

# N° 103

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur  
le projet de loi de finances pour 1994, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE  
NATIONALE,*

TOME VIII

CONSOMMATION ET CONCURRENCE

Par M. Louis MINETTI,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, vice-présidents ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, secrétaires ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dumaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandou, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marqués, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16<sup>e</sup> législ.) : 536, 580, 585 et T.A. 66.

Sénat : 100 et 101 (annexe n° 13) (1993-1994).

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	5
<hr/>	
<b>CHAPITRE PREMIER : LA PROTECTION DES CONSUMMATEURS .....</b>	<b>9</b>
<hr/>	
<b>I. LA SITUATION DES PRINCIPALES INSTANCES DU CONSUMÉRISME .....</b>	<b>9</b>
<b>A. LES ASSOCIATIONS DE CONSUMMATEURS .....</b>	<b>9</b>
1. Une diversification des actions .....	9
2. Une diminution des subventions .....	10
3. L'inapplication des propositions financières du rapport «BRAULT» .....	11
<b>B. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION (INC) ....</b>	<b>12</b>
1. Les nouvelles orientations .....	12
2. Les ressources .....	13
a) L'origine des recettes .....	13
b) Les dotations budgétaires .....	13
<b>C. LE CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION (CNC) ....</b>	<b>14</b>
<b>II. L'ÉVOLUTION DU DROIT APPLICABLE .....</b>	<b>15</b>
<b>A. EN FRANCE .....</b>	<b>15</b>
1. La loi relative au surendettement des particuliers et des familles .....	15
a) Une jurisprudence stabilisée .....	15
b) Un révélateur des difficultés sociales .....	16
2. Les dispositions relatives à la publicité comparative .....	17
a) Une application quasi inexistante .....	17
b) Un retrait du projet de directive communautaire .....	18

	<u>Pages</u>
B. DANS LA COMMUNAUTÉ .....	19
1. La transcription dans les législations nationales des directives déjà adoptées .....	19
2. Les nouvelles mesures .....	21
<hr/>	
<b>CHAPITRE II : L'ORGANISATION DE LA CONCURRENCE ENTRE LES ENTREPRISES .....</b>	<b>23</b>
<hr/>	
<b>I. LA POLITIQUE SUIVIE .....</b>	<b>23</b>
A. LE MAINTIEN DES ORIENTATIONS ANTÉRIEURES .....	23
1. Le contrôle des concentrations .....	23
2. La répression des pratiques anticoncurrentielles et des pratiques d'éviction .....	24
B. UNE IMBRICATION CROISSANTE AVEC LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE .....	25
1. Une influence de plus en plus prononcée .....	25
2. Des effets encore mal appréhendés en termes d'aménagement du territoire .....	26
<b>II. LES TRAVAUX DU CONSEIL DE LA CONCURRENCE .....</b>	<b>27</b>
A. LES SAISINES ET LES DEMANDES D'AVIS .....	27
B. LES DÉCISIONS ET AVIS DU CONSEIL .....	27
<hr/>	
<b>CHAPITRE III : L'ACTION EN FAVEUR DE LA QUALITÉ DES PRODUITS .....</b>	<b>29</b>
<hr/>	
<b>I. UN DOUBLE IMPÉRATIF ÉCONOMIQUE ET CONSOMÉRISTE .....</b>	<b>29</b>
A. UNE EXIGENCE GÉNÉRALE .....	29
B. UNE ILLUSTRATION PROBANTE : LA FILIÈRE FRUITS ET LÉGUMES .....	30
<b>II. DES INTERVENTIONS MULTIFORMES .....</b>	<b>32</b>
A. LE CADRE COMMUNAUTAIRE .....	32
B. LES ACTIONS NATIONALES .....	33
1. Le contrôle de la qualité des produits .....	33
2. Le soutien aux initiatives des professionnels .....	34
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>37</b>

Mesdames, Messieurs,

Pour ce qui concerne le domaine budgétaire qui retient aujourd'hui notre attention, l'année écoulée a été marquée par deux événements.

Le premier est l'absence, au sein du Gouvernement de M. Edouard BALLADUR, de secrétaire d'Etat disposant d'une compétence spécifique en matière de consommation, alors que la tradition semblait s'établir depuis une douzaine d'années. Mais, il est vrai qu'aucun secrétariat d'Etat ne figure dans l'actuel organigramme ministériel. Aujourd'hui, les responsabilités en ce domaine sont donc exercées directement par le ministre de l'Economie.

L'adoption de la partie législative du code de la consommation, au cours de la session extraordinaire ayant suivi la précédente session ordinaire, constitue le second événement qui mérite d'être signalé. La confection de la partie réglementaire de ce code est toujours en cours. Elle devrait toutefois être menée à bien au début de l'an prochain. A cette date, les Français disposeront alors, plus de douze ans après le lancement de l'idée, d'un document regroupant de manière ordonnée l'ensemble des règles -souvent disparates- qui composent le droit de la consommation.

Il faut cependant souligner ici que ce code a été élaboré, et -pour sa partie législative- adopté «à droit constant», c'est-à-dire que sur les dispositions spécifiques aux rapports de la consommation et déjà en vigueur y sont reprises, sans ajouts ni retraits portant sur le fond. Elles sont, simplement, classées selon une logique thématique qui brise l'unité formelle des textes originels mais facilite la

compréhension de l'ensemble du droit, qu'ils ont progressivement construit.

En bref, même s'il en améliore la présentation, le code de la consommation ne traduit nullement un progrès du droit existant : il le maintient en l'état.

A première vue, le même constat paraît pouvoir être dressé à l'égard des dotations réservées à la concurrence et à la consommation par la loi de finances pour 1994 (949,8 millions de francs).

Avec une hausse globale de 0,8 % par rapport au budget initial de 1993 (dépenses ordinaires et crédits de paiement cumulés), on ne peut conclure qu'elles régressent. Avec une inflation estimée officiellement à 2,2 % en 1993, on ne peut pas non plus affirmer qu'elles progressent réellement (en francs constants, la baisse est de 1,4 %). Au total, on pourrait dire qu'elles se maintiennent.

Pendant cette approche relativement optimiste doit être relativisée.

Certes, les dépenses en capital restent stables et les crédits affectés au fonctionnement des services ministériels augmentent de manière sensible : + 6,38 % pour les dépenses autres que celles de personnel et + 7,49 % pour ces dernières (1).

Il n'en demeure pas moins que les crédits des trois chapitres retraçant l'effort en faveur du mouvement consommériste (2) subissent une baisse de 16,2 % qui entraîne une contraction sévère des subventions versées à l'Institut national de la consommation (- 24,4 %) et aux associations de consommateurs (- 15,04 %). Là encore, selon votre rapporteur pour avis, ces évolutions contrastées soulignent le maintien d'une logique d'austérité dans l'élaboration de l'ensemble du projet de loi de finances. Cette appréciation l'amène, à titre personnel, à émettre les plus vives critiques à l'encontre des orientations générales de ce projet.

