
SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1), sur le projet de loi de finances pour 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

TOME VIII

CONSOMMATION ET CONCURRENCE

Par Mme Monique MIDY,

Sénateur

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

Voix les numéros :

Assemblée Nationale (7^e légis.) : 2061 et annexes, 2067 (annexe n° 10), 2062 (tome VI) et in-8° 896.

Sénat : 85 et 86 (annexe n° 1) (1985-1986).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
 PREMIERE PARTIE : LA NOUVELLE REFORME DES STRUCTURES.....	 7
<i>A. Le secrétariat d'Etat à la consommation</i>	7
<i>B. La réorganisation des services</i>	7
<i>C. L'évolution des effectifs budgétaires</i>	8
<i>D. Le Conseil national de la consommation (C.N.C.)</i>	9
 DEUXIEME PARTIE : TENDANCES GENERALES DE L'EVOLUTION DU DROIT DE LA CONSOMMATION	 11
I. Les nouvelles perspectives	11
II. Les avancées récentes	12
<i>A. La commission pour la sécurité des consommateurs (C.S.C.) ...</i>	12
<i>B. La protection des consommateurs</i>	13
1) Dans le secteur automobile	13
2) Dans le secteur financier	14
III. Le droit de la publicité	15
<i>A. Les textes dont le dépôt serait souhaitable</i>	15
<i>B. Les contrats de qualité</i>	16

TROISIEME PARTIE : LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS ET L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION	17
I. Les associations de consommateurs	17
<i>A. Problèmes généraux</i>	17
1) Les critères de représentativité	17
2) La participation des associations de consommateurs	13
<i>B. L'évolution des dotations budgétaires</i>	18
1) La modification de la présentation des comptes	18
2) L'évolution des dotations en moyenne période	19
II. L'Institut national de la consommation	21
1) Les recettes commerciales l'emportent sur les dotations publiques	21
2) La relative stagnation des essais comparatifs	21
3) L'évolution des subventions publiques	22
QUATRIEME PARTIE : LES LITIGES DE LA CONSOMMATION	23
I. La boîte postale 5000 (B.P. 5000)	23
II. La commission des clauses abusives (C.C.A.)	24
CINQUIEME PARTIE : LA POLITIQUE DES PRIX	25
I. La politique générale des prix	25

II. Les consommateurs et le contrôle des prix	26
<i>A. L'opération « vacances 1985 »</i>	26
<i>B. Les comités de liaison départementaux pour la stabilité des prix (C.L.D.S.P.)</i>	27
<i>C. Les comités départementaux des prix</i>	27
<i>D. Les centres locaux d'information sur les prix (C.L.I.P.)</i>	28
CONCLUSION	29

INTRODUCTION

Votre rapporteur pour avis estime ce projet de budget (qui n'augmente que de 0,5%) peu favorable non seulement à la poursuite d'une action toujours plus efficace dans le domaine de la consommation, mais également à la prise de participation plus grande des consommateurs dans la défense de leurs intérêts –notamment par l'intermédiaire de leurs associations–.

Déjà, en 1985, les crédits attribués au secrétariat d'Etat alors en place, portaient la marque de la rigueur d'où les résultats insuffisants que chacun peut constater. Un tour d'horizon des activités « consommation » fait plutôt ressortir en effet un **coup d'arrêt dans le dynamisme connu précédemment.**

Parallèlement, le bilan de 1984 montre que notre pays a enregistré la progression de consommation la plus faible depuis 1959 : 0,5%. L'achat, par les ménages, des produits manufacturés a chuté de 3,4% en un an. Les salariés épargnent de moins en moins. Les fonds centralisés par la Caisse des dépôts ont baissé de plus de 7 milliards de francs au deuxième semestre de cette année.

Les dépenses d'une grande majorité de Français se replient sur les biens les plus élémentaires, comme les produits de première nécessité. Le risque est grand de voir en 1986 diminuer encore la consommation dite « populaire », celle qui intéresse en fait le plus grand nombre.

L'étape fondamentale de la défense du consommateur ne passe-t-elle pas par une amélioration de son pouvoir d'achat ? De l'avis de votre rapporteur pour avis, ces rappels donnent un éclairage différent des « victoires » gouvernementales sur l'inflation.

Enfin, votre rapporteur pour avis regrette que les contrats de qualité ne connaissent pas une progression suffisante et que ne soient pas mises à contribution les compétences des comités d'entreprise dans les questions de formation et de transparence des prix.

En résumé, votre rapporteur pour avis pense que nous assistons à un **désengagement du Gouvernement sur ces questions de la consommation.**

PREMIERE PARTIE :

LA NOUVELLE REFORME DES STRUCTURES

Dans son précédent avis, votre rapporteur indiquait que : « Après avoir connu des mutations très importantes depuis 1981, les structures ministérielles et celles du Conseil national de la consommation semblent être entrées dans une phase pleinement opérationnelle ». Tout en demeurant opérationnelles, ces structures ont néanmoins enregistré plusieurs modifications significatives.

