

N° 76

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME IX

### CONSOMMATION ET CONCURRENCE

Par Mme Michelle DEMESSINE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Émorine, *président* ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Hérisson, *vice-présidents* ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean Besson, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biver, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffét, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, François Gerbaud, Alain Gérard, Charles Ginésy, Georges Ginoux, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Paul Natali, Ladislas Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 et 74 (annexe n° 10) (2004-2005)

---

Lois de finances.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>CHAPITRE I<sup>ER</sup> PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION</b> .....	6
<b>I. LA CONCURRENCE ET LA CONSOMMATION AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE (MINEFI)</b> .....	6
<b>A. LES SERVICES CHARGÉS DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION AU SEIN DU MINEFI</b> .....	6
<b>B. LES TROIS MISSIONS DE LA DGCCRF</b> .....	7
1. <i>La concurrence et les actions économiques</i> .....	7
2. <i>La sécurité des consommateurs</i> .....	8
3. <i>Le contrôle de la qualité et de la loyauté des produits et services et protection économique du consommateur</i> .....	9
a) <i>Au titre de la politique de qualité</i> .....	9
b) <i>Au titre de la politique de contrôle de la loyauté et de la protection économique</i> .....	9
<b>C. LA PONDÉRATION DES TROIS MISSIONS DE LA DGCCRF</b> .....	10
<b>II. LES CRÉDITS DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION PRÉVUS POUR 2005</b> .....	12
<b>III. LES CRÉDITS DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION DANS LE CADRE DE LA LOI ORGANIQUE SUR LES LOIS DE FINANCES DU 1<sup>ER</sup> AOUT 2001</b> .....	13
1. <i>La DGCCRF dans la nouvelle architecture budgétaire</i> .....	13
2. <i>L'adaptation des services à la LOLF</i> .....	14
<b>CHAPITRE II ÉTUDE THÉMATIQUE : « DÉBAT SUR LES GRANDES SURFACES : LE POINT DE VUE DES CONSOMMATEURS »</b> .....	16
<b>A. LA NÉCESSITÉ DE DONNER D'AVANTAGE LA PAROLE AUX CONSOMMATEURS</b> .....	16
1. <i>Les débats de l'automne 2004 ont été trop exclusivement centrés sur les entreprises</i> .....	16
2. <i>Le questionnaire aux associations réalisé par votre rapporteur pour avis</i> .....	17
<b>B. LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE</b> .....	18
1. <i>Question : estimez-vous que c'est le développement des grandes surfaces qui est le plus favorable aux intérêts des consommateurs ?</i> .....	18
a) <i>Synthèse des réponses</i> .....	18
b) <i>Commentaire</i> .....	19
2. <i>Question : en tant que consommateurs, quel serait pour vous l'équilibre optimal entre petit commerce, grandes surfaces et hard discounters ?</i> .....	20
a) <i>Synthèse des réponses</i> .....	20
b) <i>Commentaire</i> .....	21

3. Question : que proposez-vous pour tendre vers cet équilibre ? .....	21
a) Synthèse des réponses.....	21
b) Commentaire .....	22
4. Question : quel jugement portez-vous sur le constat établi par le rapport Canivet ? .....	22
a) Synthèse des réponses.....	22
b) Commentaire .....	22
5. Question : du point de vue des consommateurs, y a-t-il des aspects que le rapport aurait du prendre davantage en compte ? .....	23
a) Synthèse des réponses.....	23
b) Commentaire .....	23
6. Question : quel jugement portez-vous sur les propositions du rapport Canivet ? .....	23
a) Synthèse des réponses.....	23
b) Commentaire .....	24
7. Question : en tant que consommateurs, avez-vous des souhaits ou des inquiétudes quant à la conduite du débat sur la réforme de la loi Galland? .....	25
a) Synthèse des réponses.....	25
b) Commentaire .....	25
8. Question : comment envisagez-vous d'intervenir dans ce débat ? .....	26
a) Synthèse des réponses.....	26
b) Commentaire .....	26

Conformément aux traditions de votre commission, un avis spécifique est consacré aux crédits de la concurrence et de la consommation au sein du projet de loi de finances.

Ces crédits correspondent aux dépenses des services de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (la DGCCRF) et des organismes qu'elle subventionne : l'Institut national de la consommation, l'Agence française pour la sécurité sanitaire des aliments ainsi que le Conseil national de la consommation et les associations qui y participent.

L'examen de ces crédits intervient dans une conjoncture qui rappelle le rôle central joué par la consommation des ménages (qui représente 80 % du produit intérieur brut) puisque les prévisions gouvernementales de croissance à 2,5 % pour 2004 et 2005 reposent principalement sur l'hypothèse d'une reprise de la consommation (entre +3 % et +3,5 %).

L'administration en charge de la concurrence et de consommation a donc un rôle particulier à jouer autant au plan structurel que conjoncturel au moment où se tient un large débat public sur le pouvoir d'achat et la « vie chère »<sup>1</sup>.

**Dans ce contexte, la DGCCRF qui représente 1,33 % des crédits du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (soit 198 millions d'euros) connaît une relative stabilité de ses crédits, alors que l'ensemble du ministère connaît une baisse de 1 %.**

Cette stabilité se traduit en fait par une augmentation de 0,6 % en euros courants (+1,1 million d'euros) qui correspond à une stricte reconduction à l'euro près du budget 2004 à périmètre constant, puisque la hausse de 1,1 million correspond au transfert de la subvention au CREDOC<sup>2</sup> du même montant qui était inscrite au budget du Plan jusqu'à l'an dernier.

A titre personnel, votre rapporteur pour avis souhaite rappeler qu'une stabilisation du montant inscrit au projet de loi de finances, alors que l'inflation est estimée à 2 %, équivaut à une baisse de 2 % des crédits de la DGCCRF en termes réels.

Cette baisse trouve notamment sa traduction dans l'évolution des effectifs. Ceux-ci diminuent pour la troisième année consécutive.

---

<sup>1</sup> En témoigne la « table ronde sur l'emploi et la vie chère » organisée le 15 novembre 2004 par le Premier ministre.

<sup>2</sup> Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

Après avoir précisé ces évolutions budgétaires, notamment en les situant dans la perspective de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (chapitre 1<sup>er</sup>), le présent avis se propose de contribuer aux travaux de la commission sur le thème de la grande distribution en lui présentant l'opinion des consommateurs.

A cette fin, votre rapporteur pour avis a réalisé une enquête auprès des associations de consommateurs, riche d'enseignements et de pistes de réflexion, dont elle vous livre les résultats au chapitre 2.

## **CHAPITRE I<sup>ER</sup>**

### **PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION**

#### **I. LA CONCURRENCE ET LA CONSOMMATION AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE (MINEFI)**

Votre rapporteur pour avis se propose de resituer succinctement les services chargés de la concurrence et de la répression de fraudes au sein du MINEFI (A) avant de présenter leurs missions (B) et d'analyser le poids respectifs de ces dernières (C).

