



N° 1873

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n° 1726) de M. HERVÉ MORIN et PLUSIEURS DE SES COLLEGUES *tendant à la création d'une commission d'enquête visant à établir les causes de l'augmentation des prix à la consommation dans la grande et la moyenne distribution, à évaluer les dispositions légales destinées à équilibrer les relations commerciales entre les centrales d'achat et les producteurs et à proposer les évolutions législatives et réglementaires nécessaires,*

PAR M. LUC-MARIE CHATEL,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I.— UNE PROPOSITION RECEVABLE	7
II. —L’INTERVENTION PARLEMENTAIRE APPARAÎT JUSTIFIÉE	8
A.— LE PARLEMENT S’EST DÉJÀ SAISI DE LA QUESTION	8
B.— SES RÉFLEXIONS ONT ÉTÉ PRISES EN COMPTE	8
III.— LA CRÉATION D’UNE COMMISSION D’ENQUÊTE EST INOCCASIONNELLE	9
A.— LA CRÉATION D’UNE COMMISSION D’ENQUÊTE NE PARAÎT DONC PAS OCCASIONNELLE.....	9
B.— GARANTIR LA POSSIBILITÉ DE CRÉER UNE MISSION D’INFORMATION DÈS QU’IL EST NÉCESSAIRE.....	10
EXAMEN EN COMMISSION	13

MESDAMES, MESSIEURS,

Une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête visant à établir les causes de l'augmentation des prix à la consommation dans la grande et la moyenne distribution, à évaluer les dispositions légales destinées à équilibrer les relations commerciales entre les centrales d'achat et les producteurs et à proposer les évolutions législatives et réglementaires nécessaires a été déposée le 8 juillet 2004.

Elle a été signée par M. Hervé Morin et vingt-sept députés UDF.

Votre rapporteur s'attachera à s'assurer de la recevabilité juridique de la proposition, puis de son opportunité ; il s'interrogera enfin sur la pertinence de l'outil que constitue la commission d'enquête et sur les avantages comparés que présente, en la circonstance, la mission d'information.

I.— UNE PROPOSITION RECEVABLE

En vertu de l'article 6 de l'Ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, ainsi que des articles 140 et 141 du Règlement de l'Assemblée nationale, la recevabilité d'une telle proposition s'apprécie au regard de deux conditions cumulatives.

La première concerne l'objet de l'enquête, laquelle doit porter, entre autres, « sur des faits déterminés ».

De ce point de vue, les objectifs que la commission entend poursuivre apparaissent décrits avec une précision suffisante, tant s'agissant du champ de ses investigations que des propositions qu'elle pourrait être amenée à formuler, puisqu'il s'agit :

- d'analyser l'écart croissant entre les prix à la consommation et les prix à la production et de s'interroger sur le rôle de certaines pratiques commerciales qui expliquent cet écart.

Sont visées ici les « marges arrières » : les « prestations de coopération commerciale » facturées par la grande et la moyenne distribution ont en effet conduit les producteurs à majorer leurs prix de vente. Ces marges représentent 28.9% du chiffre d'affaires des distributeurs en 2003 et cette proportion peut s'élever jusqu'à 70% dans certains secteurs ;

- d'évaluer l'état actuel des relations commerciales entre les acteurs de la grande et de la moyenne distribution et les différentes catégories de producteurs, et la réalité de certaines pratiques frauduleuses, les conséquences de ces comportements commerciaux sur les prix à la consommation et le pouvoir d'achat des consommateurs et les dispositions légales existantes ;

- d'évaluer les dispositions légales destinées à équilibrer les relations commerciales et

- de proposer les évolutions législatives et réglementaires nécessaires.

Par ailleurs, les dispositions de l'Ordonnance du 17 novembre 1958 requièrent la réalisation d'une seconde condition : les faits ayant motivé le dépôt de la proposition de résolution ne doivent pas faire l'objet de poursuites judiciaires.

La réponse, datée du 4 août 2004, de M. Dominique Perben, Garde des Sceaux, Ministre de la justice, à la notification par le Président de l'Assemblée nationale d'une proposition de résolution déposée le 8 juillet 2004, indique qu'aucune poursuite judiciaire n'a été requise concernant les faits ou les agissements ayant motivé le dépôt de cette proposition.

La proposition de résolution apparaît donc juridiquement recevable.

II. — L'INTERVENTION PARLEMENTAIRE APPARAÎT JUSTIFIÉE

A. — LE PARLEMENT S'EST DÉJÀ SAISI DE LA QUESTION

La Commission a reconnu depuis longtemps l'importance de ces questions, et a notamment décidé la constitution, le 1^{er} juin 2004, d'un groupe de travail sur les pratiques commerciales de la grande distribution, dans lequel tous les groupes politiques sont représentés.

Le groupe de travail a présenté son rapport d'étape le 16 juin 2004 après avoir mené de nombreuses auditions. Il a poursuivi son action depuis, auditionnant Mme Emmanuelle Mignon, conseillère pour la consommation de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et M. Guillaume Cerruti, directeur de la DGCCRF, afin de contrôler la mise en œuvre de l'accord du 17 juin 2004. Cet accord, signé par les distributeurs et les producteurs sous l'égide des pouvoirs publics, prévoyait notamment pour septembre une baisse de 2% en moyenne du prix des produits de grandes marques dans les grandes et les moyennes surfaces.