D'une manière générale, c'est la confortation du grand marché communautaire et la promotion du libéralisme économique

---

(1) Avec un total de 176,3 millions de francs pour les premières et 638,8 millions pour les secondes.

(2) Chapitre 36-10 : subventions à l'INC (34 millions de francs pour 1994) ; chapitre 37-04 : actions spécifiques dans le domaine de la consommation -dont frais de fonctionnement du Conseil supérieur de la consommation- (21,09 millions de francs) ; chapitre 44-81 : aide aux organisations de consommateurs (56,4 millions de francs).

qui tendent à inspirer l'action du Gouvernement dans les domaines de la concurrence et de la consommation. De telles orientations, elles aussi, ne peuvent que susciter les plus vives réserves de la part de votre rapporteur pour avis, qui -en raison de leur caractère, à son sens excessif- doute fortement de leur adéquation aux impératifs de la défense des consommateurs.

Cependant, votre Commission des Affaires économiques et du Plan estime, quant à elle, que dans un contexte particulièrement difficile, les évolutions budgétaires constatées sont nettement positives. En outre, le bilan des politiques menées ces derniers mois dans le domaine de la protection des consommateurs (I), de l'organisation de la concurrence entre les entreprises (II) et des actions en faveur de la qualité des produits (III) lui apparaît tout à fait favorable.

## **CHAPITRE PREMIER**

### **La protection des consommateurs**

#### **I. LA SITUATION DES PRINCIPALES INSTANCES DU CONSUMÉRISME**

##### **A. LES ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS**

###### **1. Une diversification des actions**

Si, depuis 1988, le nombre d'associations consoméristes agréées au plan national est resté stable, leur champ d'activité ne s'en est pas moins élargi.

A leurs interventions traditionnelles pour conseiller les consommateurs, les informer et les aider à régler leurs litiges avec des professionnels, ces associations ont ajouté des actions en faveur de la prévention des accidents domestiques, d'une part, et de la normalisation des produits, d'autre part.

Elles ont ainsi participé à la création de la marque NF-environnement et de l'Eco-label européen et contribuent au contrôle de leur utilisation.

La plupart d'entre elles se sont également impliquées dans les procédures de prévention et de traitement du surendettement des particuliers.

En outre, plusieurs se sont engagées, par l'intermédiaire de leurs unions locales, dans des opérations de coopération transfrontalières et ont mis en place des agences européennes d'information des consommateurs en liaison avec la Commission des Communautés européennes.

## 2. Une diminution des subventions

Après avoir presque doublé -en francs constants- de 1988 à 1991, les aides au mouvement consumériste sont soumises, depuis 1992 (1), à une érosion croissante qui connaît une accentuation spectaculaire dans le projet de loi de finances pour 1994. Ce dernier affiche, en effet, une baisse de 15,67 % des crédits.

A la lecture du tableau ci-après, qui retrace l'évolution de ces crédits depuis 1986, votre rapporteur pour avis ne peut -à titre personnel- que constater que les années de cohabitation sont, pour le moins, peu propices à la confection de budgets favorables aux organisations de consommateurs.

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS ATTRIBUÉS AUX ORGANISATIONS DE CONSOMMATEURS PAR LES LOIS DE FINANCES INITIALES

	CHAPITRE 44-81 (1) (En francs)	AUGMENTATION PAR RAPPORT À L'EXERCICE PRÉCÉDENT (%)
1986	38.890.708	5,42
1987	32.210.539	- 17,18
1988	32.710.359	1,55
1989	41.010.359	25,37
1990	52.860.359	28,90
1991	69.855.359	32,15
1992	70.455.359	0,86
1993	66.425.359	- 5,72
1994 (envisagé)	53.044.000	- 15,63

(1) Chapitres 44-81 et 44-82 jusqu'en 1986

(1) Si, en francs courants, les crédits inscrits au titre de l'exercice 1992 marquaient une progression de 0,86 % dans la loi de finances initiale, ils traduisaient, en réalité, une baisse en francs constants, puisque cette année là le taux d'inflation a atteint 2,8 %. En outre, la loi de finances rectificatives pour 1992 ayant réduit ces crédits de 4,37 milliards de francs, la diminution par rapport à 1991 s'est élevée, ex post, à 5,4 % en francs courants.



L'an dernier, votre rapporteur pour avis indiquait qu'au vu des chiffres *«il serait très difficile d'affirmer que le budget 1993 est un budget favorable aux organisations de consommateurs»*. Cette année, l'examen des crédits le conduit à estimer qu'il serait, pour le moins, incongru de ne pas dire que le budget 1994 ne leur est pas favorable.

### **3. L'inapplication des propositions financières du rapport «BRAULT»**

En s'appuyant sur les recommandations du rapport sur l'avenir du mouvement consumériste présenté, en 1989, par M. Dominique BRAULT, le secrétaire d'Etat chargé à l'époque de la Consommation avait envisagé, en concertation avec les organisations de consommateurs, de mettre en place un *«fonds commun des consommateurs»*.

Ce fonds devait être géré par une association regroupant les vingt organisations représentatives au plan national. Il avait vocation à recueillir l'ensemble des subventions destinées au mouvement consumériste et à accroître sa capacité d'influence en facilitant l'engagement d'actions communes aux différentes composantes de ce mouvement.

Certes, ce projet se heurtait aux dispositions du décret-loi du 2 mai 1938 qui interdisent, à toute association ayant reçu une subvention de l'Etat, d'en employer tout ou partie en subventions à d'autres associations, sans autorisation formelle du ministre compétent. L'obstacle juridique eut, toutefois, vraisemblablement pu être surmonté - au moyen, si besoin, d'une texte législatif spécifique - si une identité de vues s'était dégagée au sein du mouvement consumériste.

Tel n'a pas été le cas ! Après plusieurs années de discussion, les associations concernées ont, dans leur majorité, exprimé des réserves à l'égard de la poursuite du projet et, aujourd'hui, celui-ci semble ajourné.

## B. L'INSTITUT NATIONAL DE LA CONSOMMATION (INC)

### 1. Les nouvelles orientations

L'exercice 1992 est le deuxième que l'INC a exercé entièrement sous son nouveau statut d'établissement public industriel et commercial, institué par le décret du 4 mai 1990.

Après plus de trois ans de négociations, la réforme du statut du personnel a été adoptée par le Conseil d'administration en juin 1993, et ce bien qu'elle n'ait pas été ratifiée par les organisations syndicales.

Depuis sa transformation en EPIC, l'Institut a cherché à diversifier et à moderniser ses activités, afin d'acquérir une plus grande autonomie sur le plan financier.

D'ores et déjà, la modernisation de la revue «50 millions de consommateurs» a porté ses fruits. Dans un secteur marqué par la récession, la progression des ventes en kiosque, de 1991 à 1992, a été la plus forte de la presse française. Au total, la moyenne des ventes mensuelles est passée de 226.800 à 272.000 (dont 160.000 en kiosque et 112.000 abonnements).

De même, le service télématique de l'INC s'est considérablement développé. En 1992, il a enregistré plus de 400.000 interrogations.