##### ***A. LES SERVICES CHARGÉS DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION AU SEIN DU MINEFI***

Les crédits de la concurrence et de la consommation correspondent aux moyens de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Cette direction est à la fois rattachée au ministre délégué aux PME, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation et à la disposition directe du ministre d'Etat, ministre de l'économie des finances et de l'industrie.

La DGCCRF respecte le principe selon lequel la dénomination de « direction générale » est réservée aux administrations centrales disposant d'un réseau déconcentré. Ce dernier est représenté par les directions régionales et départementales de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

Dans la nomenclature budgétaire utilisée pour la dernière fois dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2005, l'ensemble des moyens de ces services constitue l'agrégat 17 du budget du MINEFI<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Auxquels il conviendrait d'ajouter une partie des « dépenses d'administration communes du MINEFI » (agrégat 31) qui ne sont pas ventilées entre directions, et dont la part revenant à la DGCCRF est évaluée à 14,5 millions d'euros de dépenses de personnel dans le PLF 2005.

Cet agrégat met en évidence que la DGCCRF représente 1,3 % du budget total du ministère (193 millions sur 14,9 milliards d'euros) et qu'elle emploie 1,88 % de ses agents (3664 sur 194.975)<sup>1</sup>.

Ces chiffres modestes sont à replacer dans la contexte du MINEFI où deux directions (la direction générale des impôts et celle de la comptabilité publique) se voient affecter 67 % du budget total et 41 % des effectifs. Les moyens restants sont répartis entre les 27 directions et entités assimilées.

## ***B. LES TROIS MISSIONS DE LA DGCCRF***

Les trois grandes attributions de la DGCCRF sont la concurrence et les actions économiques (1), la sécurité (2) ainsi que le contrôle de la qualité et de la loyauté commerciale (3)

### **1. La concurrence et les actions économiques**

La direction générale favorise le libre jeu de la concurrence. Elle veille ainsi au bon équilibre des relations entre acteurs économiques en exerçant les fonctions suivantes :

– lutte contre les pratiques anticoncurrentielles (ententes, abus de position dominante). Pour ce faire, les enquêteurs collectent les indices de pratiques portant atteinte au fonctionnement du marché. Après analyse, ces indices peuvent donner lieu à des enquêtes approfondies. Ces dernières, quand elles apportent les preuves des pratiques suspectées, peuvent conduire à une saisine du Conseil de la concurrence ou, dans certains cas, à une transmission du dossier au parquet ;

– contrôle des concentrations d'entreprises, afin de garantir l'existence de structures concurrentielles dans le tissu économique, conformément à la loi sur les nouvelles régulations économiques (240 demandes d'autorisation en matière de concentration ont été traitées en 2003 et ont donné lieu à 214 autorisations explicites). Depuis la loi sur la sécurité financière du 1er août 2003, la DGCCRF intervient aussi dans le secteur bancaire, nouvellement soumis au contrôle des concentrations ;

– lutte contre les pratiques commerciales déloyales (ex : pratiques discriminatoires restrictives de concurrence, reventes à perte, non-respect des délais de paiement, économie souterraine...). Par ailleurs, le volet « actions économiques » regroupe les enquêtes sur la formation des prix, la concurrence déloyale (contrefaçons, soldes) et plus généralement, tous les contrôles liés aux

---

<sup>1</sup> Chiffres du PLF 2005, mais ces ordres de grandeurs valent aussi pour les années précédentes.

réglementations à caractère économique que la direction est chargée de faire appliquer. En application de l'accord du 17 juin 2004, ces contrôles ont été renforcés dans le domaine de la relation fournisseurs-distributeurs, pour contribuer à une plus grande maîtrise de l'évolution des prix de vente aux consommateurs.

– contrôle du respect des règles de concurrence concernant les marchés publics afin de contribuer au bon usage des deniers publics lors des actes de commandes publiques. Elle a ainsi accompagné les réformes, dont la deuxième et dernière en date a été réalisée par le décret du 10 janvier 2004.

## **2. La sécurité des consommateurs**

La direction générale élabore et met en œuvre des plans de surveillance par produit ainsi que des programmes de contrôle de la production à la distribution afin de vérifier la sécurité des produits alimentaires, industriels et des prestations de service.

Elle suit au niveau européen les indices de dangerosité des produits qui lui sont communiqués par les autorités des États membres de l'Union européenne. Elle participe à toutes les opérations de sécurité domestique. Cela peut conduire à des analyses de prélèvements par les laboratoires de la direction générale ou des laboratoires agréés.

La DGCCRF participe, avec les ministères chargés de l'agriculture et de la santé, aux opérations conjointes menées en matière de sécurité alimentaire (s'agissant de l'ESB, de la listéria, de la contamination par les dioxines et les pesticides, ou encore du contrôle de traçabilité des OGM). Malgré la baisse du nombre de cas d'ESB en 2003 et 2004, la vigilance des services est toujours mobilisée, dans le cadre des programmes détaillés de contrôle que l'Union européenne impose aux pays membres, tant s'agissant des ovins et caprins que des bovins.

Hormis ces opérations reliées à des crises identifiées, les priorités des services d'enquête portent sur la surveillance du niveau de pesticides dans les aliments d'origine végétale (notamment les salades, qui présentent un niveau moyen de conformité perfectible), du niveau de mycotoxines dans les aliments, du niveau de maîtrise de la chaîne du froid, ainsi que du niveau de conformité des compléments alimentaires.

Pour les produits non alimentaires, les priorités 2003 en 2004 ont notamment porté sur l'interdiction de commercialiser des articles en textile ou en cuir contenant des colorants azoïques (reconnus cancérigènes) sur l'exposition du public aux ondes électromagnétiques (décret du 10 octobre 2003) et sur des actions de sensibilisation, souvent interministérielles, aux accidents domestiques, cause de nombreux décès.

Afin d'optimiser les moyens consacrés à l'ensemble de ces contrôles, la DGCCRF a mis en place une architecture en réseaux permettant de mobiliser des compétences reconnues et de faire travailler ensemble, sur tout le territoire, des agents des 100 directions départementales et des 9 laboratoires. Il existe essentiellement :

– des réseaux institutionnels caractérisés par une couverture géographique nationale et gérés par l'administration centrale (tels vins et



spiritueux, fruits et légumes, métrologie ou le réseau hygiène alimentaire décrit en détail par notre collègue Odette Terrade dans son avis sur le PLF 2004)<sup>1</sup> ;

– des réseaux de contrôle interdépartementaux, caractérisés par une création et une gestion décentralisée et créés lorsqu'un besoin de contrôle d'une activité économique dépasse le cadre départemental. 27 réseaux de ce type sont recensés au 10 novembre 2004, tels ceux concernant les eaux embouteillées, les volailles et produits de volailles (Ouest), le foie gras, l'ameublement (Centre-Est), les jouets (Rhône-Alpes), les produits phytopharmaceutiques ou le tourisme vert.

### **3. Le contrôle de la qualité et de la loyauté des produits et services et protection économique du consommateur**

L'objectif d'ensemble de cette mission est de garantir aux consommateurs et aux professionnels la qualité des produits et services ainsi que la loyauté de l'information et des transactions. Ceci conduit les services à effectuer des contrôles visant à prévenir ou sanctionner les tromperies et falsifications, notamment par rapport aux règles et signes de qualité. Ces contrôles sont effectués soit de la propre initiative des services, soit sur plainte.