A. LE SECRETARIAT D'ETAT A LA CONSOMMATION

La place du secrétariat d'Etat dans l'organigramme ministériel a connu plusieurs étapes. Ministère « plein », puis secrétariat d'Etat autonome, la consommation a été rattachée au secrétariat d'Etat auprès du ministre de l'économie, des finances et du budget (budget et consommation). L'inconvénient mineur de telles pérégrinations administratives est de ne pas faciliter la lecture des documents budgétaires successifs. En revanche, il est permis de se demander si elles ne traduisent pas un relatif essoufflement de la politique « consumériste » du Gouvernement.

B. LA REORGANISATION DES SERVICES

L'opération qualifiée de fusion consiste exactement en la création au ministère de l'économie, des finances et du budget, d'une direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes qui exercera l'ensemble des attributions relevant jusque là de quatre administrations :

- la direction générale de la concurrence et de la consommation (D.G.C.C.)
- la direction de la consommation et de la répression des fraudes (D.C.R.F.)

- la mission d'études et de coordination (M.E.C.)
- le service des affaires générales (S.A.G.).

Cette réforme vise deux objectifs, selon le Gouvernement :

1. Constituer un instrument plus efficace au service de la politique de lutte contre l'inflation et de modernisation de l'économie par le développement de produits de qualité en permettant la valorisation réciproque des activités des services fusionnés.

2. Unifier les instruments de la politique de la consommation et améliorer ainsi le service rendu à l'utilisateur.

L'avis de votre rapporteur pour avis est plus nuancé.

Les deux administrations concernées, issues des ordonnances de juin 1945, avaient chacune leur rôle spécifique et bien différent : le contrôle des prix et le contrôle de la qualité.

Une adaptation était peut-être nécessaire, mais celle-ci n'aurait-elle pas dû faire l'objet de concertations ? Les organisations syndicales, reçues par votre rapporteur pour avis, ont regretté de ne pas avoir été consultées.

Une fusion ? Pour quelles finalités ? Pour quelles missions nouvelles au moment où la liberté des prix s'accroît ? Comment répondre aux inquiétudes du personnel quant au maintien et au développement d'activités indispensables à l'équilibre économique. Comment ne pas voir les prémices d'une déréglementation généralisée ?

C. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS BUDGETAIRES

Conformément à la politique gouvernementale de rigueur, des suppressions d'emplois sont prévues dans le cadre du redéploiement budgétaire. Sept emplois de titulaires actuellement vacants seront supprimés. Un poste est également supprimé à l'Institut national de la consommation. Cela s'ajoute aux dix-sept emplois de titulaires déjà supprimés en 1984. Votre rapporteur pour avis a déjà, l'année dernière, souligné que toute réduction d'effectifs, aussi minime puisse-t-elle apparaître, ne manque pas d'avoir de fortes répercussions dans ce secteur où, déjà, le personnel est en nombre insuffisant, notamment au niveau départemental.

Les mesures de transformation de 14 emplois d'agents contractuels en 14 emplois de contrôleurs de la répression des fraudes titulaires et la

diminution du nombre des agents agréés ou rémunérés sur fonds de concours ne peuvent compenser les emplois supprimés.

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

Inauguré fin 1983, le C.N.C. a mis en place, dans les premiers mois de 1984, les conditions de son activité : création d'un bureau, adoption du règlement intérieur, définition de son programme de travail. Chacun des deux collèges le constituant –consommateurs et usagers d'une part, professionnels d'autre part– a été associé à ce travail de mise en place. Les deux collèges ont ensuite participé à différents groupes de travail lancés successivement en cours d'année : publicité comparative, règlement des litiges de la consommation, agro- alimentaire et nutrition, services publics, information du consommateur sur les produits et les services, crédit à la consommation.

Le rapport et l'avis proposés par le groupe « publicité comparative » ont été adoptés en conseil plénaire le 3 avril 1984. Cet avis, présenté par MM. Mabillet et Darmaillacq, a fait autorité et a conduit le Gouvernement à ne pas déposer de projet de loi réformant le droit de la publicité.

Enfin, le C.N.C. a été consulté sur un certain nombre de sujets d'actualité : contrôle technique des véhicules automobiles, problèmes posés par les officines de gestion de dettes, problèmes communautaires. Le C.N.C. aurait dû jouer un rôle plus efficace. On peut même constater une lenteur dans ses travaux. En outre, la dualité consommateurs/professionnels est vite apparue en son sein –les derniers possédant bien plus de moyens–. La limite du dialogue possible est donc flagrante.

DEUXIEME PARTIE

TENDANCES GENERALES DE L'EVOLUTION DU DROIT DE LA CONSOMMATION

I. LES NOUVELLES PERSPECTIVES

La Commission de réforme du droit de la consommation a remis son rapport définitif au ministre chargé de la consommation en avril 1985. Cette commission était chargée d'élaborer un code de la consommation protégeant mieux que le droit actuel les intérêts des consommateurs. Compte tenu de l'ampleur de l'ouvrage qui ne comporte pas moins de 326 articles, de l'importance des questions soulevées et des nécessaires concertations préalables que les réformes proposées impliquent, le Gouvernement n'a pas été en mesure de déposer l'ensemble des textes devant le Parlement.

C'est pourquoi le secrétariat d'Etat chargé du budget et de la consommation a repris certaines des propositions afin d'envisager des réformes successives. Parmi celles-ci, sont en cours de préparation les textes relatifs à l'action collective et à l'action de groupe, ceux qui visent à réformer certaines méthodes commerciales et notamment le démarchage téléphonique non réglementé jusqu'alors, enfin les textes instaurant des types d'accords collectivement négociés entre organisations professionnelles et associations de consommateurs permettant d'éliminer les clauses abusives dans les contrats régissant leurs rapports.