Enfin, afin de diminuer le coût des essais comparatifs qu'il réalise -66 l'an dernier-, l'établissement public a posé sa candidature au réseau de l'«International Testing». Cette structure de coopération internationale regroupe les principales associations de consommateurs belge, britannique, hollandaise et l'institut public allemand. Elle a exigé une révision du rôle des professionnels dans la procédure des essais et un accord avec le centre d'essai de l'Union fédérale des consommateurs (UFC ; revue : Que choisir ?). La première condition est déjà presque totalement satisfaite. Pour la réalisation de la seconde, des pourparlers sont actuellement engagés avec l'UFC qui a proposé la création d'une filiale commune chargée de réaliser les essais pour le compte des deux organismes.

## 2. Les ressources

### a) L'origine des recettes

La priorité croissante conférée aux fonctions commerciales de l'Institut se reflète dans l'évolution de ses recettes. Alors que jusqu'en 1985 elle provenaient, pour plus de moitié, de dotations publiques, ces dernières devraient représenter moins du quart du total cette année.

Le tableau suivant souligne la force de cette tendance.

#### DÉCOMPOSITION DES RECETTES DE L'INC SELON L'ORIGINE

(en %)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Recettes publiques	48,08	45,74	37,80	28,50	30,68	32,50	29,00	25,45	22,70
Recettes commerciales	47,92	53,68	62,20	71,50	69,32	67,50	71,00	74,45	73,50
Autres	3,20	0,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	3,80

### b) Les dotations budgétaires

A la fois cause et conséquence du mouvement souligné précédemment, les subventions versées par l'Etat à l'INC n'ont cessé de diminuer depuis trois ans, ainsi que le met en évidence le document ci-après :

## ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS VERSÉES À L'INC

(en millions de francs)

Année	Francs courants	Francs constants 1988	Variation en francs constants (%)
1990	45,791	42,239	+ 18,2
1991	50,348	45,464	+ 7,6
1992	50,348	44,206	- 2,7
1993	37.000	32.047	- 27,5
1994 (1)	34.000	29.448	- 8,10

(1) *Projet de loi de finances*

En francs constants, le niveau de la subvention pour 1994 est tout juste égal aux deux tiers de celle octroyée en 1991.

Même si votre rapporteur pour avis reconnaît que l'évolution des activités de l'INC peut conduire à moduler les contributions de l'Etat, il s'alarme de l'ampleur du désengagement financier constaté. Celui-ci lui paraît de nature à menacer le bon accomplissement des missions de service public confié à l'Institut, car il porte en germe le risque de les assujettir de plus en plus étroitement aux seules lois du marché.

### C. LE CONSEIL NATIONAL DE LA CONSOMMATION (CNC)

Créé par le décret n°83-642 du 12 juillet 1983, le CNC, organisme consultatif, se trouve placé auprès du ministre chargé de la Consommation (actuellement le ministre de l'Economie). Il a pour objet de permettre la concertation entre les représentants des intérêts collectifs des consommateurs, les représentants des professionnels ceux des pouvoirs 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.

Placé auprès du ministre chargé de la Consommation, il est consulté sur les grandes orientations de la 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 1992, le Conseil a maintenu le rythme élevé d'activité qu'il avait soutenu les années précédentes.

Au cours de ses six réunions plénières et des cinquante-deux séances tenues par ses seize groupes de travail, il a eu à connaître de tous les aspects de la protection des consommateurs : information sur les prix et les conditions de vente, droit général de la consommation, qualité et sécurité des produits, problèmes de concurrence...

Les sept avis motivés qu'il a rendu, au cours de l'exercice écoulé, sur plusieurs avant-projet de loi et projets de décret ont tous été publiés.

Au cours du premier semestre 1993, le CNC s'est vu confier neuf nouveaux dossiers : la certification des produits, l'accès à la justice des copropriétaires, les loteries commerciales, les meubles rembourrés, les prothèses dentaires, la restauration rapide, les appareils et méthodes présentés comme bénéfiques pour la santé, la réparation des véhicules ayant subi un contrôle technique et, enfin, la qualité des services dans le commerce.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, ce dernier thème pourrait être l'un des grands chantiers de la politique de la consommation au cours de l'année 1994.

## II. L'ÉVOLUTION DU DROIT APPLICABLE

### A. EN FRANCE

#### 1. La loi relative au surendettement des particuliers et des familles

##### a) *Une jurisprudence stabilisée*

Entrée en vigueur en mars 1990, il y a plus de trois ans, ce texte fait maintenant l'objet d'une interprétation

uniforme des instances administrative et juridictionnelle chargées de l'appliquer.

Sous l'égide de la Cour de cassation, les tribunaux ont précisé les critères de recevabilité des demandes. La notion de « bonne foi », qui avait fait l'objet de quelques divergences d'appréciation dans les premiers temps, se trouve désormais strictement définie. Elle est notamment déduite de l'absence de manoeuvre ou de comportement dolosif dans la souscription des emprunts ayant conduit à l'état de surendettement.

#### *b) Un révélateur des difficultés sociales*

L'intérêt majeur de ce texte continue à être souligné par les chiffres relatifs aux dossiers déposés devant les différentes commissions départementales.

Alors que le rythme de dépôt commençait à se stabiliser au premier semestre 1992, on note - sans doute en raison de l'aggravation du chômage - une remontée des flux pour les cinq premiers mois de 1993 : la moyenne des demandes enregistrées y est supérieure à celle établie, à la même date, l'an dernier (6.139 dossiers par mois contre 5.791) et atteint presque celle de 1991 (6.128).

Selon des observateurs avertis, les familles concernées par les quelque 260.000 demandes comptabilisées au mois de juin 1993 représenteraient environ 900.000 personnes.

Les situations que recouvrent ces chiffres ne manquent pas, par certains aspects, d'être préoccupantes.

Même si le taux de succès de la procédure amiable s'établit, depuis l'entrée en vigueur de la loi, à 57,6 %, les commissions de surendettement font, aujourd'hui, état de difficultés croissantes à aboutir à des plans amiables. Les raisons en sont multiples : plus grande réticence des établissements prêteurs, diminution des capacités de remboursement des demandeurs et proportion importante de nouveaux dépôts de dossiers consécutifs à des incidents sur un plan amiable antérieur.

En outre, il faut rappeler que les personnes surendettées sont, dans leur très grande majorité, des actifs (86 % ont entre 26 et 54 ans), chargés de famille (ménage moyen de trois personnes) et de condition modeste : 61 % ont un revenu mensuel inférieur à 10.000 francs.

Certes, une circulaire du 22 janvier 1993 prévoit un renforcement des procédures instituées par la loi, afin de faciliter le traitement des dossiers les plus délicats. Cependant, ces mesures apparaissent d'une portée trop limitée à votre rapporteur pour avis.

C'est pourquoi, à titre personnel, il est favorable à un aménagement du dispositif en vigueur dans un sens permettant de régler les difficultés des débiteurs présentant les situations financières les plus obérées. Il estime notamment, au vu des graves problèmes sociaux auxquels conduisent les actuels taux de chômage, qu'il serait désormais nécessaire d'examiner avec attention certaines des propositions formulées, l'an dernier, dans ce domaine, par M. Roger LÉRON, alors député de la Drôme, à l'occasion de son rapport sur l'application de la loi.