#### *a) Au titre de la politique de qualité*

La DGCCRF participe à la normalisation des signes officiels de qualité, en particulier par des contributions au profit de l'AFNOR et du COFRAC, ce dernier contrôlant la compétence de divers organismes de contrôle, en vue de leur accorder une certification. Certains de ces contrôles peuvent donner lieu à des prélèvements pour analyse en laboratoire (34 000 analyses effectuées en 2003).

Elle prépare aussi des textes fortement intégrés dans le cadre communautaire. Ainsi en 2003 et 2004, elle a procédé à la transposition de quatre directives européennes sur des normes qualitatives de produits alimentaires et a participé à l'élaboration d'une dizaine de textes communautaires (notamment sur les normes qualitatives sur l'agriculture).

#### *b) Au titre de la politique de contrôle de la loyauté et de la protection économique*

Cette action vise à détecter et à sanctionner les pratiques préjudiciables au consommateur (publicité mensongère, faux rabais, ventes liées) et de vérifier les conditions d'affichage des prix et de délivrance des factures aux consommateurs. En 2003 et 2004, la DGCCRF a accentué ces contrôles sur le commerce électronique, sur les établissements médico-sociaux (respect des règles

---

<sup>1</sup> Avis n°75-tome IX (2003-2004) sur les crédits de la concurrence et de la consommation.

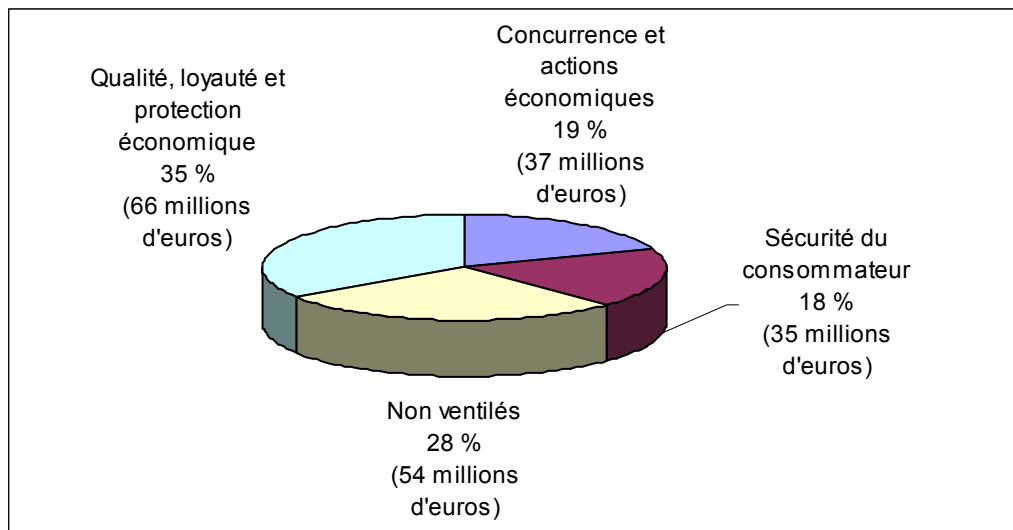
d'information des personnes accueillies) et sur l'information relative aux prix des médicaments.

C'est aussi dans ce cadre que s'inscrivent les relations avec les consommateurs (accueil, intervention dans les litiges de la consommation, soutien aux organisations de consommateurs<sup>1</sup>, lutte contre le surendettement). L'année 2004 a été marquée par la mise en place de la démarche qualité articulée autour de trois thèmes : faciliter l'accès du public aux services, apporter une réponse adaptée à chaque demande, recueillir l'avis des publics pour améliorer le service rendu. Parallèlement à cette démarche, c'est aussi en 2004 qu'a été progressivement mis en place un centre national d'appels téléphonique permettant de professionnaliser et d'harmoniser la réponse téléphonique.

C'est également au titre de sa mission de protection que la DGCCRF intervient auprès des opérateurs économiques et dans les mécanismes de concertation (Conseil national de la consommation, comités départementaux de la consommation).

### **C. LA PONDÉRATION DES TROIS MISSIONS DE LA DGCCRF**

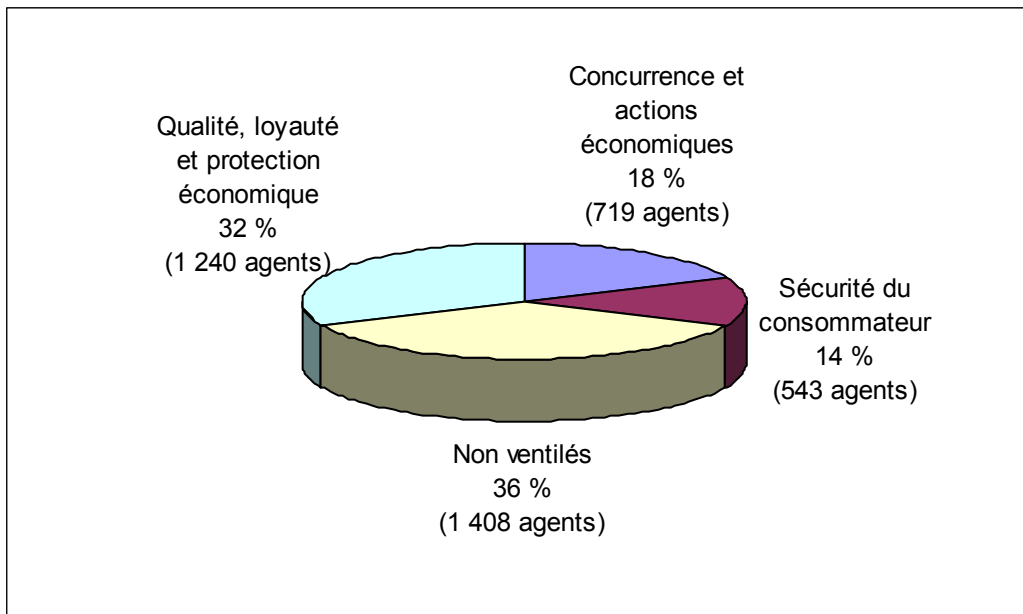
#### **RÉPARTITION DU BUDGET DE LA DGCCRF (Total 2003 : 192 millions d'euros)**