Votre rapporteur pour avis ne méconnaît pas les difficultés de cette tâche législative, qui n'avait jamais été entreprise dans le passé. Elle note toutefois que des réformes, telles celle de l'action collective, sont annoncées depuis plusieurs années. Il est indispensable, ici, d'insister sur le regret exprimé par l'ensemble des associations quant à la sous-utilisation de ce remarquable travail, véritable « mine » de textes de loi. Ces textes

deviennent indispensables et serviraient de supports juridiques à l'action des associations de consommateurs, qui verraient leur crédibilité accrue.

II. LES AVANCÉES RÉCENTES

A. LA COMMISSION POUR LA SECURITE DES CONSOMMATEURS (C.S.C.)

En ce qui concerne la recherche et le recensement des informations de toutes origines pour les dangers présentés par les produits ou services, la C.S.C. étudie actuellement les modalités de réalisation d'un fichier à partir des expériences sectorielles en cours, au niveau national et communautaire.

Au 15 juillet 1985, la C.S.C. avait reçu 123 requêtes, dont huit émanant des pouvoirs publics, une d'une collectivité locale, trois d'un établissement public, seize d'associations nationales, régionales ou locales, deux d'entreprises et le reste de particuliers. Il faut noter que, parmi les requêtes des particuliers, environ le tiers se situait hors des compétences de la commission et que quatre ont été déjà classées, conformément à l'article 15 de la loi du 21 juillet 1983. En raison de la technicité des dossiers et de la procédure imposée par les textes dans le souci de garantir les droits de la défense, le premier avis de la C.S.C. (mousse urée-formol) n'a pu être rendu qu'au mois de juillet.

Il faut toutefois noter que, d'ores et déjà, dans au moins trois affaires, l'intervention de la commission a incité les professionnels à prendre des mesures préventives en cours d'instruction.

Il faut enfin rappeler que, dans le cadre des dispositions de l'article 3 de la loi, trois arrêtés interministériels ont été pris pour une durée n'excédant pas un an. Il s'agit des arrêtés du 10 août 1984 portant suspension de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de conserves d'asperges originaires d'Espagne, et de l'arrêté du 31 août 1984 portant suspension de la fabrication, de l'exportation, de l'importation et de la mise sur le marché des gommes à effacer rappelant des denrées alimentaires.

Votre rapporteur pour avis ne manquera pas de demander au Gouvernement la politique qu'il entend suivre pour surveiller la qualité des viandes de cheval importées.

B. LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS

1) Dans le secteur automobile

a) La loi du 11 juillet 1985 réglemeⁿte notamment la profession d'expert automobile. Si cette réglementation n'est pas encore totalement satisfaisante, on doit relever que ses dispositions qui tendent à organiser la profession, présentent pour les consommateurs l'intérêt de leur offrir une garantie de sérieux lorsqu'ils souhaitent recourir à une expertise officieuse ou amiable. Cette garantie sera d'autant plus renforcée que les deux décrets qui doivent être pris, en application de la loi, prévoient l'un la fixation de véritables règles de déontologie professionnelle, l'autre la modification dans un sens plus rigoureux des conditions de délivrance du brevet professionnel requis par les textes.

b) Cette réforme est complétée, depuis les arrêtés du 12 juillet 1985, par le contrôle technique obligatoire auquel devront être soumis les véhicules automobiles légers visés au titre II du code de la route, mis en circulation depuis plus de cinq ans, d'un poids total autorisé en charge n'excédant pas 3,5 tonnes et faisant l'objet d'une mutation ou d'un changement de locataire dans le cas d'un véhicule en location de longue durée ou avec option d'achat, à l'exception des véhicules de collection.

L'obtention du certificat d'immatriculation dans une série normale est subordonnée à l'exécution d'une visite technique où sont effectués les contrôles de sécurité, sans démontage, en 52 points, prévus par la norme française NF X 50-201. Ces visites techniques sont effectuées dans des centres de contrôle agréés, dans chaque département, par le commissaire de la République. La mise en place du système devrait pouvoir être terminée pour le 31 décembre 1985.

Pour obtenir le certificat d'immatriculation d'un véhicule, le demandeur doit fournir, en plus des pièces déjà prévues, un certificat attestant que la visite technique ainsi définie a bien été réalisée.

Toutefois, ce certificat ne comporte aucune indication sur les résultats du contrôle. La réforme entreprise se révèle être incomplète en limitant ses effets aux seules dispositions administratives du code de la route. Dans le souci de lui ajouter un élément supplémentaire de garantie dans la loyauté des transactions, le secrétariat d'Etat chargé du budget et de la consommation a préparé un projet de décret pris sur le fondement de la loi du 1er août 1905 sur les fraudes et falsifications en matière de produits ou de services, qui ajoutera un article au décret du 4 octobre 1978 pris pour l'application de cette loi aux véhicules automobiles. Le décret imposera

que ce soit le vendeur du véhicule qui fasse procéder au contrôle et qu'il remette à l'acquéreur le rapport de contrôle établi par le centre.

