

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1977.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi de finances pour 1978, ADOPTÉ PAR
L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME VII

CONSOMMATION ET CONCURRENCE

Par M. Jean PRORIOL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Robert Laucournet, Bernard Legrand, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, Jacques Eberhard, André Barroux, secrétaires ; Octave Bajeux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquereix, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Fernand Chatelain, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, François Dubanchet, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Pierre Gaudin, Léon-Jean Grégory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Léandre Létoquart, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Daniel Millaud, Paul Mistral, Jacques Mossion, Jean Natali, Pierre Noé, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parnantier, Bernard Pellarin, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, Jean Proriot, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Roger Rinchet, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepied, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 3120 et annexes, 3131 (tomes I à III et annexes 12 et 13), 3152 (tome VIII) et in-8° 770.

Sénat : 87 et 88 tomes I, II et III, annexes 9 et 10 (1977-1978).

Loi de finances. — Consommation - Concurrence - Ententes et positions dominantes - Grandes surfaces.

SOMMAIRE

| | Pages. |
|--|-----------|
| I. — Les problèmes de la consommation | 4 |
| A. — Les interventions directes du Secrétariat d'Etat à la Consom- mation | 4 |
| B. — L'assistance technique et financière aux associations de consommateurs | 9 |
| II. — La réglementation de la concurrence | 16 |
| A. — Le contrôle des concentrations, des ententes et positions dominantes | 16 |
| B. — L'urbanisme commercial | 17 |
| Annexe n° 1. — Les subventions aux associations de consommateurs..... | 25 |
| Annexe n° 2. — Etat d'exécution du programme d'action prioritaire n° 18. | 27 |

Mesdames, Messieurs,

La création de ce nouvel avis « Consommation et Concurrence » apparaît particulièrement opportune. Elle met l'accent sur l'importance d'interventions qui, malgré la modicité des crédits qui leur sont affectés, n'en concernent pas moins un aspect essentiel de la vie quotidienne. A l'occasion de la discussion en première lecture du projet de loi sur la protection et l'information des consommateurs, s'est manifestée la *nécessité d'une approche synthétique* de nature à donner, au-delà de la complexité des réglementations, toute sa portée à la politique de la consommation. On peut ajouter que c'est cette même perspective globale qui a conduit le Gouvernement à créer, en 1976, le Secrétariat d'Etat à la Consommation qui, s'appuyant sur la Direction générale de la Concurrence et des Prix, est chargé d'appliquer et d'animer l'action des Pouvoirs publics en matière de consommation.

L'efficacité de cette politique ne paraît pas dépendre uniquement du vote de grands textes — et l'on pense ici non seulement aux projets de loi sur la protection des consommateurs ou sur le crédit à la consommation, mais encore à la loi du 19 juillet 1977 relative à la répression des ententes et positions dominantes et au contrôle des concentrations — ; elle repose sur un effort continu, quotidien que la confection d'un avis assurant l'information du Parlement peut stimuler utilement.

Ce rapport a donc pour ambition d'assurer un certain suivi des législations ainsi que des politiques qui en procèdent, à travers des analyses mettant en valeur la spécificité des problèmes de consommation et de concurrence.

I. — LES PROBLEMES DE LA CONSOMMATION

Le renforcement de la protection et de l'information du consommateur fait l'objet du programme d'action prioritaire n° 18 par rapport auquel peut être appréciée la politique actuelle. Celle-ci comporte deux volets principaux :

- les interventions directes du Secrétariat d'Etat à la Consommation ;
- l'assistance technique et financière aux organisations de consommateurs.

A. — Les interventions directes du Secrétariat d'Etat à la Consommation.

Les tâches du Secrétariat d'Etat correspondent pour l'essentiel aux objectifs définis dans l'action n° 2 du P.A.P. n° 18 « Garantir les droits des consommateurs ». S'inscrivant dans le cadre d'un programme élaboré par Mme Scrivener et adopté par le Conseil des Ministres le 26 mai 1976, la politique gouvernementale tend, d'une part à édicter une réglementation protégeant la sécurité physique et les droits économiques des consommateurs, d'autre part à favoriser la concertation entre tous les intéressés : consommateurs, producteurs et administration.

C'est ainsi que le Secrétariat d'Etat a été associé à l'élaboration des **textes réglementaires** suivants dans le domaine de la **protection physique des consommateurs** :

- arrêté du 24 août 1976 interdisant neuf colorants et limitant l'usage de l'amarante ;
- décret n° 76-1067 du 27 novembre 1976, interdisant l'utilisation des œstrogènes dans l'élevage des animaux de boucherie ;
- arrêté du 1^{er} juillet 1976 réglementant les additifs dans l'alimentation diététique et de régime de l'enfance ;
- arrêté du 22 juin 1976 rendant obligatoire les normes NFS/51202 et 51203 relatives à la sécurité des jouets ;

— arrêté du 1^{er} février 1977 modifiant la liste des **additifs** pouvant être incorporés dans les **aliments pour animaux** ;

— décret n° 77-469 du 28 avril 1977 relatif à la **présentation des produits cosmétiques** et des produits d'hygiène corporelle ;

— arrêté du 22 mars 1977 fixant la liste des substances **vénéneuses** pouvant entrer dans la **composition de produits cosmétiques** ou de produits d'hygiène corporelle ;

— décret du 28 mars 1977 précisant les modalités qui assureront aux consommateurs une meilleure garantie dans les transactions conclues avec les **agences de voyages**.