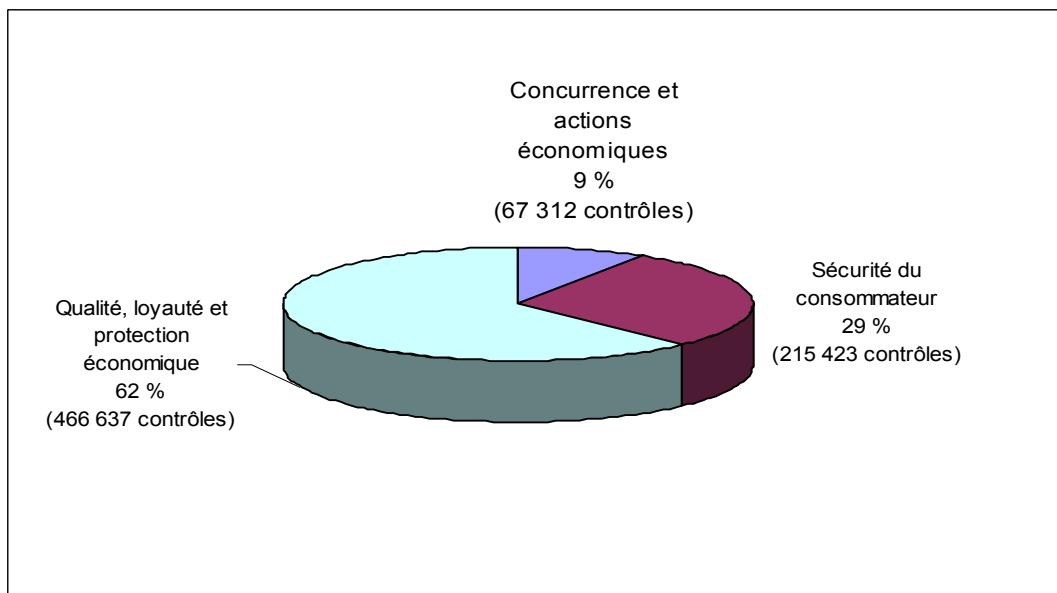
---

<sup>1</sup> Toutefois les trois diagrammes ci-après ventilent le soutien aux associations de consommateurs (7,8 millions d'euros) à part égale entre les trois missions, conformément à la présentation de la DGCCRF.

**RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE LA DGCCRF  
(TOTAL 2003 : 3.910 AGENTS)**



**RÉPARTITION DES CONTRÔLES  
(TOTAL 2003 : 749.372 CONTRÔLES EFFECTUÉS)**



## II. LES CRÉDITS DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION PRÉVUS POUR 2005

Au sein d'un budget total du MINEFI en baisse de 1 %, **les crédits de la DGCCRF prévus pour 2005 sont stabilisés en euros courants.**

En effet, la hausse apparente de 0,56 % (198.725.819 euros en 2005 contre 197.619.662 euros en PLF 2004<sup>7</sup>) correspond au transfert de la subvention au CREDOC<sup>8</sup> de 1,1 million d'euros qui était inscrite au budget du Plan jusqu'à l'an dernier. Hormis cette modification de périmètre, les crédits demandés sont donc strictement égaux à ceux prévus par le PLF 2004. Cette égalité est le résultat des quelques variations de très faible ampleur, qui concernent presque exclusivement le personnel. **C'est précisément cette politique de rigueur très sensible sur les effectifs (-11 emplois en 2005, soit -71 depuis 2002) qui, à titre personnel, inquiète le plus votre rapporteur pour avis, compte tenu des besoins de présence sur le terrain.**

EVOLUTION DE LA LFI 2004 AU PLF 2005 (en millions d'euros)

Mesures	Augmentation	Diminution
<b>MESURES ACQUISES</b>		
Revalorisation	0,68	
Prestations familiales	0,03	
Non-reconduction de diverses mesures		- 0,40
<b>MESURES NOUVELLES</b>		
Suppression de 11 emplois		- 0,31
Economie sur la « ligne souple »		- 1
Economies liées au CFA <sup>9</sup>		- 0,39
Prime de performance	0,22	
Cotisations patronales	1,48	
Regroupement des structures infra-départementales <sup>10</sup>	0,45	
Crédits de paiements		-0,22
Divers		-0,48

<sup>7</sup> Ce montant ne tient pas compte de la régulation budgétaire de 2004 (-2,2 millions d'euros).

<sup>8</sup> CREDOC : Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

<sup>9</sup> Il s'agit des économies liées à la suppression du congé de fin d'activité (CFA).

<sup>10</sup> Cette politique systématique de fermeture des 19 antennes infra-départementales menée depuis 2003 conforte votre rapporteur pour avis dans les inquiétudes exprimées à titre personnel quant à la présence des services sur le terrain.

### III. LES CRÉDITS DE LA CONCURRENCE ET DE LA CONSOMMATION DANS LE CADRE DE LA LOI ORGANIQUE SUR LES LOIS DE FINANCES DU 1<sup>ER</sup> AOUT 2001<sup>11</sup>

L'inscription de la DGCCRF dans la nouvelle architecture budgétaire (1) laisse plusieurs interrogations en suspens, même si les services ont déjà largement anticipé la mise en œuvre de la LOLF (2).

#### 1. La DGCCRF dans la nouvelle architecture budgétaire

Le projet de nouvelle architecture budgétaire présenté pour le PLF 2005 rassemble la totalité des crédits de la DGCCRF au sein de trois actions (grisées dans le tableau ci-dessous) du programme « régulation et sécurisation des échanges de biens et services », lui-même inscrit dans la mission ministérielle « développement et régulation économiques ».

#### STRUCTURE DU PROGRAMME « RÉGULATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES DE BIENS ET SERVICES » (millions d'euros)

ACTION	CREDITS 2005	SERVICES DU MINEFI CONCERNES
Régulation concurrentielle des marchés	50,34	DGCCRF
Protection économique du consommateur	106,42	DGCCRF
Maîtrise et régulation des flux de marchandises	337,76	DGDDI <sup>12</sup>
Protection de l'espace national et européen	454,70	DGDDI
Sécurité du consommateur	53,15	DGCCRF
Mise en oeuvre du droit de la concurrence	9,94	Conseil de la concurrence
Régulation et contrôle des marchés de l'énergie	16,73	Commission de régulation de l'énergie
Régulation des télécommunications	20,51	Autorité de régulation des télécom.
Soutien	362,30	Ensemble des services du programme
<b>TOTAL</b>	<b>1 411,87</b>	

Le tableau ci-dessus reprend, sous forme de trois actions, les actuelles missions de la DGCCRF.

<sup>11</sup> LOLF.

<sup>12</sup> Direction générale des douanes et des droits indirects.

Par ailleurs, il pourrait laisser croire que la LOLF élargit le périmètre de la DGCCRF, puisque le total des trois actions la concernant aboutit à un total de 209,91 millions d'euros en 2005 et non aux 198,72 présentés précédemment. En fait, cette hausse de 11,19 millions d'euros tient à l'effort de ventilation entre les services du MINEFI de l'actuel agrégat 31 du ministère intitulé « administration générale et dotations communes ».

En revanche, un effort comparable n'a pas été fait pour les crédits actuellement non ventilés<sup>13</sup> de la DGCCRF (comme pour ceux de la DGDDI) puisque l'action soutien représente 26 % du total des crédits, ce qui est proche des 28 % de crédits non ventilés entre les trois actions au sein de la DGCCRF.

Si l'architecture choisie n'induit pas d'augmentation du périmètre budgétaire de la DGCCRF, on peut en revanche considérer que la dévolution de la gestion du programme au secrétaire général du MINEFI est un gage de sécurité relative pour les crédits de la DGCCRF. En effet, il n'en aurait peut-être pas été de même si cette gestion avait été confiée au directeur général des douanes et des droits indirects, au motif que ces services représentent 56 % du programme (contre 15 % pour la DGCCRF), d'autant que le renforcement de la lutte contre la contrefaçon devrait conduire à de nouvelles synergies entre les deux directions au sein du programme.