Votre rapporteur pour avis se félicite de ces progrès, mais tient à rappeler que les automobilistes français ont ainsi obtenu plus de satisfactions d'ordre juridique que de satisfactions d'ordre fiscal ou tarifaire.

2) Dans le secteur financier

a) En matière bancaire, la réglementation applicable notamment à la prise en charge partielle ou totale des frais de crédit, a été modifiée par l'article 86 de la loi bancaire, l'article 38 du décret n° 84-709 du 24 juillet 1984 et l'arrêté n° 84-64 A du 20 septembre 1984 relatif à la publicité des prix à l'égard du consommateur.

L'article 7 du décret n° 84-708 du 24 juillet 1984 prévoit l'obligation pour les établissements financiers :

- de porter à la connaissance de leur clientèle et du public les conditions générales de banque qu'ils pratiquent, notamment les taux appliqués lorsqu'un crédit est accordé ;

- d'informer les clients qui ouvrent un compte sur les conditions d'utilisation du compte, le prix des différents services auxquels il donne accès et les engagements réciproques de l'établissement et du client.

b) Dans le domaine des assurances, durant les années 1984 et 1985, deux textes législatifs ont modifié le droit des assurances et auront un impact pour les consommateurs. L'un concerne le secteur de l'assurance-vie et de la capitalisation, l'autre les victimes d'accidents de la circulation.

Par la loi n° 85-608, améliorant l'information des assurés et la transparence des contrats d'assurance-vie et de capitalisation, les mesures de protection du consommateur sont renforcées en ce qui concerne notamment les modalités d'exercice de la faculté de renonciation, le raccourcissement du délai dans lequel le versement initial doit être intégralement remboursé, l'aggravation de la pénalité due par l'assureur en cas de retard par le paiement d'intérêts de retard plus importants.

Par la loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à « l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation », qui modifie notamment certaines règles applicables aux victimes d'accidents de la circulation dans lesquels est

impliqué un véhicule, les victimes, qu'elles soient piétons, cyclistes ou personnes transportées dans un véhicule, seront indemnisées pour les dommages corporels subis, dans tous les cas sauf si elles ont commis une faute inexcusable, cause exclusive de l'accident. Cette exception n'existera pas lorsque les victimes auront moins de seize ans ou plus de soixante-dix ans, ou un taux d'incapacité permanente ou d'invalidité au moins égal à 80%.

A l'inverse, l'indemnisation du conducteur du véhicule à moteur sera limitée ou nulle s'il a commis une faute. En outre, lorsque la victime demandera au Fonds de garantie automobile une indemnisation, elle n'aura plus à démontrer l'insolvabilité de l'auteur de l'accident ou de son assureur. Le Fonds pourra transiger avec la victime sans attendre l'accord de l'auteur des dommages. Enfin, l'assureur devra présenter une offre d'indemnité dans un délai maximal de huit mois.

c) **Les officines de gestion de dettes et la clause pénale.** Une loi récente dispose que les obligations contractées par les débiteurs auprès d'officines de gestion de dettes seront désormais nulles de plein droit, et l'exercice à titre onéreux d'activités de gestion de dettes sera réprimé pénalement. Afin de faire bénéficier le plus grand nombre de personnes de ces dispositions protectrices, elles seront applicables aux contrats en cours au moment de leur entrée en vigueur. Il s'agit donc, à proprement parler, plus d'une quasi interdiction de ces officines que de leur réglementation. Votre rapporteur pour avis se félicite de cette réforme qu'elle avait déjà souhaitée il y a plusieurs années.

Selon cette même loi, le juge pourra dorénavant rétablir des conditions contractuelles plus équitables au profit du consommateur débiteur dans le cas où un contrat prévoit à l'avance et de façon forfaitaire les dommages-intérêts qui seront dus en cas d'inexécution de leurs obligations par les parties.

III. LE DROIT DE LA PUBLICITE

A. LES TEXTES DONT LE DEPOT SERAIT SOUHAITABLE

Comme dans ses précédents avis, votre rapporteur doit faire état d'un triple regret sur l'absence d'un texte réglementant de manière précise :

- la publicité sur le tabac ;

- la publicité sur les boissons alcooliques ;
- l'utilisation dégradante de l'image de la femme dans les messages publicitaires.

Il semble toutefois qu'un projet de loi puisse être déposé à bref délai en ce qui concerne la publicité des boissons alcooliques.

B. LES CONTRATS DE LA QUALITE

1) Depuis octobre 1984, 21 entreprises ont signé de nouveaux contrats pour l'amélioration de la qualité, ou renouvelé ceux qui venaient à échéance. Le nombre d'entreprises signataires de contrats est, à ce jour, de 35. Les résultats sont en effet maintenant comptés en nombre d'entreprises plutôt qu'en nombre de contrats, compte tenu du fait que les contrats récemment signés portent plus sur des gammes de produits que sur des produits isolés.

2) La procédure des contrats pour l'amélioration de la qualité a fait l'objet de demandes d'explications et d'informations de la part de la Commission des Communautés européennes. Les contrats, selon celle-ci, s'inscriraient nettement dans le cadre d'une politique de reconquête du marché intérieur, tendant à favoriser les produits nationaux au détriment des produits importés, et seraient de ce fait incompatibles avec les articles 30 et suivants du Traité de Rome. Les autorités françaises ont répondu qu'il s'agissait d'un malentendu. Elles ont réfuté les accusations de la Commission et montré que la procédure était ouverte à toutes les entreprises, notamment à celles des Etats membres des Communautés européennes. Le complément d'explication fourni en dernier lieu devrait permettre de lever complètement les craintes de la Commission.

