement cet organisme puissent se résoudre au mieux de tous les intérêts en cause.

3. Les aides aux organisations de consommateurs connaissent une évolution apparemment spectaculaire.

En effet, alors que les crédits prévus à ce titre en loi de finances pour 1985 s'élevaient à 11,7 millions de francs, le présent projet de budget propose de porter cette enveloppe à 22,05 millions de francs (+ 88 %).

Il apparaît cependant que cette progression provient, pour l'essentiel, d'une redistribution de charges entre deux chapitres, et concernant :

– le financement des postes d'assistants techniques à la consommation créés par les organisations nationales de consommateurs et les centres techniques régionaux de la consommation ;

– l'aide aux centres techniques régionaux de la consommation pour la réalisation d'émissions télévisées dont le principe est inscrit dans le cahier des charges permanentes de FR3.

Budgétairement, ces deux mesures se traduisent par un transfert de 8,3 millions de francs. En conséquence, la seule mesure nouvelle consiste en une majoration de 2 millions de francs des crédits destinés aux organisations de consommateurs.

Agissant dans des domaines très variés –études et enquêtes, information du public, formation et soutien du consommateur, négociation collective– les organisations de consommateur présentent deux niveaux d'intervention :

– **Au niveau national** reviennent plus particulièrement la participation aux décisions et la négociation collective sur les problèmes nationaux. Les études techniques, de plus en plus sophistiquées, ne peuvent être réalisées qu'à ce niveau. Les organes de presse les plus écoutés et les émissions télévisées de l'INC qui ont le plus d'impact sont également nationales. Le Conseil National de la Consommation qui comporte notamment toutes les organisations nationales représentatives de consommateurs est le partenaire privilégié de l'Etat dans ses prérogatives législatives et réglementaires.

- **Au niveau local** revient le soutien des consommateurs isolés qui est également le moyen de connaître très pragmatiquement les besoins réels des consommateurs (qui serviront ensuite de base aux négociations éventuelles au niveau national). Toutefois, les organisations locales ne se voient pas exclues des lieux de décision et traitent de plus en plus souvent, avec les professionnels, des accords limités à un département ou une région.

Devant le rôle majeur des mouvements de consommateurs comme facteur de modernisation de l'économie du pays, votre rapporteur se félicite que les moyens financiers mis à leur disposition par l'Etat puissent être majorés en dépit des contraintes budgétaires.

4. Les actions concertées en matière de consommation

Indépendamment des crédits de fonctionnement, le Secrétariat d'Etat chargé de la consommation attribue des aides aux diverses associations pour leur permettre d'assurer leur rôle de partenaire social, capable de négocier, de dialoguer, de se concerter avec les professionnels.

Consacrées à la participation financière de l'Etat aux actions spécifiques menées par les organisations de consommateurs, ces subventions sont accordées sur la base de programmes d'actions ou de dossiers ponctuels, conduits ou réalisés tant au plan national qu'au niveau départemental.

Avec 16,8 millions de francs, les crédits destinés à ce type d'intervention diminuent de 33 % par rapport au budget pour 1985.

Cette importante régression ne fait que traduire le transfert de 8,3 millions de francs, constaté au titre des aides aux organisations de consommateurs.

Si l'on élimine cette mesure technique, **il apparaît que les crédits consacrés aux actions concertées en matière de consommation sont reconduits en francs courants.** En conséquence, l'effort fait par le Gouvernement en ce domaine pourra être maintenu.

A cet égard, on rappellera que les interventions conduites à ce titre et dont l'initiative revient souvent aux organisations de consommateur, sont généralement limitées dans le temps et fréquemment non reconductibles.

Au cours de sa séance du 13 novembre 1985, la Commission des finances a procédé, sur le rapport de M. Michel Manet, rapporteur spécial, à l'examen du budget de la Consommation.

La Commission a décidé de soumettre à l'appréciation du Sénat les crédits de la Consommation pour 1986.