## **2. L'adaptation des services à la LOLF**

Si la LOLF préserve la structuration de la DGCCRF autour de ses trois grandes missions actuelles, elle n'a en revanche pas été sans effet sur l'organisation interne des services.

D'une part, dès le PLF 2005, l'ensemble de la direction générale et des services déconcentrés expérimentent la LOLF par le groupement de tous les moyens au sein d'un chapitre budgétaire unique (chapitre 39-01), qui ne rend fort heureusement l'utilisation des crédits pas trop imprévisible pour notre contrôle parlementaire, compte tenu de la très grande stabilité des moyens et des missions de la DGCCRF sur le moyen terme.

En effet, suite à l'expérimentation LOLF de 2003 (étendue en 2004), il a été décidé de regrouper la gestion des moyens départementaux dans des budgets opérationnels de programmes gérés au niveau régional ou inter-régional. Le niveau inter-régional est retenu pour les directions régionales ne disposant pas de

---

<sup>13</sup> Cette rubrique comporte : – les tâches qui sont directement liées aux actions de la DGCCRF mais qui ne peuvent être ventilées entre ces composantes. Elles incluent les tâches d'encadrement et d'animation, de contentieux, de relations au sein de la direction et avec d'autres administrations, de programmation des activités, de communication et de relation avec les publics ; – les tâches dites de « gestion des moyens » : gestion des personnels et de la logistique (comptabilité, fournitures, mobilier, immobilier, secrétariat, documentation, formation, télécommunications et informatique, moyens de transport.

la taille requise pour disposer utilement de marges de manœuvre nécessaires à d'éventuels redéploiement dans le cadre de la fongibilité asymétrique<sup>14</sup>.

Pour votre rapporteur pour avis, demeure toutefois entière la question de l'articulation entre le niveau régional (voire inter-régional) réellement responsable des performances et le niveau départemental qui est officiellement « l'échelon principal de l'action déconcentrée de la DGCCRF ». Au-delà du discours rassurant des questionnaires budgétaires et des informations obtenues par la suite, votre rapporteur pour avis suivra la mise en place de cette articulation sur le terrain au cours de l'année 2005 avec la plus grande vigilance.

S'agissant de la mise en place des indicateurs de performance, la DGCCRF dont l'activité est relativement quantifiable (nombre de contrôles classés par différents types, nombres d'analyses en laboratoire, délais d'instruction des plaintes ou de réponses au public etc.) semble bien préparée, notamment grâce à la pratique intensive du dialogue local ainsi que du dialogue de gestion avec l'administration centrale.

En revanche, votre rapporteur pour avis s'interroge sur le type d'indicateurs adapté aux subventions aux associations de consommateurs et assimilées<sup>15</sup> (7,38 millions d'euros dans le PLF 2005). D'un côté, à la différence de l'INC ou de l'AFSSA, il ne s'agit pas d'émanation de l'administration et il convient de protéger l'indépendance du secteur associatif consommériste pour lequel c'est un gage d'efficacité. Mais à l'inverse, dans un contexte budgétaire rigoureux, les financements aux associations seront d'autant plus assurés qu'ils reposeront sur la reconnaissance quantifiée de leur irremplaçable action quotidienne au service des consommateurs.

Aussi un équilibre sera à trouver lors du renouvellement des conventions pluriannuelles d'objectifs avec chacune des 18 associations de consommateurs agréées ainsi qu'avec les structures assimilées.

C'est d'ailleurs la reconnaissance du rôle joué par ces associations qui a été un des éléments déterminants du choix de l'étude thématique présentée par votre rapporteur dans le présent avis.

---

<sup>14</sup>La fongibilité est la possibilité de redéployer les crédits au sein d'un programme. Elle est asymétrique car elle permet d'abonder les postes dépenses hors personnel au détriment des dépenses de personnel mais en aucun cas de faire l'inverse. La volonté actuelle de la DGCCRF d'optimiser l'usage de ces redéploiements ne peut que renforcer une fois de plus les inquiétudes de votre rapporteur pour avis exprimées à titre personnel quant à la diminution de la présence humaine de la DGCCRF sur le terrain.

## CHAPITRE II

### ÉTUDE THÉMATIQUE : « DÉBAT SUR LES GRANDES SURFACES : LE POINT DE VUE DES CONSOMMATEURS »

#### *A. LA NÉCESSITÉ DE DONNER DAVANTAGE LA PAROLE AUX CONSOMMATEURS*

##### **1. Les débats de l'automne 2004 ont été trop exclusivement centrés sur les entreprises**

Ce thème a été choisi par votre rapporteur pour avis afin d'apporter à votre commission un éclairage particulier sur un débat d'actualité, qui n'a cessé de prendre de l'importance au cours de l'automne 2004.

Or, les termes de ce débat tant au niveau des pouvoirs publics que des grands médias ont donné l'impression de ne pas donner à la parole des consommateurs la place qui lui revient :

– d'une part, conformément à sa lettre de mission<sup>16</sup>, la commission Canivet sur les relations entre l'industrie et le commerce a centré ses travaux sur l'opinion de ces deux parties (fournisseurs et distributeurs) et sur les 37 représentants d'organismes auditionnés par la commission figurent seulement deux associations de consommateurs<sup>17</sup> ;

– d'autre part, cette écoute limitée des associations de consommateurs est d'autant plus problématique que le point de départ du débat (qui a abouti à l'accord de baisse des prix du 17 juin 2004 et à la commission Canivet) a été la question du pouvoir d'achat et plus précisément la campagne des centres E. Leclerc<sup>18</sup> se posant en défenseur des consommateurs, laissant ainsi entendre implicitement que l'objectif principal de ces derniers était la baisse des prix, c'est-à-dire le renforcement de la liberté des grandes surfaces.

---

<sup>16</sup> Lettre de mission du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à Monsieur Guy Canivet, Premier président de la Cour de cassation en date du 20 juillet 2004.

<sup>17</sup> L'UFC-Que Choisir et la confédération de la consommation du logement et du cadre de vie.

<sup>18</sup> Au printemps 2004, les centres E. Leclerc ont lancé une campagne de presse dont l'une des affiches indiquait « Les Français ont perdu 1 % de pouvoir d'achat. Pourtant la loi continue à nous interdire de vendre encore moins cher. ».



Un tel raccourci ne pouvant être satisfaisant, votre rapporteur pour avis a pris l'initiative d'interroger directement les associations de consommateurs pour connaître leurs positions.

## **2. Le questionnaire aux associations réalisé par votre rapporteur pour avis**

L'étude de votre rapporteur pour avis a pris la forme d'un questionnaire adressé aux 18 associations de consommateurs agréées. Une réponse a pu être obtenue de la part des 8 associations indiquées ci-dessous (en grisé).