Par contre, cette réponse inquiète votre rapporteur pour avis pour qui les contrats de qualité doivent être effectivement une contribution à la reconquête de notre marché intérieur. Céder aux pressions de la Commission des Communautés européennes serait annuler les caractéristiques novatrices de ces contrats.

TROISIEME PARTIE

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

I. LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

A. PROBLEMES GENERAUX

1) Les critères de représentativité

Dans son précédent avis, votre rapporteur indiquait que : « Il conviendrait donc que le Parlement soit saisi d'un projet de loi global permettant d'envisager une refonte des critères de représentativité respectueuse des diversités, mais également soucieuse d'efficacité ».

Toutefois, en réponse à une question posée par écrit, le secrétariat d'Etat a estimé que : « Il n'appartient pas à l'Etat d'intervenir dans un domaine qui est celui de la liberté d'association. Actuellement, 20 organisations nationales sont agréées au titre de l'article 46 de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat du 27 décembre 1973 et siègent au Conseil national de la consommation. D'après les éléments d'informations recueillis, elles fédèrent plus de 90% des structures associatives locales oeuvrant en matière de défense des consommateurs. On peut donc considérer qu'elles donnent une représentation désormais fidèle de l'ensemble des sensibilités des consommateurs. Il leur revient, et à elles seules, d'évaluer l'importance de leurs divergences et de décider d'éventuels rapprochements. »

On peut donc supposer que, sur ce point, les recommandations de la commission Calais Auloy ne seront pas suivies d'effets.

2) La participation des associations de consommateurs

Depuis plusieurs années, votre rapporteur s'attache à dresser un bilan des entreprises ou organismes dans lesquels les associations de consommateurs sont représentées es qualité. Depuis 1981, elles sont ainsi membres des organes délibérants de 10 banques et compagnies financières nationales et de 33 conseils et commissions spécialisées. Il convient de se féliciter de cette situation tout en rappelant que ces associations, en raison de la modicité de leurs ressources permanentes, ne sont pas toujours en mesure de former de nombreux responsables qualifiés aptes à prendre une part active aux délibérations de ces organes délibérants.

B. L'EVOLUTION DES DOTATIONS BUDGETAIRES

1. La modification de la présentation des comptes

Les crédits votés pour l'année 1984 au chapitre 44-81 : « aides aux organisations de consommateurs » se sont élevés à 10 751 668,00 francs. Ils ont été consommés à hauteur de 10 482 877,00 francs. L'écart constaté correspond à l'annulation réalisée en cours d'année dans le cadre du fonds de régulation budgétaire.

Les crédits du chapitre 44-81 pour 1985 (11 751 668,00 francs) étaient en augmentation de 9% par rapport à l'année précédente. Au 1er juillet, 4 933 315,00 francs ont été engagés et ordonnancés en faveur des organisations nationales agréées et des organismes regroupant les associations au niveau régional et départemental.

Pour 1986, une dotation de 22 051 668,00 francs est inscrite à ce chapitre. Ces crédits prennent en compte une nouvelle répartition de charges entre les chapitres 44-81 et 44-82. Il est proposé, en effet, de transférer sur le chapitre 44-81 8 300 000,00 francs correspondant à des crédits de fonctionnement (salaires des assistants techniques de la consommation et aides financières aux C.T.R.C. en matière d'information télévisée) pour des raisons de bonne imputation budgétaire.

2) L'évolution des dotations en moyenne période

L'évolution des crédits votés destinés aux organisations de consommateurs agréées depuis 1981 a été la suivante :

	1981	1982	1983	1984	1985	Projet de budget 1986
(Francs courants)						
Chapitre 44-81	5 000 000	8 500 000	9 180 000	10 751 668	11 751 668	22 051 668
Chapitre 44-82	14 382 906	20 882 906	22 552 906	25 361 705	25 139 020	16 839 020

Les crédits ont été consommés dans leur quasi totalité.

Traduction en francs constants

	1981	1982	1983	1984	1985 prévisions	1986 prévisions
Chapitre 44-81	6 600 000	10 030 000	9 868 500	10 751 668	11 164 085	20 287 535
Chapitre 44-82	18 985 436	24 641 829	24 244 374	25 361 705	23 882 069	15 491 898

Ce tableau montre que si depuis 1981 les moyens mis à la disposition des consommateurs ont augmenté de 40% en francs constants, de 1985 à 1986, ils n'augmenteront que de 2% en francs constants, soit beaucoup moins que l'inflation. L'ensemble des associations se plaignent de cet état de fait.

Votre rapporteur pour avis se fait leur interprète pour souligner qu'une véritable reconnaissance de leur fonction économique passe par l'attribution de moyens financiers qui contribuent à leur assurer la véritable place qui leur revient.