En outre, le Secrétariat d'Etat a participé à l'élaboration des textes réglementaires relatifs à la **protection des intérêts économiques des consommateurs** :

— arrêté du 16 janvier 1976 relatif à la **facturation de tout service** de plus de 20 F (ce seuil ayant été ultérieurement porté à 60 F) ;

— arrêté du 18 mai 1976 interdisant la **publicité relative aux objets, appareils et méthodes présentés comme bénéfiques pour la santé** ;

— décret n° 76-974 du 28 octobre 1976 réglementant les conditions d'homologation des **marques collectives** régionales assimilées à des labels agricoles ;

— décret n° 76-342 du 6 avril 1976 sur le contrôle des **bouteilles** utilisées comme **réipients-mesures** ;

— décret n° 76-492 du 28 mai 1976 portant application de la loi du 1^{er} août 1905 sur la **répression des fraudes** en ce qui concerne le **commerce des objets en étain** ;

— arrêté de juin 1976 homologuant la **norme NFG 05004** relative à l'**entretien des textiles** ;

— arrêté de novembre 1976 homologuant la **norme NFX 50001** sur le **service après-vente** ;

— décret et arrêté du 12 juillet 1977 en ce qui concerne certains **sucres** destinés à l'**alimentation humaine** ;

— arrêté du 20 juillet 1977 sur les **produits diététiques et de régime** ;

— arrêté n° 77-105 du 2 septembre 1977 relatif à la **publicité des prix** à l'égard des consommateurs.

C'est donc un renforcement appréciable de la réglementation qui est intervenu depuis deux ans, répondant ainsi à de nombreuses demandes exprimées par les organisations de consommateurs. On s'étonnera cependant de ne trouver **aucune mesure relative à :**

- **l'indication en clair de la date de fabrication des conserves ;**
- **l'éventuelle interdiction de l'amiante pour certains usages, eu égard aux risques que ce produit pourrait faire courir à la santé des consommateurs, alors que la législation du travail les a déjà pris en considération.**

Pour renforcer la protection du consommateur, le Secrétariat d'Etat s'est d'abord attaché à **développer la concertation entre les administrations et les professionnels**, notamment en ce qui concerne :

- **la vente des véhicules neufs :** des négociations ont été engagées dès avril 1976 à l'initiative du Secrétariat d'Etat à la Consommation entre la Direction générale de la Concurrence et des Prix et les constructeurs et importateurs d'automobiles, en vue de résoudre les difficultés résultant de la fixation du prix au jour de la livraison. Elles ont conduit constructeurs et importateurs à modifier leurs conditions générales de vente dans un sens plus favorable au consommateur : au-delà d'une période de stabilité des prix de deux à trois mois, celui-ci peut résilier son contrat en se voyant alors restituer son versement préalable majoré des intérêts aux taux légal ;

- **les formes de vente du colis épargne :** la Direction générale de la Concurrence et des Prix a négocié avec les professionnels (magasins à succursales, syndicat de la vente par correspondance) un code de déontologie prévoyant notamment une garantie de stabilité des prix, une contrepartie économique aux facilités de trésorerie offertes par le consommateur au commerçant et un dédommagement du consommateur en cas de livraison tardive ou de non livraison du bien commandé.

En outre, le Secrétariat d'Etat s'est efforcé d'encourager la **concertation entre les professionnels et les consommateurs**. Des rapports directs ont abouti à des résultats tangibles en matière de :

- **vente des véhicules d'occasion :** les représentants de la Chambre syndicale nationale du Commerce et de la Réparation des Automobiles et l'Institut national de la Consommation ont signé, le 20 septembre 1976, un protocole d'accord définissant des bons de commande-type ;

— **assurance-vie** : signature à l'Institut national de la Consommation d'un protocole d'accord qui offre notamment aux consommateurs un délai de renonciation d'un mois.

Enfin, l'Administration et les partenaires de la politique de consommation ont constitué ensemble des **commissions de conciliation**, visant à faciliter le règlement des petits litiges de consommation.

Ce système s'articule en fait sur l'opération « **Boîte postale 5000** ». Cette opération a d'abord été mise en œuvre à titre expérimental dans six départements — l'Hérault, l'Ille-et-Vilaine, l'Isère, l'Orne, le Haut-Rhin et la Sarthe — avant d'être étendue, en octobre 1977, à l'ensemble du territoire.

La boîte postale a été créée dans chaque département afin que les consommateurs, qui bien souvent ne savent pas à qui soumettre leurs problèmes, puissent disposer d'une adresse unique, facile à retenir et proche de l'endroit où naissent les difficultés qu'ils rencontrent. Elle repose sur une organisation concertée du traitement du courrier et sur une procédure de « bons offices » qui associent tous les partenaires de la consommation.

La Direction départementale de la Concurrence et des Prix fait connaître l'existence du système par une campagne d'information appropriée et assure son secrétariat. Elle anime et coordonne l'ensemble des interventions, dont elle publie périodiquement les résultats.

Les lettres parvenues à la boîte sont réparties selon des modalités mises au point en commun par les partenaires, entre les administrations, les associations de consommateurs et les organisations professionnelles, afin de tenir compte de leurs compétences et de leurs possibilités matérielles respectives.

Chaque correspondant reçoit immédiatement un accusé de réception lui précisant l'organisme qui a pris en charge sa demande de renseignements ou sa réclamation. Celui-ci lui adresse ensuite dans les meilleurs délais une réponse objective et complète et, s'il s'agit d'un litige contractuel, aide le consommateur à obtenir directement un règlement amiable avec son fournisseur.

En cas d'échec de la médiation primaire, le litige peut être porté devant la **Commission départementale de conciliation** que préside le directeur de la Concurrence et des Prix, assisté par deux

assesseurs représentant l'un, les organisations professionnelles, l'autre, les associations de consommateurs. Cette commission, qui n'a aucun caractère juridictionnel, propose en équité une solution amiable aux parties qui demeurent toujours libres de la refuser et de décider, éventuellement, d'aller devant les tribunaux.