### **LISTE DES 18 ASSOCIATIONS NATIONALES DE CONSOMMATEURS AGRÉÉES**

<b>ASSOCIATIONS GENERALISTES DE CONSOMMATEURS</b>
ADEIC : Association de défense, d'information et d'éducation du consommateur
ALLDC : Association Léo Lagrange pour la défense des consommateurs
CLCV : Confédération de la consommation du logement et du cadre de vie
ORGECO : Organisation générale des consommateurs
UFC-QUE CHOISIR : Union fédérale des consommateurs-Que choisir
<b>ASSOCIATIONS LIÉES A UN SYNDICAT</b>
AFOC : Association Force ouvrière consommateurs
ASSECO-CFDT : Association études et consommation CFDT
INDECOSA-CGT : Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés CGT
<b>ASSOCIATIONS SPECIALISÉES</b>
CGL : Confédération générale du logement
CNL : Confédération nationale du logement
FNAUT : Fédération nationale des usagers des transports
UFCS : Union féminine civique et sociale
<b>ASSOCIATIONS FAMILIALES</b>
CNAFAL : Confédération nationale des associations familiales laïques
CNAFC : Confédération nationale des associations familiales catholiques
CSF : Confédération syndicale des familles
FF : Familles de France
FR : Familles rurales
UNAF : Union nationale des associations familiales

Les 8 réponses, obtenues dans des délais très courts, ont permis d'obtenir un échantillon représentatif de la diversité des types d'associations (généralistes, syndicales, spécialisées et familiales) ainsi que des sensibilités.

S'agissant du questionnaire lui-même, il comportait les 7 questions suivantes :

### QUESTIONS SUR L'EQUILIBRE ENTRE TYPES DE COMMERCES

**Question A1** : Estimez-vous que c'est le développement des grandes surfaces qui est le plus favorable aux intérêts des consommateurs ?

**Question A2** : En tant que consommateurs, quel serait pour vous l'équilibre optimal entre petit commerce, grandes surfaces et *hard discounters*<sup>19</sup> ?

**Question A3** : Que proposez-vous pour tendre vers cet équilibre ?

### QUESTIONS SUR LA POLITIQUE DE PRIX DANS LA DISTRIBUTION

**Question B1** : Quel jugement portez-vous sur le constat établi par le rapport Canivet ?

**Question B2** : Du point de vue des consommateurs, y a-t-il des aspects que le rapport aurait du prendre davantage en compte ?

**Question B3** : Quel jugement portez-vous sur les propositions du rapport Canivet ?

**Question B4** : En tant que consommateurs, avez-vous des souhaits ou des inquiétudes quant à la conduite du débat sur la réforme de la loi Galland<sup>20</sup> ?

**Question B5** : Comment envisagez-vous d'intervenir dans ce débat ?

## ***B. LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE***

### **1. Question : estimez-vous que c'est le développement des grandes surfaces qui est le plus favorable aux intérêts des consommateurs ?**

#### *a) Synthèse des réponses*

Aucune des associations ne répond positivement à cette question et la réponse la plus tranchée est négative (l'ADEIC). De façon plus mesurée, Familles de France estime que si le développement des grandes surfaces a pu contribuer historiquement à une baisse des prix favorable aux consommateurs, il n'est pas sûr que la poursuite de ce développement leur soit favorable, vu l'état actuel des implantations.

En fait pour la totalité des associations, le développement des grandes surfaces n'a d'intérêt pour le consommateur que s'il préserve ou augmente le choix qui lui est offert entre différents types de commerces<sup>21</sup> pratiquant

---

<sup>19</sup> Ce terme désigne les supermarchés, majoritairement alimentaires, spécialisés dans les produits de base à bas prix (ex : Aldi, LIDL).

<sup>20</sup> Loi n°96-588 du 1 juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales.

<sup>21</sup> Y compris les *hard discounters*.

différentes gammes de prix pour les différents types de produits<sup>22</sup>. Pour la CNL, ce choix est potentiellement menacé par les grandes surfaces qui limitent de façon de plus en plus critique les marges de manœuvre du commerce de proximité.

Pour plusieurs associations, les principales menaces contre le choix du consommateur est la limitation de la concurrence qui ne réside pas nécessairement dans le développement des grandes surfaces, mais plutôt dans l'absence de concurrence sur une même zone de chalandise (la CLCV), dans la concentration des centrales d'achats (Familles rurales) ou dans la concentration de enseignes de grandes et petites surfaces au sein d'un même groupe (l'INDECOSA cite l'exemple de Proxy pour le groupe Carrefour).

Les réponses sont donc réservées quant à l'intérêt d'un nouveau développement des grandes surfaces, même à supposer que leurs prix soient plus avantageux que ceux du commerce traditionnel. Or, cette hypothèse n'est pas toujours vérifiée, comme en témoignent les exemples de prix plus élevés dans la grande distribution fournis par UFC-Que Choisir (notamment s'agissant des fruits et légumes).

#### *b) Commentaire*

Votre rapporteur pour avis retire de ces réponses que les associations de consommateurs ne se limitent heureusement pas à une vision à court-terme de leurs intérêts. En effet, elles semblent disposés à renoncer à quelques baisses de prix immédiates si celles-ci risquent de se traduire par une disparition de commerces, restreignant ensuite la liberté de choix.

Reste à savoir comment analyser exactement cette attitude : la volonté de préservation du choix est-elle considérée comme le meilleure gage de concurrence et donc de limitation des positions de pouvoirs sur les prix, ou alors les associations accordent-elles à la diversité dans le choix une valeur économique intrinsèque ? Il est probable que les deux hypothèses se vérifient pour la plupart des associations.

---

<sup>22</sup> La CLCV fait état d'un sondage qu'elle a commandé à TNS Sofres aux termes duquel les consommateurs croisent la diversité des types de commerce avec celle des produits. Ainsi, si 48 % ont une grande surface pour magasin principal, l'attachement au commerce traditionnel demeure fort pour les produits frais (hors produits laitiers) et les hard discounters sont fréquentés en priorité pour des achats d'épicerie par 17 % des sondés.

**2. Question : en tant que consommateurs, quel serait pour vous l'équilibre optimal entre petit commerce, grandes surfaces et hard discounters<sup>23</sup> ?**

*a) Synthèse des réponses*

L'objectif commun aux associations restant la liberté de choix maximale des consommateurs, la question de l'équilibre optimal est traitée par rapport à cette préoccupation. Ceci conduit la CNAFC à souhaiter la présence de grandes surfaces et de hard discounters dans les centres-villes afin d'éviter une double ségrégation. La première ségrégation s'opère entre les personnes à mobilité réduites (notamment âgées) contrainte à une consommation onéreuse et celles qui bénéficient d'un véhicule et donc d'un accès aux meilleurs prix. Mais une seconde ségrégation pourrait aussi s'établir entre les ménages aisés capables d'accepter le surcroît de dépenses lié aux achats en centre-ville et les ménages plus modestes qui seraient exclus de ce centre-ville. Pour Familles rurales, ces risques de ségrégation sont encore plus forts en milieu rural, en proie à deux difficultés opposées : la difficulté d'accès aux grandes surfaces du fait de l'éloignement, d'une part et les menaces de disparition de petits commerces non-viables, d'autre part.