## **2. Les dispositions relatives à la publicité comparative**

### *a) Une application quasi inexistante*

La loi du 18 janvier 1992 renforçant la protection des consommateurs a rendu légale la publicité comparative, à condition qu'elle soit réalisée selon des modalités rigoureuses qui ont été précisées par le Parlement, à l'initiative du Sénat.

Un premier bilan de l'exercice de cette nouvelle forme de promotion commerciale a été établi au cours du premier semestre 1993, par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Force est de constater que ce bilan ne confirme nullement, loin s'en faut, le succès que le précédent Gouvernement prédisait à ce type de publicité.

Aussi, l'étude de la DGCCRF fait ressortir leur faible nombre : seulement dix, toutes réalisées au plan local.

Huit concernaient la grande distribution et portaient exclusivement sur des comparaisons de prix, confrontait les taux d'audience de différentes stations de radio privée, mettait en regard les tarifs de plusieurs sociétés de location de véhicules automobiles. Point commun des dix campagnes : toutes ont eu lieu par voie de presse.

**Aucune campagne au niveau national ! Aucune utilisation des moyens télévisés et radiophoniques ! On est loin du bouleversement du paysage publicitaire annoncé par les initiateurs de la réforme.**

**Peu nombreuses et peu médiatisées, ces publicités sont, de plus, souvent apparues contestables au regard de la loi : sur les dix observées, cinq ont dû faire l'objet de procédures contentieuses sur la base des dispositions légales relatives à la publicité mensongère et ont été transmises aux parquets ; à ce jour, quatre dossiers sont toujours en instance, une seule décision de relaxe a été rendue.**

**En matière civile, une action en référé, engagée devant le tribunal de commerce par un professionnel qui faisait l'objet d'une publicité comparative, a débouché sur une décision de cessation de la publicité.**

**Signalons, en outre, que deux décisions concernant le champ d'application des règles législatives ont été rendues dans des termes totalement opposés :**

**- par jugement du 18 novembre 1992, le tribunal de grande instance de Paris (1ère Ch., 1ère Sect.) a estimé que la loi du 18 janvier 1992 ne visait pas seulement les rapports entre professionnels et consommateurs et l'a appliqué à une publicité parue dans une revue destinée principalement à des professionnels ;**

**- le tribunal de commerce de Paris, par décision du 14 septembre 1992 en a fait une interprétation inverse puisqu'il a circonscrit l'application du texte à la défense du consommateur et a interdit toute forme de publicité comparative dans les rapports entre professionnels.**

#### ***b) Un retrait du projet de directive communautaire***

**Lors de l'examen du précédent budget de la consommation au mois de novembre 1992, votre commission des Affaires économiques et du Plan s'était vivement émue des incertitudes que faisait peser sur la législation française relative à la publicité comparative, un projet de directive communautaire devant intervenir en ce domaine.**

**Ce projet de directive -qui avait déjà été transmis au comité des représentants permanents de la Communauté et devait être soumis au Parlement européen avant la fin 1992- se révélait, en effet, beaucoup plus laxiste que le texte français.**



Votre commission avait, en conséquence, exprimé sa crainte que ce dont le Parlement français n'avait pas voulu, à savoir la liberté de la publicité comparative, lui soit imposée par une décision de Bruxelles.

Certains membres de votre commission estimaient, d'ailleurs, qu'une telle perspective était d'autant plus inacceptable que le traitement d'un tel dossier leur paraissait relever de la compétence nationale, en application du principe de subsidiarité.

Le Président de la commission des Affaires économiques et du Plan avait, en conséquence, saisi M. le Président du Sénat et M. le Président de la Délégation du Sénat pour les Communautés européennes des problèmes ainsi soulevés.

La situation a, depuis, évolué d'une manière satisfaisant davantage votre commission.

La proposition de directive relative à la publicité comparative a été retirée, par la Commission des Communautés européennes, au début du mois de décembre 1992 et il a été annoncé que des modifications substantielles, dont la teneur n'est pas encore connue à la date d'examen du présent rapport, lui serait apportées en application du principe de subsidiarité.

## **B. DANS LA COMMUNAUTÉ**

### **1. La transcription dans les législations nationales des directives déjà adoptées**

Depuis 1978, ce sont quelque 47 directives qui ont été prises par la CEE dans le domaine de la consommation. Ainsi que cela a été vu dans l'avis rendu en 1991, elles sont principalement intervenues dans quatre domaines : textiles, cosmétiques, santé/sécurité et protection des intérêts économiques des consommateurs.

La transcription de ces directives dans chacun des pays de la Communauté est globalement satisfaisante, mais apparaît inégalement avancée selon les secteurs.

Les directives relatives aux textiles sont complètement appliquées dans tous les Etat membres !

Celles relatives aux cosmétiques ont été transposées dans leur quasi-totalité ; seul le Portugal est considéré comme n'ayant pas fait une traduction conforme des textes portant sur les méthodes d'analyse.

Pour ce qui concerne la santé et la sécurité des consommateurs, les dispositifs communautaires ont été totalement traduits dans les différents droits nationaux, à l'exception de la directive sur la sécurité des jouets, pour laquelle l'application faite en Belgique n'est pas jugée conforme, et de celle sur la sécurité générale des produits, d'adoption récente.

Le groupe des directives sur la protection des intérêts économiques des consommateurs connaît une situation plus contrastée. Si les mesures portant sur l'indication des prix des denrées alimentaires et la publicité trompeuse ont été entièrement transcrites, il n'en va pas de même pour :

- la directive sur la vente à domicile, dont la transposition par la France et la Belgique n'est pas considérée comme conforme par la Commission ;

- la directive sur le crédit à la consommation qui n'a pas été transposée par l'Espagne, l'Irlande et le Luxembourg et dont la modification -introduite par la directive du 22 février 1990 sur le calcul des taux- n'a été transposée ni par les pays précités ni par la France et la Grande-Bretagne (cette directive prévoit comme date limite de transposition le 1er janvier 1996 pour les pays disposant déjà d'une formule mathématique pour le calcul du taux effectif global, ce qui est le cas de la France) ;

- la directive sur l'indication des prix des produits non alimentaires, non transposée par l'Espagne ;

- la directive sur les voyages à forfait, qui n'a été transposée que par la France, les Pays-Bas, le Portugal et la Grande-Bretagne ;

- la directive sur les clauses abusives qui, d'adoption récente, n'est évidemment pas encore transposée.

En France, la consolidation de l'acquis législatif d'origine communautaire devrait donc amener, dans des délais rapprochés, à assurer la transcription des directives relatives à la vente à domicile et à la responsabilité du fait des produits défectueux, ainsi qu'à préparer -à l'échéance plus lointaine- la transposition, d'une part, des modifications apportées à la directive sur le crédit à la consommation

et, d'autre part, de la directive sur les clauses abusives qui vient d'être publiée.