Une indemnité de frais est attribuée depuis le début de 1977 aux associations de consommateurs qui participent au fonctionnement du dispositif et qui ont signé une convention à cet effet. Un peu méfiantes au début, les organisations de consommateurs semblent maintenant réserver un accueil plus favorable à cette nouvelle procédure, puisque cinq d'entre elles, à caractère national, ont donné leur accord — même si celui-ci n'engage pas toujours leurs sections locales — pour participer au fonctionnement de la « Boîte postale 5000 ». Il s'agit de : la Fédération nationale des coopératives de consommation, F. O.-Consommateurs, l'Organisation générale des Consommateurs — Orgeco — et de la Fédération nationale des Associations familiales rurales, Union féminine civique et sociale, la Fédération des familles de France et l'Union nationale des jeunes consommateurs.

Le système a été conçu avec une grande souplesse d'application qui permet de l'adapter aux particularismes locaux et avec le souci d'une large ouverture à tous les partenaires. Son expérimentation ayant donné des résultats très appréciables et montré qu'il répondait à un réel besoin, comme en témoigne le bilan dressé ci-dessous, ce système sera donc généralisé le 1^{er} novembre prochain à l'ensemble du territoire, départements d'Outre-Mer compris.

Depuis le début de l'expérience, soit en neuf mois, les six départements pilotes ont reçu au total 3 856 lettres, ce qui laisse prévoir par extrapolation, une arrivée de 100 000 correspondances environ par an et pour l'ensemble de la France.

En ce qui concerne la nature du courrier, les demandes de renseignements représentent à elles seules 44.9 % du total, les lettres exposant des litiges contractuels 38,4 % et celles relatives à des litiges « infractionnels » 16.7 %. La prédominance des demandes de renseignements est révélatrice de la maturité des consommateurs, qui préfèrent s'informer avant d'acheter ou de contracter, plutôt que de réclamer après.

Les secteurs visés sont par ordre décroissant d'importance : l'immobilier (constructions, acquisitions, loyers et charges, etc.) avec 33,66 %, les produits industriels (30,19 %), les prestations de services (20,8 %), les services publics (E. D. F., P. T. T., etc.) avec 6,28 %, diverses activités (4,85 %) et les produits alimentaires (4,23 %).

Les affaires ont été traitées dans une proportion de 60 % par les Directions de la Concurrence et des Prix (40 %) et les équipes boîtes postales (20 %) réunies, de 16,86 % par les organisations professionnelles, de 12,78 % par les associations de consommateurs et de 9,80 % par diverses Administrations (Fraudes, Service des Instruments de mesure, Equipement, etc.).

Dans la quasi-totalité des cas les litiges contractuels ont pu être réglés à l'amiable. Le plus souvent au niveau de la médiation primaire et à la satisfaction des deux parties qui ont, à de rares exceptions près, accepté de conclure une transaction équitable.

Cependant, le bon fonctionnement du système repose pour l'essentiel, comme le montre la répartition des affaires traitées, sur les directions départementales de la concurrence et des prix, dont les tâches se trouvent ainsi sensiblement accrues. Malgré la création pour 1978 de 100 emplois, qui marque **la poursuite d'un effort de renforcement des services** depuis 1975 (+ 90 emplois en 1975, + 95 emplois en 1976 et + 20 emplois en 1977), on peut craindre que les Directions départementales des Prix ne rencontrent quelques difficultés pour assurer leur rôle traditionnel en matière de contrôle des prix et de la concurrence eu égard à la modicité des effectifs : 1950 agents en 1977, dont les deux tiers seulement participent effectivement à des opérations de contrôle.

B. — L'assistance technique et financière aux organisations de consommateurs.

Les Pouvoirs publics ne se contentent pas d'aider les consommateurs en accordant des subventions à leurs organisations les plus actives ; ils mettent également à la disposition de celles-ci un établissement public : l'**Institut national de la consommation (I. N. C.)**.

Etablissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du Ministère de l'Economie et des Finances, l'I.N.C. assure trois fonctions :

— **centre d'essai**, il doit recueillir les demandes d'essais ou d'examen en laboratoire émanant soit des Pouvoirs publics, soit de groupements de consommateurs, soit du Comité national de la Consommation, et faire procéder aux essais ou examens qu'il estime justifiés. C'est ainsi qu'en 1977 ont été réalisés une cinquantaine d'études techniques ou d'essais comparatifs. En outre il participe aux comités techniques de l'A. F. E. et de l'A. F. N. O. R. ;

— **bureau d'information**, il doit diffuser les résultats des essais techniques, faire des études sur l'amélioration de la qualité des produits ou des méthodes de distribution et informer les consommateurs, notamment, par ses publications : *50 millions de consommateurs* qui tire à 400 000 exemplaires et une revue juridique *Consommateurs actualités*. Il réalise en outre deux émissions de télévision : *Six minutes pour vous défendre* sur TF 1 et *D'accord pas d'accord* sur Antenne 2 ;

— **organe de protection des consommateurs**, il fait des études juridiques et répond aux demandes de renseignements individuelles ou collectives. En 1977 le volume du courrier s'est accru de 25 % par rapport à 1976. Les problèmes exposés se répartissent de la façon suivante :

| | Pourcentage. |
|--|--------------|
| Logement | 25 |
| Automobile | 10 |
| Service après-vente, électroménager, audiovisuel | 10 |
| Electricité et gaz..... | 8 |
| Assurances | 6 |
| Ventes par correspondance..... | 5 |
| Meubles | 5 |
| Banque et crédit | 3 |
| Démarchage | 2 |
| Alimentation | 2 |
| Habillement | 2 |
| Agence de voyages | 1,5 |

| | Pourcentage. |
|-------------------------------|--------------|
| Santé | 1 |
| Hôtels, restaurants | 0,5 |
| Professions judiciaires | 0,90 |
| Déménagements | 0,90 |
| Teinturiers | 0,75 |
| Divers | 16 |
| | <hr/> 100 |

Enfin, l'Institut national de la Consommation joue un rôle actif dans la concertation entre consommateurs professionnels et administrations. Des groupes de travail ont ainsi été constitués avec plusieurs professions :

- ventes par correspondance ;
- établissements financiers ;
- équipement de la cuisine ;
- réparation automobile ;
- agences de voyages ;
- assurances ;
- C. N. P. F. (clauses abusives).