Le niveau auquel s'apprécie la liberté de choix est celui de la zone de chalandise. Dans certains cas, la présence de grandes surfaces ou d'enseignes d'un même groupe produit déjà des effets déstabilisateurs (l'INDECOSA) alors que dans d'autres, il faudrait favoriser l'implantation de types de commerces encore non représentés (la CLCV).

Tout ceci dépend d'une appréciation au cas par cas intégrant tous les paramètres spécifiques à la zone et l'ADEIC estime que cet exercice difficile est globalement bien mené par les commissions départementale et nationale d'équipement commercial.

Toutefois, la CNL semble estimer que la situation est aujourd'hui globalement déséquilibrée au profit des grandes surfaces et qu'il conviendrait de définir des règles plus précises selon les types de produits, tant la structure du marché peut-être extrêmement variable entre deux types d'articles (notamment du fait des intermédiaires et des effets de marques).

Pour l'UFC-Que choisir, les mesures d'ouverture des magasins le dimanche seraient à même d'aggraver dangereusement les déséquilibres actuels au détriment du petit commerce.

---

<sup>23</sup> Ce terme désigne les supermarchés, majoritairement alimentaires, spécialisés dans les produits de base à bas prix (ex : Aldi, LIDL).

*b) Commentaire*

Outre le fait que ces réponses précisent l'objectif de choix maximum commun aux associations, elles ont intéressé votre rapporteur pour avis sur deux points :

– d'une part, elles indiquent que la méfiance face aux tout-grandes surfaces ne signifie pas nécessairement qu'elles n'ont pas leur place en centre-ville. A l'argument de la non-segrégation, votre rapporteur pour avis voudrait ajouter son expérience locale qui montre que la diversité commerciale en centre-ville peut permettre d'y attirer un grand nombre de consommateurs, ce qui finit par profiter à tous les types de commerces sans exception. Le débat sur la localisation optimale des grandes surfaces est donc complexe et bien à régler au cas par cas.

– d'autre part, votre rapporteur pour avis a noté dans la plupart des réponses que les hard discounters étaient pleinement intégrés dans le paysage commercial par les associations. Le positionnement agressif de ces magasins n'est pas perçu comme intrinsèquement déstabilisateur.

**3. Question : que proposez-vous pour tendre vers cet équilibre ?**

*a) Synthèse des réponses*

Les réponses à cette question prennent deux directions. La première direction consiste à proposer une modification des règles d'urbanisme commercial afin de mieux limiter la concentration des enseignes. Ainsi l'INDECOSA estime que les commissions départementales d'équipement commercial (CDEC) devraient davantage prendre en compte la présence d'un même groupe sous d'autres enseignes dans la zone considérée. Dans le même sens, la CLCV estime qu'il conviendrait de relever le seuil de surface (300 m<sup>2</sup> depuis la loi Raffarin de juillet 1996) soumettant à autorisation préalable de la CDEC car cette règle aurait augmenté la concentration en limitant l'accès aux nouveaux entrants<sup>24</sup>.

La seconde direction consiste en un renforcement du soutien public pour permettre aux petits commerces de se maintenir là où les lois du marché pourraient les exclure (en milieu rural pour Familles de France et Familles rurales) ou là où leur présence est gênée par l'environnement en termes de logement ou de transport (dans les quartiers péri-urbains pour la CNL).

---

<sup>24</sup> En revanche, cette association ne propose pas un relèvement du seuil pour les extensions.

*b) Commentaire*

Ces réponses confirment l'importance des effets de la concentration des enseignes aux yeux des associations, au point de justifier une remise en cause des règles de la loi Raffarin. Ils confirment aussi la nécessité irremplaçable d'une action volontariste des pouvoirs publics pour soutenir des projets que le marché n'aurait pas permis spontanément. C'est un élément important à prendre en compte au moment où l'on constate des tensions entre les moyens de financement du FISAC<sup>25</sup> et les demandes qui lui sont soumises.

**4. Question : quel jugement portez-vous sur le constat établi par le rapport Canivet ?**

*a) Synthèse des réponses*

Pour la plupart des associations (UFC-Que Choisir, CLCV, Indecosa, Familles de France et Familles rurales) le rapport Canivet dresse un constat globalement réaliste de la situation. Cette dernière se caractérise tout d'abord par la démonstration de la capacité des groupes de distribution à instrumentaliser les dispositions législatives au mieux de leurs intérêts (en l'espèce, les dispositions de la loi Galland sur le seuil de revente à perte). Le rapport Canivet dresse un constat des conséquences de ce système, à savoir une augmentation parallèle des prix pour les consommateurs et des marges pour les distributeurs.

Enfin, plusieurs associations sont sensibles au fait que le constat effectué intègre la question de la concentration des enseignes qui est une des conséquences du contournement de la loi Galland et plus précisément au renforcement du pouvoir des grandes centrales d'achats.

*b) Commentaire*

En se limitant au constat, on ne peut effectivement que reconnaître l'intérêt de ce rapport dont la première partie analyse avec précision les responsabilités qui ont abouti à l'inefficacité de la loi Galland. Sur un sujet aussi complexe et souvent opaque, il est essentiel que l'ensemble des acteurs puisse disposer de ce diagnostic globalement accepté.

---

<sup>25</sup> Le FISAC : Fonds d'Intervention et de Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce qui a été créé par une loi du 31 décembre 1989 et accorde des subventions de soutien aux actions collectives menées dans les secteurs du commerce et de l'artisanat.

**5. Question : du point de vue des consommateurs, y a-t-il des aspects que le rapport aurait du prendre davantage en compte ?**

*a) Synthèse des réponses*

Sans revenir sur l'intérêt manifesté pour le constat du rapport, plusieurs associations estiment que certains aspects auraient pu être davantage pris en compte. L'ADEIC regrette l'absence de prise en considération des conséquences du développement des grandes surfaces en terme de développement durable (économique, social, environnemental, éthique, culturel) ainsi que l'absence de réflexion sur le rôle des associations de consommateurs.

La CNL regrette que le rapport n'ait pas assez distingué le sort réservé aux produits de grandes marques et celui réservé aux produits des PME. Avec des préoccupations similaires, l'INDECOSA estime que le rapport traite de façon trop globale la situation « les PME » sans distinguer les types de marchés sur lesquels elles interviennent. La même association estime aussi que l'analyse des marges arrière et des accords de gamme manque de détail et mériterait d'être déclinée en fonction des tailles des distributeurs.

La CNAFC estime que le rapport sous-estime la place spécifique prise par les hard discounters dans les habitudes des ménages. Enfin, cette même association se distingue en regrettant que le rapport conforte la culture de suspicion de l'Etat à l'égard de la grande distribution.

*b) Commentaire*

Les apports tenant au caractère trop global de l'approche du rapport Canivet rappellent que dès lors que la structure des marchés est en cause, celle-ci est en effet très variable d'un type de situation à l'autre. La différence de traitement entre les grandes marques et les produits des PME, eu égard au niveau des marges arrière, est en effet flagrante. Toutefois, ceci ne doit pas occulter l'existence d'un système d'ensemble défavorable aux consommateurs comme aux fournisseurs pris collectivement.