## **2. Les nouvelles mesures**

**La directive sur les clauses abusives a été définitivement arrêtée, le 5 avril 1993. Elle vise uniquement les contrats d'adhésion que le consommateur ne peut négocier et doit accepter globalement. Ce texte va plus loin que les dispositifs applicables à de tels contrats en droit français, puisqu'il prévoit que la clause abusive ne lie pas le consommateur.**

**Tout comme la proposition de directive sur la publicité comparative -évoquée précédemment-, celle relative à la responsabilité du prestataire de services a été retirée par la Commission, afin d'être substantiellement modifiée en application du principe de subsidiarité.**

**La proposition de directive sur les contrats négociés à distance est donc la seule à rester en discussion. Transmise au Parlement début 1993, elle a été discutée le 27 mai dernier. Un nouveau projet de rédaction a été élaboré par la Commission et remis aux experts nationaux des Etats membres, le 23 juillet 1993.**

**Ce projet instaure un droit de résiliation, en faveur du consommateur en cas soit de fourniture de biens, de services ou de produits non sollicités, soit de paiement par carte bancaire. Il organise également un formalisme particulier pour la souscription des contrats entrant dans ce cadre.**

## **CHAPITRE II**

### **L'organisation de la concurrence entre les entreprises**

#### **I. LA POLITIQUE SUIVIE**

Votre rapporteur pour avis ne reprendra pas ici les critiques d'ordre théorique qu'il a déjà formulées à l'égard de la politique menée en matière de concurrence. Il se contentera de souligner, d'une part, que cette politique continue à épouser fidèlement les lignes de force de l'ordonnance du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence et, d'autre part, qu'elle est de plus en plus étroitement imbriquée avec celle menée en ce domaine par la Commission des Communautés européennes.

##### **A. LE MAINTIEN DES ORIENTATIONS ANTÉRIEURES**

L'ordonnance de 1986, texte fondateur de l'abandon du contrôle des prix, affirme le rôle central des mécanismes concurrentiels dans la régulation de l'économie et attribue à l'Etat la responsabilité de veiller au bon fonctionnement de ces mécanismes. Cette mission est exercée au travers d'un contrôle des structures du marché et d'actions tendant à assurer la loyauté des comportements.

##### **1. Le contrôle des concentrations**

Le contrôle des concentrations d'entreprises est exercée par la DGCCRF. Il s'appuie sur les articles 38 à 44 de l'ordonnance précitée. Ces dispositions n'ont pas pour objet d'interdire des fusions ou des partenariats qui, le plus souvent, peuvent favoriser des accroissements de productivité. Elles visent seulement à éviter que

certains regroupements puissent avoir pour effet d'entraver la concurrence dans les secteurs d'activité où ils se produisent.

Sur cette base légale, la DGCCRF a, en 1992, vérifié 910 opérations, dont 360 concernaient des investissements étrangers. Parmi ces opérations, 60 ont entraîné une analyse approfondie et 7 ont fait l'objet d'une demande d'avis au Conseil de la concurrence.

Tous les dossiers examinés ont donné lieu à un accord mais, dans sept cas, celui-ci n'a été donné qu'après modification par les entreprises de certains aspects de leurs projets. Ainsi, le rachat par Secto de la société Sécuripost a été accepté sous condition d'aménagement de la durée de la clause d'exclusivité liant les deux sociétés.

Par ailleurs, pour mieux faire connaître les modalités de ce contrôle des concentrations aux milieux professionnels français et étrangers, le ministère de l'Economie a rendu public, le 17 décembre 1992, une charte du contrôle des concentrations. Il y explicite notamment les principaux critères d'appréciation et la méthode d'analyse appliquée par les autorités compétentes.

## **2. La répression des pratiques anticoncurrentielles et des pratiques d'éviction**

Le terme de pratiques anticoncurrentielles désigne les infractions définies au titre III de l'ordonnance de 1986 et qui, telles les ententes tarifaires et de répartition des marchés, tendent à pénaliser la demande de biens ou de services en paralysant les effets habituels de la concurrence.

Les pratiques d'éviction, illégalement illégales, ont quant à elles pour conséquence d'interdire à des opérateurs d'intervenir sur un marché. Elles peuvent, par exemple, prendre la forme d'un boycott ou de discriminations abusives.

Ces deux types de pratiques illicites ont fait l'objet d'une vigilance toute particulière, au cours de l'exercice écoulé. Ainsi l'administration compétente a détecté 330 indices de pratiques anticoncurrentielles qui ont donné lieu à quelque 240 rapports d'enquête et à 50 saisines du Conseil de la concurrence par le ministre.

Par ailleurs, un projet de loi renforçant les dispositifs de lutte contre la concurrence déloyale est actuellement en cours

d'élaboration et devrait être présenté prochainement au Parlement. Selon les informations recueillies par votre rapporteur ce texte, dans sa version actuelle, préciserait les conditions dans lesquelles les soldes et liquidations peuvent avoir lieu, sanctionnerait l'irrespect des délais de paiement contractuel et, d'une manière plus générale, viserait à réprimer les abus dont sont victimes certains fournisseurs en état de dépendance économique à l'égard des distributeurs.

## B. UNE IMBRICATION CROISSANTE AVEC LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE

### 1. Une influence de plus en plus prononcée

Les décisions prises par la CEE en matière d'ouverture des marchés ont une influence de plus en plus grande sur notre législation en matière de concurrence.

Ainsi, le renforcement récent des obligations de publicité et de mise en concurrence qui, en droit français, s'imposent préalablement à la passation d'un marché public <sup>(1)</sup> résulte-t-il de la transposition de directives communautaires intervenues en ce domaine <sup>(2)</sup>.

Parallèlement, les services du ministère de l'Economie sont associés à l'élaboration et à la mise en oeuvre du droit communautaire de la concurrence. La DGCCRF est destinataire de toutes les notifications adressées par les entreprises à la Commission, tant en matière d'ententes et d'abus de positions dominantes que de concentrations.

Cette complémentarité devrait d'ailleurs encore s'accentuer dans l'avenir car la loi n° 92-1282 du 11 décembre 1992, dont l'un des articles a modifié l'ordonnance du 1er décembre 1986, permet l'application du principe de subsidiarité dans le domaine des ententes et des abus de positions dominantes.

Désormais, en vertu de ce nouveau dispositif, certaines décisions d'application du droit communautaire de la concurrence pourront être prises directement, au niveau national, par les autorités françaises déjà compétentes pour

---

(1) Loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 et loi n° 92-1282 du 11 décembre 1992.

(2) Sept directives intervenues successivement de mars 1988 à juin 1993.

faire respecter les règles posées par l'ordonnance de décembre 1986 (le ministre de l'Economie, les fonctionnaires qu'il a désignés et le Conseil de la concurrence).

## **2. Des effets encore mal appréhendés en termes d'aménagement du territoire**

Cependant, les mesures arrêtées à Bruxelles ont des effets qui vont bien au-delà de tels aménagements -déjà non négligeables- de nos cadres juridiques traditionnels.