Sur le plan budgétaire, on constate d'abord que les effectifs d'un montant actuel de 116 personnes ont évolué comme suit depuis 1971 :

Structure du personnel de l'I. N. C. (1971-1976).

| | DIREC- TION | DIVISION administra- tive et financière. | DIVISION technique. | DIVISION informa- tion. | DIVISION écono- mique et juridique. | TOTAL |
|------------|----------------|---|------------------------|-------------------------------|--|-------|
| 1971 | 7 | 11 | 7 | 10 | 6 | 41 |
| 1972 | 7 | 11 | 7 | 10 | 6 | 41 |
| 1973 | 8 | 16 | 8 | 22 | 7 | 61 |
| 1974 | 8 | 25 | 19 | 41 | 18 | 111 |
| 1975 | 8 | 27 | 19 | 45 | 17 | 116 |
| 1976 | 8 | 27 | 19 | 45 | 17 | 116 |

On peut remarquer une forte croissance des effectifs entre 1973 et 1974.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de la part de chaque type de dépenses d'intervention dans le budget total :

Structure des dépenses d'intervention de l'I. N. C. (1971-1976).
Pourcentage des dépenses d'interventions par rapport au budget total.

| | ESSAIS techniques. | PUBLICATIONS | INFOR- MATIONS télévisées. | ETUDES juridiques. |
|------------|-------------------------------|---------------------|---|-------------------------------|
| 1971 | 10 | 29 | 13 | 2 |
| 1972 | 11 | 25 | 12 | 2 |
| 1973 | 11 | 35 | 9 | 3 |
| 1974 | 11 | 30 | 7 | 4 |
| 1975 | 12 | 30 | 6 | 5 |
| 1976 | 12 | 30 | 6 | 5 |

On peut noter une certaine stabilité de la structure des activités de l'I. N. C. Toutefois, on constate une nette décroissance de la part consacrée aux émissions télévisées, une augmentation de celle consacrée aux essais techniques, tandis que les activités des services juridiques croissent rapidement tout en restant assez faibles par rapport au total.

Enfin, le tableau ci-dessous retrace l'évolution des ressources de l'I. N. C., qui sont maintenant constituées en parties à peu près égales de subventions de l'Etat et du produit des publications.

| | RECETTES des publications. | SUBVENTIONS |
|------------|---------------------------------------|--------------------|
| 1971 | 535 000 | 3 250 000 |
| 1972 | 1 619 000 | 4 718 000 |
| 1973 | 6 283 600 | 6 330 000 |
| 1974 | 9 522 000 | 7 944 000 |
| 1975 | 12 296 500 | 9 630 000 |
| 1976 | 15 622 000 | 10 714 000 |
| 1977 | | 13 250 000 |

Pour mémoire, il faut rappeler que la revue *50 millions de consommateurs* a connu une diffusion croissante, comme le rappelle le tableau ci-dessous :

Tirage (moyennes mensuelles) de 50 millions de consommateurs :

| | |
|------------|----------------------|
| 1971..... | 65 000 exemplaires. |
| 1972..... | 204 000 exemplaires. |
| 1973..... | 300 000 exemplaires. |
| 1974..... | 325 000 exemplaires. |
| 1975..... | 333 000 exemplaires. |
| 1976 | 380 000 exemplaires. |

Ainsi, la subvention à l'I. N. C. constitue-t-elle l'essentiel de l'effort financier de l'Etat en faveur des consommateurs, dont le tableau ci-dessous retrace l'évolution depuis 1970.

Effort financier de l'Etat en faveur des consommateurs.

| | SUBVENTIONS aux organisations de consommateurs. | REALISATION d'émissions télévisées régionales d'information. | SUBVENTIONS à l'I. N. C. | FONDS de la formation professionnelle. |
|------------|---|--|-----------------------------|--|
| 1970 | 360 000 | 1 027 500 | 2 376 000 | |
| 1971 | 350 000 | 1 027 500 | 3 250 000 | |
| 1972 | 350 000 | 1 147 500 | 4 718 000 | 300 000 |
| 1973 | 400 000 | 1 333 000 | 6 330 000 | |
| 1974 | 450 000 | 1 435 000 | 7 944 000 | 321 000 |
| 1975 | 500 000 | 1 645 000 | 9 630 000 | |
| 1976 | 535 000 | 2 150 000 | 10 714 000 | 500 000 |
| 1977 | 900 000 | 4 280 000 | 13 250 000 | |
| 1978 | 1 050 000 | 5 630 000 | 15 365 000 | |

En annexe, est fournie la répartition de ces subventions entre les organisations de consommateurs, qui se fonde sur différents critères de représentativité, tels notamment qu'ils ont été définis par l'article 46 de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat du 27 décembre 1973. Mais, parmi ces critères, le principal est celui de l'activité des groupements.