	1981	1982	1983	1984	1985
ADLIC-FEN	-	-	-	100 000,00	102 150,00
Association FO Consommateurs (AFOC)	438 000,00	525 000,00	567 000,00	595 400,00	608 200,00
Association des Nouveaux Consommateurs	213 900,00	-	200 000,00	210 000,00	214 500,00
ASSECO-CFDT	150 000,00	335 000,00	400 000,00	458 000,00	467 850,00
Confédération Générale du Logement (CGL)	300 000,00	335 000,00	361 800,00	380 000,00	388 170,00
Confédération Nationale des Associations Familiales (CNAFAL) ..	-	-	-	150 000,00	153 230,00
Comité National des Associations Populaires Familiales Syndicales (CNAFPS)	335 000,00	410 000,00	442 800,00	465 000,00	474 500,00
Confédération Nationale du Logement (CNL)	70 000,00	335 000,00	361 800,00	380 000,00	388 170,00
Confédération Syndicale du Cadre de Vie (CSCV)	341 000,00	480 000,00	550 000,00	620 000,00	633 330,00
Confédération Syndicale des Familles (CSF)	345 000,00	480 000,00	530 000,00	600 000,00	612 900,00
Fédération des Familles de France (FFF)	316 140,00	390 000,00	421 200,00	442 400,00	451 900,00
Fédération Nationale des Associations Familiales Rurales (FNAFR)	353 000,00	430 000,00	464 400,00	488 000,00	498 450,00
Laboratoire Coopération pour l'Information, la Protection et la représentation des Consommateurs	330 000,00	400 000,00	432 000,00	453 600,00	507 400,00
Léo-Lagrange	-	-	-	80 000,00	81 720,00
Organisation Générale des Consommateurs (ORGECO)	225 960,00	260 000,00	280 400,00	294 000,00	300 320,00
Union Fédérale des Consommateurs (UFC)	430 000,00	530 000,00	572 400,00	620 000,00	633 330,00
Union Féminine Civique et Sociale (UFCS)	304 000,00	370 000,00	399 600,00	419 600,00	428 600,00
INDECOSA-CGT	150 000,00	335 000,00	400 000,00	458 000,00	467 850,00

II. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION

Au-delà de péripéties liées au changement de directeur de l'Institut, trois éléments doivent être notés :

1) Les recettes commerciales l'emportent sur les dotations publiques

	1981	1982	1983	1984	1985 (prévisionnel)
% recettes publiques	53,84	57,78	51,34	52,49	46,85
% recettes commerciales	45,75	40,82	46,67	45,58	51,94
% autres	1,41	1,40	2,19	1,93	1,21

Il est donc assez curieux de noter qu'un établissement public administratif soit financé majoritairement par des recettes commerciales.

2) La relative stagnation des essais comparatifs

Nombre d'essais comparatifs effectués par l'Institut entre 1981 et 1985

1981	20
1982	23
1983	17
1984	17

Selon le secrétariat d'Etat, la nécessité de mener des enquêtes plus lourdes et plus complètes sur les produits agro-alimentaires et industriels (le marché de la viande par exemple), a entraîné une diminution du nombre de tests réalisés à partir de 1983. Ces enquêtes permettent toutefois de mieux faire connaître aux consommateurs la qualité des produits, particulièrement lorsque le test comparatif ne met pas en lumière des différences de qualité sensibles mais simplement des dénominations commerciales différentes.

Votre rapporteur pour avis estime cependant que le niveau actuel ne doit plus être abaissé sous peine de diminuer l'impact positif de l'Institut.

3) L'évolution des subventions publiques

L'évolution des crédits votés au chapitre 36-80 « subvention à l'Institut national de la consommation » a été la suivante depuis 1981 :

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Francs courants.....	27 481 538	33 481 538	35 933 477	40 007 405	41 767 987	44 097 809
Francs constants 1984	36 275 650	39 508 215	38 628 488	40 007 405	39 679 588 prévisions	40 569 984 prévisions

Il ressort de ce tableau qu'entre 1981 et 1986 la dotation aura enregistré, en francs constants 1984, une hausse de moins de 12%. Entre 1984, une hausse devrait être de 2,3% environ (+ 5,6% en francs courants). Plus que jamais, l'I.N.C. doit revenir à son rôle premier, celui d'outil technique des associations -rôle de formation, d'information, d'aide juridique au service des consommateurs- alors que les efforts de l'Institut semblent essentiellement porter sur les activités médiatiques.

QUATRIEME PARTIE

LES LITIGES DE LA CONSOMMATION

L'année sous revue ne se caractérise pas par des novations ou des tendances nouvelles. Sous réserve des suites qui seront données aux recommandations de la commission Calais Auloy, elle se résume à l'examen des activités de la boîte postale 5000 et à la commission des clauses abusives.

I. LA BOITE POSTALE 5000 (B.P. 5000)

Les crédits destinés au fonctionnement de la B.P. 5000 se sont élevés en 1984 à 742 020,00 francs, imputés sur le chapitre 44-82 « actions concertées en matière de consommation ». Ces crédits sont en réduction de 24,2% par rapport à 1983. Ils ne concernent que les versements effectués aux organisations locales de consommateurs acceptant de prendre en charge jusqu'à leur terme les dossiers de litiges soumis à la B.P. 5000.

Le volume du courrier reçu atteint 15 649 lettres (- 16,5% par rapport à 1983), dont 2 835 demandes de renseignements. Les 12 814 litiges (- 13,6% par rapport à 1983) soumis à la B.P. 5000 se répartissent en 10 850 litiges contractuels (- 14,8% par rapport à 1983) et 1 964 litiges non contractuels (- 6,5% par rapport à 1983).