Plusieurs des principes sur lesquels repose la politique communautaire de la concurrence apparaissent, aujourd'hui, de nature à porter atteinte à une des règles d'organisation du secteur public français, à savoir la dévolution de tâches d'intérêt général à des entreprises industrielles et commerciales (France Télécom ; la Poste ; SNCF ; Air Inter ; EDF ; GDF...) qui, en contrepartie, disposent d'un monopole sur certaines activités.

Ainsi, les réformes proposées par la Communauté dans les secteurs des télécommunications, des transports et de l'énergie reposent sur une double exigence de libre concurrence et de libre accès aux réseaux monopolistiques qui, par certains aspects, apparaissent difficilement compatibles avec les notions de service public et d'aménagement du territoire.

A laisser jouer les lois du marché sans retenues, le risque n'est, en effet, pas négligeable que le prix de prestations similaires (la délivrance de courriers de même poids, des communications téléphoniques de même durée, des voyages en avion sur une même distance) finissent par être facturées de manière très différente selon les points du territoire où elles sont fournies. Il suffit pour cela que leur prix se trouve fixé en fonction du coût de revient réel et non plus après application d'un mécanisme de «subventions croisées» qui, au travers d'un monopole, permet d'instaurer une solidarité entre ceux qu'il est aisé de servir et les autres.

C'est pourquoi, votre Commission des Affaires économiques et du Plan -qui est favorable à une ouverture graduelle des monopoles publics à la concurrence- souhaite que cette ouverture puisse s'effectuer dans des conditions leur permettant de continuer à assurer de manière satisfaisante leurs responsabilités en matière d'aménagement du territoire.

## **II. LES TRAVAUX DU CONSEIL DE LA CONCURRENCE**

### **A. LES SAISINES ET LES DEMANDES D'AVIS**

En 1992, le Conseil a été saisi 122 fois. Quatre-vingt-dix-sept saisines concernaient des affaires dans lesquelles il existait une possibilité d'atteinte aux règles prohibant les ententes ou les abus de position dominante. Trente six de ces saisines émanaient d'entreprises. Cinquante saisines ont été effectuées par le ministre de l'économie et une par une association de consommateurs. Cependant, au cours de cet exercice, à la différence des précédents, le Conseil n'a pas usé de la faculté de se saisir d'office.

Comme toujours, ces saisines ont concerné des secteurs d'activité extrêmement divers.

Par ailleurs, douze demandes d'avis ont été enregistrées.

### **B. LES DÉCISIONS ET AVIS DU CONSEIL**

En 1992, le Conseil a statué sur 69 dossiers. Se prononçant dans certains cas sur plusieurs dossiers connexes par une même décision ou un même avis, il a pris 69 décisions, statué sur 11 demandes de mesures conservatoires et émis 11 avis.

Dans 27 de ces décisions, le Conseil a estimé que les pratiques anticoncurrentielles sanctionnées justifiaient l'application de sanctions pécuniaires.

Au total, le montant des sanctions infligées par le Conseil en 1992 s'est élevé à plus de 87 millions de francs. Ces sanctions ont frappé 213 entreprises et 17 organisations professionnelles.

Par ailleurs, trois des avis du Conseil ont porté sur des concentrations ou des projets de concentration soumis par le ministre de l'Economie, en application des dispositions de l'article 38 de l'ordonnance de 1986. Les opérations ainsi examinés concernaient les



**secteurs du cidre, des stylos et une prise de participation de Havas dans le capital de Radio Monte Carlo.**

## CHAPITRE III

### L'action en faveur de la qualité des produits

#### I. UN DOUBLE IMPÉRATIF ÉCONOMIQUE ET CONSUMÉRISTE

Déjà, l'an dernier, dans son précédent avis, votre commission des Affaires économiques et du Plan avait souligné l'importance d'une stratégie globale de promotion de la qualité des produits dans un contexte où s'accroissent, à la fois, la concurrence entre les entreprises et les exigences des consommateurs.

Elle se trouve aujourd'hui très largement confortée dans cette analyse par les observations de la mission d'information constituée en son sein pour étudier le fonctionnement des marchés des fruits, des légumes et de l'horticulture. Les travaux de cette mission d'information, dont votre rapporteur pour avis avait l'honneur d'être le Président, ont en effet mis en lumière le rôle non négligeable qu'a joué dans la crise de la filière fruits et légumes une certaine dégradation de la qualité des produits, liée aux nouvelles formes de distribution.

##### A. UNE EXIGENCE GÉNÉRALE

Sur un marché où les échanges se multiplient, où les produits disponibles sont de plus en plus nombreux et variés, la compétitivité et la réussite commerciale d'une entreprise tendent, davantage qu'hier, à dépendre de la qualité de ses productions et de la réputation qui leur associée.

Les entreprises en ont d'ailleurs souvent clairement conscience.

Pour s'en convaincre, il suffit, par exemple, de voir l'évolution des campagnes publicitaires organisées dans le secteur de l'automobile : la sécurité offerte par le véhicule y devient l'argument

le plus fréquemment employé. Une autre illustration du phénomène peut être trouvée dans la vigueur et la rapidité avec lesquelles les grandes entreprises de l'industrie ou de l'agro-alimentaire sont intervenues, ces dernières années, pour proposer la réparation gratuite ou faire retirer de la vente des fabrications suspectées de défectuosité ou de dangerosité.

Une telle tendance s'explique aisément : confrontés à une offre élargie, de mieux en mieux informés, les consommateurs ont accru leurs exigences. Ils placent le rapport qualité/prix au coeur de leurs décisions d'achat.

Cet indicateur est d'ailleurs devenu l'élément clef des essais comparatifs publiés par les revues consoméristes ou par certaines grandes chaînes de distribution de matériels photographiques et audio-visuels.

Dans le domaine industriel pas un de ces essais qui n'évalue et compare les performances techniques, la robustesse, l'efficacité, la facilité d'utilisation des appareils testés c'est-à-dire, en un mot, leur qualité.

L'intérêt du public pour ce type d'information a d'ailleurs entraîné leur multiplication dans le secteur de l'agro-alimentaire. Les éventuels résultats de laboratoire sont alors complétés par les appréciations gustatives et les notations portées sur les produits par un aéropage d'experts. Au cours de l'année écoulée, les vins et champagnes, les plats cuisinés sous vide, les eaux minérales et même l'eau du robinet ont été passés au crible par des revues consoméristes.

Or, quelle que soit leur objet, l'impact de ces études qualitatives est indéniable. La preuve : bien peu de grandes chaînes de distribution se hasardent à conserver en rayon des appareils ménagers auxquels des essais comparatifs sérieux ont été défavorables.

## **B. UNE ILLUSTRATION PROBANTE : LA FILIÈRE FRUITS ET LÉGUMES**

La sensibilisation croissante des consommateurs à la qualité des produits est une tendance générale qui se trouve tout particulièrement vérifiée sur le marché des fruits et légumes.