**6. Question : quel jugement portez-vous sur les propositions du rapport Canivet ?**

*a) Synthèse des réponses*

Alors que les associations partagent un grand nombre de préoccupations communes, leurs jugements sur les propositions du rapport Canivet les séparent en deux groupes.

Le premier groupe comprend les associations plutôt favorables à la proposition du rapport d'abaisser le seuil de revente à perte tout en maintenant le principe de son existence. C'est le cas de la CLCV et de Familles de France qui estiment que ce système peut être bénéfique aux consommateurs et aux fournisseurs à condition que les moyens de contrôle soient renforcés, notamment ceux de la DGCCRF. La CNAFC estime, elle aussi, que les propositions du rapport sont équilibrées, tout en regrettant l'absence de dispositions de promotion des hard discounters en centre-ville. De même, l'association Familles Rurales estime que l'abaissement du seuil de revente à perte plus près du prix « trois fois net »<sup>26</sup> est une bonne orientation, tout en souhaitant que cette baisse des prix ne se fasse pas à n'importe quelles conditions économiques et sociales.

Le second groupe comprend les associations défavorables aux conclusions du rapport. Parmi elles, l'INDECOSA justifie son opposition par les mêmes inquiétudes que Familles rurales en termes d'effets dévastateurs d'une éventuelle reconnaissance officielle des prix bas imposés aux fournisseurs. L'UFC-Que choisir y ajoute la question de principe qui touche à la reconnaissance de ces pratiques de contournement de la loi, sans obtenir de réelles garanties que les grandes surfaces s'en tiendront là. De façon plus globale, l'ADEIC et la CNL considèrent que le rapport suit une orientation trop libérale visant à augmenter le poids des rapports de force de marchés, ces derniers nécessairement à l'avantage des grands groupes et au détriment des fournisseurs et même des consommateurs.

#### *b) Commentaire*

Votre rapporteur pour avis analyse essentiellement ce partage des opinions comme une distinction entre optimistes et pessimistes. En effet, la question est de savoir si la possibilité de baisser les prix serait utilisée de façon socialement responsable (vis-à-vis des fournisseurs et des coûts internes des groupes<sup>27</sup>) et économiquement transparente vis-à-vis des consommateurs (en approchant les prix pratiqués des prix trois fois net).

Pour les associations du premier groupe, les propositions Canivet pourraient être appliquées en ce sens alors que les autres craignent que l'absence de moyens de contrôle gêne la transparence des prix vis-à-vis des consommateurs. Elles craignent surtout que d'autres dispositifs opaques soient inventés en remplacement des actuelles marge arrière.

---

<sup>26</sup> Les prix trois fois net sont les prix diminués des remises avant, des remises arrière et de la coopération commerciale, alors que ces deux derniers éléments ne sont pas déduits du seuil de revente à perte actuel.

<sup>27</sup> Avec toutes les conséquences négatives sur le personnel de ces groupes que pourrait avoir une guerre des prix exacerbée.



A titre personnel, votre rapporteur pour avis reconnaît la cohérence théorique des propositions du rapport Canivet mais se place plutôt du côté des pessimistes, eu égard à l'expérience du contournement de la loi Galland et à l'absence de moyens de contrôle à la hauteur des objectifs de transparence des prix.

**7. Question : en tant que consommateurs, avez-vous des souhaits ou des inquiétudes quant à la conduite du débat sur la réforme de la loi Galland?**

*a) Synthèse des réponses*

Pour certaines associations favorables aux propositions du rapport Canivet (CLCV, CNAFC), le principal risque aujourd'hui est que la réforme proposée ne soit pas mise en place effectivement.

Familles Rurales espère que la dimension d'aménagement du territoire ne sera pas oubliée et que la démarche du rapport Canivet et celle de la loi de développement des territoires ruraux ne resteront pas étanches.

Parmi les associations défavorables au rapport, la CNL réitère ses inquiétudes quant au libéralisme et à la recherche de la concurrence sans limite qui est un des attendus du débat.

Enfin, la plupart des associations craignent que le débat reste focalisé sur les relations entre les distributeurs et les fournisseurs et n'accorde qu'une faible place aux attentes des consommateurs.

*b) Commentaire*

Votre rapporteur pour avis tient à préciser que ces questions ont été posées à la fin du mois d'octobre 2004 avec un délai limite de réponse fixé au 10 novembre 2004.

L'hypothèse privilégiée par les associations était donc la poursuite de la réforme de la loi Galland sur la base des conclusions du rapport Canivet, comme annoncé par le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Or, le 15 novembre 2004, le Premier ministre a annoncé aux associations de consommateurs que la réforme proposée par le rapport Canivet ne serait probablement pas mise en œuvre en l'état<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Le communiqué du Premier ministre suite à la table ronde sur l'emploi et la vie chère organisée avec l'ensemble des associations de consommateurs agréées le 15 novembre 2004 indiquait que la « réflexion n'était pas finalisée » sur le sujet.

## **8. Question : comment envisagez-vous d'intervenir dans ce débat ?**

### *a) Synthèse des réponses*

La plupart des associations estiment nécessaire d'agir dans plusieurs directions (vers l'opinion, les autres associations de consommateurs, les pouvoirs publics) généralement dans le sens d'une plus grande transparence du système de formation des prix.

Un premier aspect de cette transparence concerne l'évolution des prix. C'est à ce titre que l'INDECOSA propose de poursuivre son action au sein du Conseil national de l'information statistique (placé auprès de l'Insee) pour évaluer l'évolution du pouvoir d'achat rapporté aux produits de consommation courante. Un même souci est mis en avant par Familles Rurales.

Le second aspect de cette transparence concerne les marges pratiquées et la quasi-totalité des associations souhaiteraient accéder à des informations sur ce sujet et les diffuser.

Plus généralement, ADEIC souhaiterait sensibiliser les « citoyens-consommateurs » à tout ce qui se joue dans l'acte d'achat (ce qui suppose moins de secret sur la réalité des contrats signés entre fournisseurs et distributeurs).

### *b) Commentaire*

Ces réponses confirment la volonté des associations de situer leur action au sujet de la réforme de la loi Galland dans une recherche plus large de transparence au bénéfice du consommateur.

Votre rapporteur pour avis tient à remercier les associations qui ont apporté leurs contributions dans les délais très courts qui étaient imposés.

Elle espère qu'elles pourront éclairer les travaux de votre commission sur ces questions en général et sur le projet de lois de finances pour 2005 en particulier.

A titre personnel, elle estime que ces contributions sur la réforme de loi Galland confirment la nécessité d'une augmentation de la présence des services de l'Etat sur le terrain. En effet, les pratiques des grandes surfaces rappellent que, sans intervention de la puissance publique, les rapports de consommation risquent fort de tourner à l'avantage systématique des plus puissants.

C'est pour cette raison que votre rapporteur pour avis donne, à titre personnel, un avis défavorable sur les crédits de la concurrence et la consommation inscrits au PLF 2005.

\*

\* \*

**Alors que son rapporteur pour avis lui proposait un avis défavorable, la commission a émis, lors de sa réunion du mercredi 17 novembre 2004, un avis favorable à l'adoption des crédits de la consommation et de la concurrence inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005.**