Depuis 1977, l'attribution des subventions est subordonnée à la conclusion, avec le Ministère de l'Economie et des Finances, de conventions qui définissent les objectifs à atteindre et les

moyens correspondant de réalisation. Les aides sont affectées à des actions précises qui ont été préalablement proposées à l'administration.

En 1977 ont donné lieu à convention les actions réalisées par les associations nationales suivantes :

— Confédération syndicale du cadre de vie (C.S.C.V.) : campagne d'information dans trente départements sur les problèmes de la normalisation et de l'étiquetage ;

— Confédération nationale des familles rurales (C.N.F.R.) : enquête auprès des consommateurs sur la proposition, le démarchage et la vente par voie postale ; action d'information et de sensibilisation à partir des résultats de l'enquête ;

— Confédération syndicale des familles (C.S.F.) : campagne d'information sur la législation du crédit à la consommation dans les foires, salons et expositions locales, départementales et régionales (sous réserve et après publication du projet de loi soumis au Parlement) ;

— Fédération des familles de France (F.F.F.) : action d'information au plan national et local :

1° des jeunes consommateurs (lutte contre le gaspillage, apprendre à acheter) ;

2° des familles étrangères en France ;

— Association Force Ouvrière Consommateurs (A.F.O.C.) : création d'un dispositif de défense, recours de nature à apporter l'assistance juridique nécessaire au règlement local des petits litiges de consommation ;

— Organisation générale des consommateurs (Orgeco) : organisation de colloques relatifs à des problèmes de consommation ;

— Union féminine civique et sociale (U.F.C.S.) : action de sensibilisation et d'information des consommateurs en matière de clauses abusives dans les contrats. Participation à une étude sur la durabilité des produits ;

— Union fédérale des consommateurs (U.F.C.) : extension du service législation et règlement des litiges ;

— Union nationale des jeunes consommateurs (U.N.J.C.) : campagne d'information et de conseils d'achat ;

— Confédération nationale des associations populaires familiales et syndicales (C. N. A. P. F. S.) : information décentralisée et rapprochée des consommateurs sur les marchés et dans les rues commerçantes, du type de celle réalisée à Chantilly.

Avec les associations régionales ou locales, cinq types de conventions ont été conclues :

— *les conventions de type A* destinées à permettre aux unions régionales de consommateurs (UROC) de réaliser des émissions d'information télévisées. Vingt UROC bénéficient de ces conventions, dont une Outre-Mer (Guadeloupe) ;

— *les conventions de type B* permettent la création et le développement de services de conseils et d'assistance aux consommateurs. Elles concernent sept UROC contre trois en 1976 ;

— *les conventions de type C* (recouvrent la réalisation d'actions spécifiques (tenue de permanences, participation à des foires ou salons, participation à la réalisation de bulletins régionaux). Des conventions ont été conclues avec toutes les UROC et également avec des associations locales (UDC, Alpes-Maritimes ; UDOC, Loiret ; UDC, Rhône ; Chambre des consommateurs et usagers de la Dordogne) ;

— *les conventions de type D* indemnisent les associations de leurs frais de participation à la Boîte postale 5000 ;

— *les conventions de type E*, relatives au financement d'actions de formation entreprise par les associations. Indépendamment de celle conclue avec l'ASSFORM (570 000 F) deux autres conventions ont été passées avec le Laboratoire coopératif d'analyse et de recherche et avec l'Association des consommateurs de la Guadeloupe.

II. — LA REGLEMENTATION DE LA CONCURRENCE

Concurrence et consommation apparaissent étroitement liées :

— **pas de concurrence effective sans une politique active de la consommation** ; le renforcement de l'information donnée au consommateur est facteur de transparence du marché et donc d'une concurrence plus vive entre les entreprises, favorable à la compétitivité de notre appareil de production. Il n'est pas jusqu'à nos exportations qui ne peuvent être favorisées par une politique tendant à garantir la sincérité et la sûreté des produits ;

— **pas de protection des consommateurs sans intensification de la concurrence** : cette interdépendance est reconnue de longue date aussi bien dans les ordonnances de 1945 sur les prix et la loi du 19 juillet 1977 relative au contrôle des concentrations des ententes et positions dominantes que dans la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat. C'est ainsi que certaines atteintes à la concurrence sont légitimées par l'amélioration de la productivité qui bénéficie aux consommateurs.

Mais la nécessité de maintenir une concurrence suffisante permettant notamment aux consommateurs de mieux peser sur l'orientation de la demande globale, ne doit pas conduire à accepter une concurrence sauvage. Tels sont les objectifs respectifs de deux textes, dont nous allons examiner les conditions d'application :

— la loi du 19 juillet 1977 sur le contrôle des concentrations, des ententes et positions dominantes ;

— la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat du 27 décembre 1973 (art. 29).

A. — Le contrôle des concentrations, des ententes et positions dominantes.

L'application effective de la loi du 19 juillet 1977, relative au contrôle de la concentration économique et à la répression des ententes illicites et des abus de positions dominantes, est subordonnée à l'installation de la nouvelle **Commission de la Concurrence**, qui se substitue à l'ancienne Commission technique des ententes et positions dominantes.

D'après les informations fournies à votre rapporteur, la nouvelle commission devrait pouvoir fonctionner dès la fin du mois de novembre de cette année, puisque le processus administratif de sa création est presque achevé. C'est ainsi qu'a été publié le décret d'application du 25 octobre 1975, qui précise les modalités de fonctionnement de la commission.

De plus, les titulaires des fonctions ont été choisis : il s'agit pour la présidence de M. Ordonneau, conseiller d'Etat, et pour le poste de secrétaire général de M. Brauet, sous-directeur à la Direction générale de la Concurrence et des Prix. Le présent budget prévoit la création de quatre emplois : trois postes de rapporteurs confiés à des fonctionnaires de catégorie A ou à des contractuels ainsi qu'un poste d'économiste.