Cela est clairement mis en évidence par le rapport d'information, déposé au mois de mai dernier, par la mission d'information chargée, par votre commission des Affaires

économiques et du Plan, d'étudier le fonctionnement de ce marché et ses perspectives d'avenir (1).

Ce rapport relève notamment que le consommateur est devenu plus exigeant sur le goût des fruits qui lui sont proposés mais, aussi, à l'égard de celui des légumes dont il souhaite que les qualités gustatives originelles ne disparaissent pas à la cuisson. Dans le même temps, il entend également disposer de produits frais tout au long de l'année.

Parallèlement, sa sensibilité à l'état sanitaire s'accroît ainsi qu'en témoigne le développement de produits biologiques exempts de tout résidu chimique.

Or -et la mission d'information s'appuie en partie sur ce constat pour proposer des solutions à même de répondre à la crise actuelle de la filière- producteurs et distributeurs sont loin aujourd'hui de répondre à ces nouvelles attentes.

Les techniques de récolte avant maturité et celles de mûrissement artificiel, la primauté des variétés à fort rendement sur celles les plus goûteuses, la recherche du plus bas prix plutôt que de la meilleure qualité, les ventes en vrac en libre service conduisent à présenter des fruits et légumes ou trop verts ou trop mûrs, sans goût, tripotés par des centaines de mains et dont, en définitive, se détournent la clientèle.

La récente étude réalisée par l'Institut «Démoscopie» à l'échelle européenne (2) le démontre bien : en France, plus que partout ailleurs, les consommateurs critiquent la propreté des rayons (57 %) et l'absence de maturité des produits (74 %). Les Européens dans leur ensemble réclament davantage de qualité, de choix (58 %), d'informations. Près des trois-quarts des personnes interrogées demandent que, pour les fruits et légumes comme pour les autres produits frais, les dates limites de consommation soient indiquées.

Ce mécontentement et ces souhaits en disent long sur l'importance des changements de comportement de la clientèle qui se sont déroulés au cours des vingt dernières années et, tout particulièrement, durant la décennie 1980. Surtout ils expriment

---

(1) Rapport d'information n° 303 (1992/1993) présenté par MM. Jean Huchon et Jean-François Le Grand.

(2) cofinancée par l'Interprofession des fruits et légumes, l'Office national interprofessionnel des fruits et légumes et de l'horticulture et le Centre français du commerce extérieur.

crûment une des contraintes majeures qui pèsent désormais sur la majorité de nos entreprises. Cette contrainte pourrait se résumer d'une formule : *«Hors la qualité, point de salut»*.

C'est pourquoi la politique d'incitation et de promotion menée en ce domaine par les pouvoirs publics est d'une importance capitale.

## II. DES INTERVENTIONS MULTIFORMES

Dans notre pays, l'essentiel de la mise en oeuvre des politiques menées en matière de qualité est confié à la Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF). Celle-ci accomplit cette mission en développant une large gamme d'interventions : réglementation, contrôle, soutien aux initiatives professionnelles. Son action s'exerce au plan national mais s'insère dans le cadre communautaire.

### A. LE CADRE COMMUNAUTAIRE

En vue d'assurer l'information du consommateur sur les produits ayant une incidence réduite sur l'environnement, le règlement communautaire du 23 mars 1992 a créé un label écologique. La définition des conditions d'apposition de ce nouveau signe distinctif et les modalités concrètes de sa mise en oeuvre ont depuis été arrêtées. Aussi, les premières catégories de produits en bénéficiant devraient-elles apparaître dès 1994.

En ce qui concerne la valorisation de la qualité des produits agroalimentaires, les travaux ont essentiellement porté sur les conditions d'application des règlements CEE n° 2081/92 et n° 2082/92 du 14 juillet 1992 relatifs à la protection des dénominations des produits traditionnels soit du fait de leur mode d'élaboration (attestation de spécificité), soit du fait de leur lien avec le terroir (appellations d'origine ou indications géographiques protégées). La mise en oeuvre de ces textes au plan national va conduire à l'élaboration de cahiers des charges qui devraient être transmis, pour approbation, aux autorités communautaires en 1994.

Enfin, s'agissant des produits dits «biologiques», les textes communautaires pris en application du règlement paru en 1991 ont

précisé, d'une part, les modalités des procédures d'importation pour ceux en provenance de pays tiers et, d'autre part, la composition des listes d'additifs et autres ingrédients autorisés dans la fabrication de ceux résultant de la transformation de matières premières végétales d'origine biologique.

## **B. LES ACTIONS NATIONALES**

### **1. Le contrôle de la qualité des produits**

Au cours de l'exercice écoulé, les contrôles de qualité ont été intensifiés dans les secteurs où ils étaient traditionnellement menés et élargis à des secteurs nouveaux.

En 1992, la DGCCRF a effectué quelque 200.000 interventions en matière de qualité dont un peu moins de 100.000 ont porté sur les qualités micro-biologiques et chimiques des denrées alimentaires.

Pour ce qui concerne le cas particulier de la sécurité des produits près de 120.000 interventions ont eu lieu et quatre décrets ont été pris afin de préciser les exigences de sécurité s'imposant à certains services (laveries automatiques) ou certains biens manufacturés (produits alimentaires, kits des cyclomoteurs, poêles mobiles à pétrole rampant).

Dans le secteur agro-alimentaire, depuis le 1er janvier 1993, la DGCCRF met en oeuvre une méthode unique de contrôle de la qualité des fruits et légumes produits en France ou importés. Fondé sur le règlement communautaire du 29 juillet 1992, ces nouvelles modalités soumettent à un contrôle renforcé les productions des pays extérieurs à la CEE. Pour votre rapporteur pour avis, ce contrôle renforcé devrait d'ailleurs être mis en oeuvre avec encore davantage de vigueur qu'actuellement.

Par ailleurs, le dispositif prévoit que les entreprises prenant les moyens d'assurer de manière constante la conformité de leurs produits aux normes de qualité feront l'objet d'un traitement particulier. Sur ce fondement, une convention simplifiant les procédures actuelles a été élaborée avec l'Association Interprofessionnelle des fruits et légumes frais.

Dans le domaine des produits industriels, les exigences de conformité aux règles de qualité ont également été accentuées à l'égard des produits importés de pays extérieurs à la Communauté. Par ailleurs, les contrôles effectués en ce domaine ont porté sur un nombre accru de secteurs : textile, habillement, meuble, électro-ménager, matériel électrique et électronique, parachimie, produits de la métallurgie et du bâtiment.

## **2. Le soutien aux initiatives des professionnels**

Pour fournir aux acheteurs des garanties fiables et sérieuses sur les produits et services qui leur sont proposés, le développement de la normalisation et de la certification a été poursuivi en s'appuyant, pour l'essentiel, sur la marque NF. Membre du Conseil d'administration de l'AFNOR, la DGCCRF participe à la définition des orientations des programmes de normalisation. Cette année, une attention particulière a été accordée à la normalisation dans le secteur de l'agroalimentaire. En ce domaine une présence active de la France est essentielle, compte tenu de la place qu'elle occupe dans les échanges internationaux et du caractère stratégique que présente l'homogénéisation des méthodes de contrôle au plan communautaire et mondial.