La nature des litiges a peu évolué par rapport aux années précédentes. Le plus grand nombre de dossiers concerne toujours la construction, le dépannage et, à un moindre degré, les locations saisonnières (écarts entre la réalité et les descriptifs). On notera, toutefois, la progression des litiges concernant des services mal définis ou illusoire qui cherchent un marché

parmi les personnes en difficulté (cours par correspondance et surtout gestion de dettes). Ceci a notamment conduit le Gouvernement à proposer des mesures interdisant les officines de gestion de dettes, votées par le Parlement en juillet 1985.

Le mode de règlement n'a pas été sensiblement modifié par rapport à l'année précédente : 9 477 affaires ont été réglées en première instance et 46 en commission de conciliation. A la fin de l'année 1984, 2 756 dossiers étaient encore en cours d'instruction. Aucune modification n'a été apportée à la procédure au cours des exercices 1984 et 1985.

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

Depuis 1981, la C.C.A. a émis onze recommandations relatives aux sujets les plus divers (contrats de construction de maisons individuelles, de déménagement, de transport terrestre de voyageurs). Toutes ces recommandations ont été publiées au Bulletin officiel de la concurrence et de la consommation.

Mise à part la recommandation n° 81-01 qui s'applique à tous les contrats conclus entre professionnels et consommateurs, les autres recommandations s'adressent à des professionnels d'un secteur économique bien délimité. Les syndicats professionnels représentatifs de toutes les activités professionnelles en cause ont été associés à l'élaboration des recommandations dont ils se sont faits le relais auprès de leurs adhérents. La plupart des contrats actuellement en usage sont donc en principe débarrassés de leurs clauses abusives sous la triple pression des pouvoirs publics, des instances représentatives des professionnels et des associations de consommateurs.

Cette situation peut donc être qualifiée de satisfaisante, même si la commission estime que son action pourrait être encore plus efficace (renforcement des moyens en personnel, promulgation des décrets, information des milieux judiciaires). Les propositions de réforme contenues dans son dernier rapport d'activité mériteraient d'être suivies d'effets. Votre rapporteur pour avis ne manquera pas d'interroger le ministre sur ces points précis.

CINQUIEME PARTIE :

LA POLITIQUE DES PRIX

Compte tenu de l'examen par le Parlement au cours de la présente session d'un projet de loi améliorant la concurrence, votre rapporteur pour avis centrera son analyse sur la politique des prix. La décélération de l'inflation en 1985 et le rétrécissement de notre différentiel avec nos concurrents étrangers doivent être signalés, mais ils constituent le résultat mécanique d'une politique économique avec laquelle votre rapporteur pour avis est en désaccord. Compte tenu du champ limité par la pratique parlementaire aux avis budgétaires, nous nous bornerons à rappeler les trois réflexions générales examinées en détail l'année précédente : **le refus constant d'associer les comités d'entreprises à la lutte contre l'inflation, la réglementation communautaire de plus en plus entravante, l'insuffisance des effectifs des services officiels de contrôle des prix.**

I. LA POLITIQUE GENERALE DES PRIX

Selon le ministère des finances : « La lutte contre l'inflation et la poursuite de la décélération des prix, désormais bien engagée, ont été en 1984 comme elles le sont encore en 1985 une priorité de l'action gouvernementale. En conséquence, dans le cadre général de l'action du gouvernement contre l'inflation, l'encadrement des prix a été maintenu tout en étant allégé au fur et à mesure des progrès de la désinflation. » Mais, là encore, la réalité relativise pour le moins les déclarations gouvernementales. Ainsi, assiste-t-on, dans l'industrie, à la poursuite de la libération des prix :

- en 1984, la proportion était de 60%,
- en 1985, elle atteint 80% pour parvenir à 90%.

Le tableau suivant rend compte de l'activité exercée par les services officiels en matière de contrôle des prix.

Stades et activités	CONTROLES			PROCEDURES		
	1983	1984	1 ^{er} semestre 1985	1983	1984	1 ^{er} semestre 1985
Production	2 288	1 332	509	-	-	-
Importation gros	2 934	2 464	536	244	261	47
Commerce de détail	89 137	99 325	27 314	6 496	9 265	2 328
Services	140 003	161 269	79 682	11 061	11 818	3 492
Total	243 362	264 390	106 041	17 799	21 344	5 867

II. LES CONSOMMATEURS ET LE CONTROLE DES PRIX

Les consommateurs ont été associés à la lutte contre l'inflation, soit dans le cadre d'actions concrètes telles que les opérations interministérielles « vacances » qui visent à renforcer la surveillance des prix pendant l'été dans les zones touristiques, soit dans celui des comités national et départementaux des prix, où ils siègent avec voix délibérative, et des comités de liaisons départementaux pour la stabilité des prix dont ils sont les principaux animateurs.