A noter que l'ancienne commission ayant tenu sa dernière réunion le 21 octobre, les dossiers en cours seront examinés par la Commission de la Concurrence suivant le nouveau régime de la loi du 19 juillet 1977, sauf dans le cas où les rapports ont été remis aux parties avant le 20 juillet dernier.

B. — L'urbanisme commercial.

La volonté d'accroître la concurrence pour lutter contre l'inflation, manifestée par le Gouvernement en octobre dernier, ne doit pas conduire à une remise en cause de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat et, notamment, de son dispositif du contrôle de l'implantation des grandes surfaces. Il s'agit simplement d'en assurer une *application plus souple dans certaines grandes agglomérations* : le légitime contrôle de la concurrence dans un souci de diversification des structures commerciales, ne signifie pas le renforcement des positions acquises et le maintien de rentes de situation, facteurs de hausses de prix.

Rappelons que l'article 29 de la loi Royer soumet à autorisation administrative, délivrée par des commissions départementales d'urbanisme commercial, les projets de création des surfaces de ventes supérieures à 1 500 mètres carrés — cette surface étant ramenée à 1 000 mètres carrés dans les communes dont la population est inférieure à 40 000 habitants —, ainsi que les extensions de grandes surfaces, lorsqu'elles portent sur plus de 200 mètres carrés. La décision de ces commissions peut faire

l'objet d'un recours à l'initiative du préfet, des demandeurs ou du tiers des membres de la Commission départementale, auprès du Ministre du Commerce et de l'Artisanat, qui statue après avis d'une Commission nationale au sein de laquelle siège votre rapporteur ainsi que trois autres membres de la Commission des Affaires économiques, MM. Chatelain, Ehlers et Jeambrun. Il est intéressant de faire, après trois années d'application, le bilan de l'activité de ces commissions.

Au 31 décembre 1976, les commissions départementales d'urbanisme commercial — C. D. U. C. — avaient tenu 645 réunions et pris 1 178 décisions, depuis leur création, qui se répartissent en :

— 653 autorisations représentant 2 263 670 mètres carrés de surface de vente, soit une moyenne de 3 467 mètres carrés par autorisation ;

— 525 refus portant sur 2 713 466 mètres carrés de surface de vente, soit une moyenne de 5 169 mètres carrés par refus.

Ces chiffres appellent deux observations : d'une part le **taux de refus** (rapport de la surface refusée sur la surface soumise à autorisation) **approche 60 %**, d'autre part, la **surface moyenne des refus est nettement supérieure à celle des autorisations**.

Pour l'année 1976, le tableau ci-dessous retrace l'activité des commissions départementales.

Surfaces autorisées et refusées par les commissions départementales (année 1976).

| CATEGORIES DE MAGASINS | SURFACES demandées. | SURFACES autorisées. | SURFACES refusées. | POUR-CENTAGE de refus. |
|--|---------------------|----------------------|--------------------|------------------------|
| Supermarchés | 75 176 | 39 929 | 35 247 | 46,8 |
| Hypermarchés | 351 509 | 78 026 | 273 483 | 77,8 |
| Grands magasins, magasins populaires | 35 532 | 5 032 | 30 500 | 85,8 |
| Meubles et équipement maison... | 303 563 | 171 602 | 131 961 | 43,4 |
| Boutiques en galerie marchande.. | 286 616 | 122 580 | 164 036 | 57,2 |
| Extensions | 77 745 | 49 027 | 28 718 | 58,5 |
| Total | 1 130 141 | 466 196 | 663 945 | 58,7 |

On remarque que, pour 1 130 141 mètres carrés demandés, les refus ont porté sur 663 945 mètres carrés, soit un taux de 58,7 %, légèrement supérieur à celui de la moyenne enregistrée depuis trois ans. Le pourcentage des refus est inférieur à cette même moyenne générale pour les supermarchés (46,8 %) et pour les magasins de meubles et équipement de la maison (43,4 %). En revanche, l'année 1976 semble plus restrictive en ce qui concerne les hypermarchés, qui subissent un taux de refus des 77,8 %. Celui-ci a été particulièrement élevé au quatrième trimestre, où il dépasse 90 %. En définitive, il ressort de ces tableaux que, si les C. D. U. C. se montrent relativement strictes pour les hypermarchés, les supermarchés isolés et les centres de proximité ne sont pas trop mal accueillis, tandis que les magasins de meubles et d'équipement de la maison bénéficient d'un traitement privilégié.

Le tableau ci-après qui permet d'analyser par nature d'établissements commerciaux, le contenu des décisions prises par les C. D. U. C.

Travaux des C. D. U. C. (années 1974, 1975, 1976).

| NATURE des établissements. | AUTORISATIONS (653) | | | REFUS (525) | | TAUX de refus. En pourcentage. |
|--|-----------------------------|-------------------|-----------------|-----------------------------|----------------------|--|
| | Nombre d'établissements. | Surface de vente. | | Nombre d'établissements. | Surface de vente. | |
| | | En mètres carrés. | En pourcentage. | | | |
| Supermarchés : | | | | | | |
| Créations | 132 | 197 470 | 8.7 | 113 | 201 669 | 50.5 |
| Extensions | 26 | | | 20 | | |
| Hypermarchés : | | | | | | |
| Créations | 72 | 436 176 | 19.2 | 186 | 1 128 585 | 72.1 |
| Extensions | 19 | | | 22 | | |
| Grands magasins : | | | | | | |
| Créations | 17 | 151 883 | 6.7 | 16 | 102 696 | 40.3 |
| Extensions | 13 | | | 1 | | |
| Meubles, équipement de la maison : | | | | | | |
| Créations | 173 | 480 208 | 21.2 | 118 | 394 017 | 45 |
| Extensions | 76 | | | 27 | | |
| Magasins populaires : | | | | | | |
| Créations | 12 | 70 795 | 3.1 | 7 | 19 685 | 5.6 |
| Extensions | 40 | | | 4 | | |
| Boutiques, galeries marchandes | • | 721 749 | 31,8 | • | 736 830 | 50.5 |
| Divers (autres surfaces spécialisées) | • | 205 389 | 9 | • | 129 984 | 38.7 |
| Total | | 2 263 670 | 100 | | 2 713 466 | 54,5 |