Par ailleurs, la certification des produits dans le cadre de la marque NF a été étendue : outre la marque NF-Environnement, la marque NF- Agroalimentaire a été créée en 1993.

Le développement des différents instruments de valorisation de la qualité des produits s'est également poursuivi en matière de labels agricoles et de certificats de qualification.

La multiplication des produits offerts sur le marché incite, en effet, les opérateurs à faire de plus en plus appel à ces instruments de valorisation pour affirmer et garantir la qualité des produits commercialisés.

Pour répondre à cette demande, un projet de loi sur la certification des services est actuellement à l'étude. Il a pour ambition de faire bénéficier les entreprises prestataires de services du dispositif prévu par la loi du 10 janvier 1978 sur la certification.

En outre, une concertation a été engagée au sein du Conseil national de la consommation, afin d'inventorier les domaines

dans lesquels les consommateurs attendent une amélioration de la qualité des services existants.

Votre rapporteur pour avis tend, toutefois, à estimer que toutes ces actions ne peuvent entièrement porter leurs fruits que si tous les acteurs d'une filière (producteurs, transporteurs, importateurs et distributeurs...) sont mobilisés et s'impliquent de plus en plus dans la maîtrise de la qualité. C'est pourquoi, il incline à penser que le principal défi en ce domaine consiste à convaincre les professionnels de cette nécessité.

\*

\* \*

Après que, en raison de la baisse des subventions accordées aux associations de consommateurs, son rapporteur lui ait proposé de s'en remettre à la sagesse du Sénat, votre commission des Affaires économiques et du Plan a estimé qu'une telle position ne se justifiait pas au regard, d'une part, de l'évolution de l'ensemble des crédits réservés à la concurrence et à la consommation et, d'autre part, du caractère positif des actions engagées par le Gouvernement dans ce domaine.

C'est pourquoi elle a donné un avis favorable à l'adoption de ces crédits.



## EXAMEN EN COMMISSION

Votre Commission a examiné les crédits relatifs à la concurrence et à la consommation le 27 octobre 1993, sous la présidence de M. Jean François-Poncet, président.

M. Louis Minetti, rapporteur pour avis, a, tout d'abord, présenté l'évolution des dotations budgétaires, celles-ci s'élevant à près de 950 millions de francs. Il a remarqué qu'avec une hausse globale de 0,8 % par rapport au budget initial de 1993 (dépenses ordinaires et crédits de paiement cumulés), on ne pouvait conclure que ces dotations régressaient. Il a, toutefois, fait observer qu'avec une inflation estimée officiellement à 2,2 % en 1993, il n'était pas non plus possible d'affirmer qu'elles progressaient réellement (en francs constants, la baisse est de 1,4 %).

Au total, M. Louis Minetti, rapporteur pour avis, a estimé qu'on pouvait considérer que les crédits examinés se maintenaient d'une année sur l'autre.

Il a, cependant, nuancé cette approche, en soulignant que si les dépenses en capital restaient stables et si les crédits affectés au fonctionnement des services ministériels augmentaient de manière sensible (+ 6,38 % pour les dépenses autres que celles de personnel et + 7,49 % pour ces dernières), les crédits en faveur du mouvement consumériste subissaient une baisse de 16,2 %, entraînant une contraction sévère des subventions versées à l'Institut national de la consommation (- 24,4 %) et aux associations de consommateurs (-15,4 %).

Puis, le rapporteur pour avis s'est attaché à dresser le bilan des politiques menées, ces derniers temps, dans le domaine de la protection des consommateurs et de l'organisation de la concurrence entre les entreprises, tout en faisant le point sur les actions en faveur de la qualité des produits.

Sur ce dernier sujet, M. Louis Minetti, rapporteur pour avis, a rappelé les conclusions de la mission d'information «fruits et légumes», dont il avait été le président, pour souligner l'impérieuse nécessité d'un effort continu en faveur de la qualité. Il a, à ce propos, souligné les difficultés que pouvaient faire naître les différentes

interprétations de ce terme par les divers acteurs économiques d'une même filière, le distributeur pouvant avoir une appréciation distincte de celle du producteur.

Le rapporteur pour avis a ensuite présenté un premier bilan de l'exercice de la publicité comparative, en s'appuyant sur une étude réalisée par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Il a fait ressortir le faible nombre des opérations publicitaires de ce type : dix au total, toutes réalisées dans un cadre local, et a souligné qu'aucune n'avait utilisé des moyens télévisés ou radiophoniques, le choix se portant sur la presse écrite.

Evoquant ensuite le projet de directive annoncé l'an dernier, qui aurait été susceptible de remettre en cause la législation française relative à la publicité comparative, M. Louis Minetti, rapporteur pour avis, a précisé que ce projet avait été retiré par la Commission des Communautés européennes, au début du mois de novembre 1992, et qu'il était prévu de lui apporter des modifications substantielles, dont la teneur n'était pas encore connue, en application du principe de subsidiarité. Il s'est appuyé sur cet exemple pour souligner l'imbrication croissante des politiques françaises avec celles décidées à Bruxelles.

La politique communautaire de la concurrence lui a paru en fournir un autre exemple. Il a, en effet, estimé que plusieurs des principes sur lesquels repose cette politique peuvent sembler porter atteinte aux règles qui, en France, permettent aux services publics industriels et commerciaux d'assurer des missions d'aménagement du territoire.

C'est pourquoi, il a jugé important d'affirmer que les évolutions en cours doivent s'effectuer dans des conditions permettant à nos grands services publics de continuer à exercer, de manière satisfaisante, leur responsabilité en matière d'aménagement du territoire.

En conclusion, il a proposé à la commission de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour ce qui concerne le vote des crédits relatifs à la concurrence et à la consommation. Il a rappelé que cette position était celle qu'il avait soutenue lors de l'examen des précédents budgets et qu'elle lui paraissait adaptée au fait que le projet de loi de finances pour 1994 prévoyait une très nette diminution des subventions aux associations de consommateurs.

A la suite de cette présentation, M. Jean François-Poncet, président, a tenu à souligner que s'il souscrivait à la préoccupation exprimée par le rapporteur d'inscrire l'ouverture à la concurrence des monopoles d'Etat dans une perspective d'aménagement du territoire,

il a, en revanche, marqué son désaccord avec une position qui consisterait à faire obstacle à toute évolution de ces monopoles, pour ce motif.

Puis MM. Alain Pluchet et Jean Delaneau ont, pour leur part, indiqué que la baisse des crédits attribués aux associations de consommateurs ne les choquaient pas, M. Jean Delaneau critiquant à cette occasion les campagnes qu'elles avaient pu organiser à l'encontre des services d'urgence des hôpitaux. Après les interventions de MM. François Gerbaud et Robert Laucournet, celui-ci exprimant ses réserves à l'égard d'une approbation systématique des budgets, la commission a donné un avis favorable aux crédits consacrés à la concurrence et à la consommation dans le projet de loi de finances pour 1994.