A. L'OPERATION « VACANCES 1985 »

L'opération interministérielle vacances (O.I.V.) s'est déroulée du 17 juin au 6 septembre dans 35 départements. Trois objectifs ont été poursuivis :

- prévenir par des contrôles coordonnés les abus souvent constatés dans les pratiques commerciales, notamment en matière de prix, et dont peuvent être victimes les consommateurs et usagers en vacances ;

- mettre en place une structure à l'écoute de leurs plaintes qui soit en mesure d'y apporter une solution rapide ;

- réaliser une information très large auprès du grand public afin de sensibiliser les différents partenaires socio-économiques concernés, sur la nécessité :

- . pour les consommateurs et leurs associations d'être actifs et vigilants,

- . pour les milieux professionnels de dégager une bonne image de marque du pays par la qualité de leur accueil.

Favorable à ce type d'action ponctuelle, votre rapporteur pour avis demandera au ministre concerné de bien vouloir dresser un bilan détaillé de l'O.I.V. 1985.

B. LES COMITES DE LIAISON DEPARTEMENTAUX POUR LA STABILITE DES PRIX (C.L.D.S.P.)

Les comités de liaison départementaux pour la stabilité des prix sont actuellement au nombre de 21. Les années 1984-1985 ont vu éclore une série de réalisations significatives : expositions pédagogiques sur l'inflation, étude sur la filière du lait, répondeurs téléphoniques donnant une information renouvelée chaque semaine dans certains départements.

Des journées d'études se sont déroulées en juin 1985 en Avignon pour faire le bilan de cette activité. Cette rencontre a également décidé la création d'un courrier des comités de liaison qui permettrait d'assurer un échange d'informations entre les comités et de faire connaître leurs réalisations.

C. LES COMITES DEPARTEMENTAUX DES PRIX

En 1984 et 1985, leurs membres se sont réunis au moins une fois par mois, conformément à leur mission, pour examiner les projets de textes relatifs aux prix préparés par l'administration départementale, qu'il s'agisse de textes généraux de fixation de prix ou de décisions individuelles.

Les comités départementaux ont examiné par ailleurs, au moins trois fois par an, l'évolution générale et par grands postes de l'indice national des prix de détail établi chaque mois, par l'I.N.S.E.E., analyse complétée, le cas échéant, par l'indication des variations d'autres indicateurs, tels que l'indice des grands acheteurs et l'indice des matières premières importées. Dans le cadre de la réforme instituée en 1984 susvisé, ils ont également étudié les conditions de fonctionnement de l'économie locale dans le domaine des prix et de la concurrence, étude organisée autour de thèmes qu'ils choisissent à partir de l'actualité et des besoins exprimés, ou des thèmes d'intérêt national illustrés par des cas concrets locaux, étude qui a pour but d'améliorer la compréhension réciproque entre partenaires et de rechercher, le cas échéant, des améliorations concrètes.

D. LES CENTRES LOCAUX D'INFORMATION SUR LES PRIX (C.L.I.P.)

Au début de 1985, trois C.L.I.P. étaient en fonctionnement : à Lille-Roubaix-Tourcoing, Rennes et en Seine-Saint-Denis. A la fin de 1985, cinq C.L.I.P. devraient exister, avec la création de ceux de Dunkerque (septembre 1985) et Mulhouse. Ce nombre de cinq devait être atteint dès la fin 1984. La formule des C.L.I.P. a évolué avec le temps vers un allègement du coût financier pris en charge pour partie par les collectivités locales et une diversification du service rendu au consommateur.

Le coût moyen de fonctionnement annuel d'un C.L.I.P. est actuellement de 800 000 francs, soit une réduction du coût initial de plus de moitié. Cette économie a été obtenue par une adaptation de la périodicité d'enquête au rythme de variation des prix de chaque famille de produits. Seuls les produits dont les prix sont fréquemment ajustés (fruits, légumes, poissons) font l'objet d'une enquête hebdomadaire. Les autres produits font l'objet d'une enquête mensuelle.

L'audience des informations du C.L.I.P. s'est accrue par un perfectionnement du système de diffusion quotidienne, notamment l'existence d'un spot sur une chaîne nationale intitulé INFOPRIX qui a contribué à accroître la connaissance des prix du C.L.I.P.. L'attrait des informations a également été amélioré par une diversification du service. Les C.L.I.P. suivent les saisons de consommation (rentrée scolaire, jouets) et diligentent des enquêtes « spéciales » (jouets, électro-ménager) donnant une information plus complète aux consommateurs. Ces enquêtes semblent avoir connu un réel succès dans le public et avoir stimulé immédiatement la compétition entre commerçants : plusieurs d'entre eux ont fait connaître des baisses de prix ou une amélioration du service après vente à l'occasion de cette information. Indépendamment de cet effet instantané des enquêtes spéciales, on constate un effet progressif de l'enquête permanente du C.L.I.P., allant dans le sens d'une modération des hausses de prix. A Lille comme à Rennes, on a observé au bout de six mois, un an, un resserrement de la dispersion des prix autour du prix C.L.I.P. (prix économique), sommet du premier quartile de la distribution des prix locale.

Tout en rappelant les réserves que lui a inspiré cette formule, votre rapporteur pour avis reconnaît quelques progrès, mais réaffirme la nécessité d'atteindre l'objectif du programme d'exécution prioritaire du IXe Plan, à savoir l'implantation d'un C.L.I.P. dans chaque région de programme.

CONCLUSION

La Commission des Affaires Economiques et du plan a suivi les conclusions de son rapporteur et décidé de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de la concurrence et de la consommation.