On peut ainsi constater le taux de refus particulièrement élevé pour les hypermarchés, soit 72,1 %.

Au 31 décembre 1976, la **Commission nationale d'urbanisme commercial** avait tenu vingt-neuf réunions pour trente mois d'existence. Les ordres du jour furent très chargés, notamment en 1974, où il fut nécessaire de tenir plus d'une réunion mensuelle pour examiner jusqu'à vingt-deux dossiers par séance. Depuis lors, le nombre est revenu à douze du fait de la stabilisation du rythme des recours. En effet, **la proportion des décisions départementales déferées en appel au Ministre, après avoir été assez forte en 1974 où elle atteignait 36,5 %, s'est stabilisée un peu au-dessous de 30 %** : les recours ont, en effet, porté en 1975 et 1976 respectivement sur 27,4 % et 28,2 % des décisions des C. D. U. C. On constate également la diminution de la part représentée dans l'ensemble des recours par les décisions de refus ; alors qu'ils en représentaient 66 % en 1974, ce pourcentage est passé à 53 % en 1975 et 49,7 % en 1976. Enfin, il faut remarquer que la part de recours intentés à l'initiative des préfets et des membres des commissions départementales sont assez rares et représentent environ 10 % du total des recours.

Après avoir pris connaissance de l'avis porté par la Commission nationale, le Ministre statue sur le recours. A la fin de l'exercice 1976, 366 décisions avaient été prises dont on trouvera l'analyse dans le tableau en ce qui concerne les effets de l'appel.

Bilan général des décisions d'urbanisme commercial (1974-1976).

Effets de la procédure d'appel.

| NATURE DES ETABLISSEMENTS | I. — AUTORI- SATIONS CDUC (1). | II. — AUTORI- SATIONS après décision du Ministre. | DIFFERENCE II — I | | |
|--|--------------------------------------|--|----------------------|---------------------------------------|--|
| | Surface de vente. | Surface de vente. | Surface de vente. | En pour- centage du total II | En pour- centage du total des refus des CDUC. |
| | ('En mètres carrés.') | | | | |
| Supermarchés (moins de 2 500 mètres carrés de surface de vente)..... | 197 470 | 229 261 | 31 791 | 13.8 | 15.7 |
| Hypermarchés (plus de 2 500 mètres carrés de surface de vente)..... | 436 176 | 501 054 | 64 878 | 12.9 | 5.7 |
| Grands magasins..... | 151 883 | 175 672 | 23 789 | 13.5 | 23.1 |
| Meubles, équipement maison..... | 480 208 | 549 715 | 69 507 | 12.6 | 17.6 |
| Magasins populaires..... | 70 795 | 72 600 | 1 805 | 2.4 | 9.1 |
| Boutiques, galeries marchandes.. | 721 749 | 822 578 | 100 829 | 12.2 | 13.7 |
| Divers (autres surfaces spéciali- sées) | 205 389 | 210 598 | 5 209 | 2.4 | 4 |
| Total | 2 263 670 | 2 561 478 | 297 808 | 11.6 | 10.9 |

(1) CDUC : Commission départementale d'urbanisme commercial.

Ainsi, pour l'ensemble des établissements soumis à la procédure de l'article 29 de la loi d'orientation, on constate que **11,6 % des surfaces finalement autorisées le sont à la suite d'un appel au Ministre**. Ce pourcentage varie selon les catégories : 13,8 % pour les supermarchés, 12,9 % pour les hypermarchés, 13,5 % pour les grands magasins, 12,6 % pour les surfaces de meubles, 2,4 % pour les magasins populaires et 12,2 % pour les galeries marchandes.

Toutefois, on remarque que le Ministre ne réforme en terme de surfaces qu'une fraction assez faible des refus des C. D. U. C. : ce taux est de 15,7 % pour les supermarchés, 17,6 % pour les magasins de meubles mais seulement de 5,7 % pour les hypermarchés.

En terme de structures commerciales, on note en 1976 une légère diminution de la part des hypermarchés dans l'ensemble des créations de surface de vente, qui continuent cependant de représenter environ 20 %. En revanche, on assiste à une augmentation

de la catégorie des grandes surfaces moyennes spécialisées. Enfin, il est important d'observer que **les commerçants indépendants sont à l'origine d'une part croissante des créations de supermarchés, soit 64 % en 1976 alors qu'ils ne détiennent que 47 % des supermarchés existants, ce qui tend à infirmer l'idée reçue selon laquelle il existerait une séparation, voire une opposition radicale entre commerce indépendant et grandes surfaces.**

..

Sous réserve des observations contenues dans cet avis, votre commission vous propose d'adopter les crédits relatifs à la **Concurrence et à la Consommation.**

ANNEXES



ANNEXE N° I

LES SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS DE CONSOMMATEURS

(Chapitre 4481.)

| | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 |
|--|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | (En millions de francs.) | | | | | | | | | | | | |
| Association française pour l'information en économie familiale (A. F. I. E. F.)..... | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 10 | | | | | |
| Centre d'études de la socio-économie (C. E. S. E.)..... | 5 | 5 | 5 | 5 | | | | | | | | | |
| Confédération nationale des associations populaires familiales (C. N. A. P. F.)..... | 25 | 25 | 25 | 30 | 30 | 50 | 33 | 33 | 48 | 48 | 50 | 51 | 80 |
| Fédération des familles de France (F. F. F.)..... | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 23 | 23 | 27 | 42 | 45 | 53 | 75 |
| Laboratoire coopératif..... | 15 | 5 | 5 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 30 |
| Organisation générale des consommateurs « Orgéco »..... | 85 | 80 | 80 | 70 | 70 | 70 | 70 | 70 | 70 | 35 | 42 | 45 | 70 |
| Union fédérale des consommateurs (U. F. C.)..... | 115 | 110 | 110 | 100 | 100 | 70 | 100 | 100 | 110 | 80 | 100 | 100 | 90 |
| B. E. U. C.: Bureau européen des unions de consommateurs..... | | | | | | | | | 15 | | | | |
| Union féminine civique et sociale (U. F. C. S.)..... | 35 | 35 | 35 | 40 | 40 | 40 | 43 | 43 | 50 | 50 | 53 | 54,5 | 125 |
| Association F. O. consommateurs (A. F. O. C.)..... | | | | | | | | | | 12,5 | 42 | 48 | 90 |

| | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 |
|---|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | (En millions de francs.) | | | | | | | | | | | | |
| Confédération nationale de la famille rurale (C. N. F. R.)..... | | | | | | 10 | 13 | 13 | 20 | 40 | 42 | 45 | 75 |
| C. S. F. | | | | | 10 | 10 | 13 | 13 | 23 | 35 | 37 | 39 | 65 |
| U. N. J. C. | | | | | | | | | | | | | 50 |
| C. G. L. | | | | | | | | | | | | | 45 |
| C. N. A. P. F. syndicale..... | | | | | | | | | | | | | 28 |
| Association des consommateurs de l'Oise | | | | | | | 5 | | | | | | |
| U. R. O. C. Pays de la Loire..... | | | | | | | 5 | | | | | | |
| U. R. O. C. de la Région Centre..... | | | | | | | 10 | | | 5 | | | |
| Chambre de consommation d'Alsace. | | | | | | | | 10 | | 40 | 10 | | |
| U. R. O. C. Poitou - Charente..... | | | | | | | | 10 | 11 | 11 | | | |
| U. R. O. C. Martinique... .. | | | | | | | | 10 | 11 | 11 | 11 | 11 | 15 |
| Actions communes..... | | | | | 45 | 45 | | | | | | | |
| U. R. C. C. | | | | | | | | | | 11 | | | |
| Participation travaux A. F. E. I. | | | | | | | | | | 7,8 | 11 | 10 | |
| U. D. C. A. M. | | | | | | | | | | 2 | 5 | 5 | |
| U. R. O. C. Guadeloupe..... | | | | | | | | | | | 5 | 11 | |
| U. R. O. C. Réunion..... | | | | | | | | | | | | 11 | 23 |
| U. R. O. C. Polynésie..... | | | | | | | | | | | | | |
| A. N. I. L. | | | | | | | | | | | | 10 | |
| U. R. O. C. Loiret..... | | | | | | | | | | 2,5 | 10 | 10 | |
| U. R. O. C. Bourgogne..... | | | | | | | | | | 2,2 | 11 | 5 | |
| U. R. O. C. Champagne - Ardennes... | | | | | | | | | | | 11 | 11 | 5 |
| U. R. O. C. Auvergne..... | | | | | | | | | | | | | 12 |
| U. R. O. C. Basse-Normandie..... | | | | | | | | | | | | | 12 |
| Montant des crédits..... | 320 | 300 | 300 | 300 | 350 | 350 | 350 | 350 | 400 | 450 | 500 | 535 | 900 |

ANNEXE N° 2

ETAT D'EXECUTION DU PROGRAMME D'ACTION PRIORITAIRE N° 18 : RENFORCER LE ROLE DU CONSOMMATEUR

Indicateurs.

| | 1975 | 1976 | 1977 (estimé). | 1978 (prévu). |
|--|-------|-------|-------------------|------------------|
| 1a. Permanences ouvertes aux consommateurs | 2 500 | 2 448 | 1 425 | 1 500 |
| 1b. Courrier « Consommation » traité par les boîtes postales 5000..... | • | • | 15 000 | 350 000 |
| 2. Etiquettes informatives garanties (produits industriels) | 19 | 24 | 40 | 51 |
| 3. Méthodes d'essais réalisées.. | • | 10 | 18 | 30 |
| 4. Postes créés dans le programme | • | 159 | 67 | 144 |

Effort financier de l'Etat.

| | EN FRANCS COURANTS | | | EN FRANCS CONSTANTS 1975 | | | TOTAL VII Plan (en francs 1975). | TAUX d'exécution budgétaire (en pourcentage). |
|---|------------------------|------------|------------|-----------------------------|------------|------------|--|---|
| | 1976 | 1977 | 1978 | 1976 | 1977 | 1978 | | |
| | En millions de francs. | | | | | | | |
| Dépenses ordinaires de personnel | 306 | 344 | 390 | 280 | 288 | 303 | | |
| Dépenses ordinaires hors personnel | 51 | 58 | 70 | 47 | 49 | 54 | | |
| Autorisations de programme d'équipement | 3 | 11 | 12 | 3 | 9 | 9 | | |
| Total | 360 | 413 | 472 | 330 | 346 | 366 | 54.8 | |