B. — SES RÉFLEXIONS ONT ÉTÉ PRISES EN COMPTE

Le rapport de la commission présidée par M. le Premier Président Guy Canivet, remis lundi 18 octobre, a permis au ministre d'Etat de dégager quatre idées fortes :

– la loi Galland de 1996, complétée par la loi du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations économiques (NRE), a permis des améliorations réelles dans la relation entre les fournisseurs et les distributeurs.

La commission suggère que la coopération commerciale fasse l'objet d'une définition légale et que la charge de la preuve de la réalité des services rendus soit inversée. Ces deux propositions rencontrent les préoccupations du groupe de travail, qui se réjouit donc de les voir adoptées par M. le ministre des finances ;

– les produits bruts agricoles « non marketés », en particulier les fruits et légumes, obéissent à des mécanismes particuliers de fixation des prix et doivent bénéficier de règles spécifiques.

Le groupe de travail demandait l'interdiction des marges arrière sur les produits agricoles non transformés, et la mise en place d'un mécanisme de régulation des prix en cas de crise.

Ces préoccupations sont prises en compte par la commission Canivet, dont le rapport suggère l'interdiction des remises, rabais et ristournes, et la poursuite des réflexions sur la régulation des crises dans le cadre de la nouvelle politique agricole commune ;

– afin de pouvoir déclencher de nouvelles baisses des prix, au profit des consommateurs, dont la défense des intérêts est une priorité, le Premier Président Guy Canivet recommande de permettre aux distributeurs de réintégrer les marges arrière dans le calcul du seuil de revente à perte. Plusieurs techniques sont envisageables, et le ministère n’a pas encore déterminé la solution qu’il retiendrait, même si la solution du triple net, qui consiste à réintégrer toute la marge arrière dans le calcul du seuil de revente à perte, semble la plus claire.

Ces différentes solutions sont compatibles avec le maintien de l’interdiction de la vente à perte et son effectivité, à laquelle le groupe de travail est particulièrement attaché ;

– la nécessité d’accompagner la réforme par un certain nombre d’amortisseurs.

Ce dernier point se révèle d’une importance particulière : les membres du groupe de travail, comme l’ensemble de la Commission, sont attachés à permettre une relance de la consommation par la baisse des prix dont les consommateurs doivent profiter. Mais ils tiennent aussi à ne pas déstabiliser les commerces de proximité, les P.M.E. et les producteurs nationaux.

Les garanties annoncées par le ministre quant au rythme de mise en œuvre de la réforme, les mesures importantes déjà prises en faveur du commerce de proximité, et la réflexion sur la définition d’une politique nationale de soutien et de développement du commerce de proximité répondent aux préoccupations exprimées par le groupe de travail pour la Commission.

Il en est de même de la possibilité d’interdire les accords de gamme pour les grandes marques, de l’établissement d’un lien entre les autorisations d’équipement commercial et l’accès des marques de PME aux linéaires, aux opérations promotionnelles et aux catalogues, ou encore de la mise en place d’un indicateur de la présence des produits PME dans les magasins.

III.— LA CREATION D’UNE COMMISSION D’ENQUETE EST INOCCUPUNE

A.— LA CREATION D’UNE COMMISSION D’ENQUETE NE PARAÎT DONC PAS OCCUPUNE

Compte tenu de l’annonce par le ministre du dépôt d’un projet de loi avant la fin du mois de novembre, la création d’une commission d’enquête ne paraît pas appropriée.

La constitution d’une commission d’enquête se caractérise en effet par un formalisme important.

En premier lieu, la décision de constituer une commission d'enquête appartient à l'Assemblée nationale, et appelle donc un débat et un vote en séance publique ; elle est donc soumise aux contraintes de l'ordre du jour de l'Assemblée, contraintes dont nul n'ignore qu'elles sont particulièrement fortes à cette période de l'année.

En outre, un certain nombre d'exigences pèsent sur sa composition (trente membres désignés à la proportionnelle des groupes) et limitent la durée de ses travaux à six mois.

On peut dès lors s'interroger sur l'adéquation de cet outil avec une question qui appelle l'intervention rapide d'une équipe resserrée et disposant du temps nécessaire au bon déroulement d'une mission qui présente des aspects techniques et scientifiques importants.

B.— GARANTIR LA POSSIBILITE DE CREER UNE MISSION D'INFORMATION DES QUE NECESSAIRE

Compte tenu des travaux intensifs déjà menés par le groupe de travail, et de la prise en compte par le ministre d'Etat des principales réflexions et propositions du groupe de travail, la création d'une commission d'enquête ne semble pas opportune.

Le groupe de travail poursuivra ses travaux jusqu'au dépôt du projet de loi, afin de formuler ses propositions dans le débat en cours : le ministre a invité les parties prenantes à l'accord du 17 juin 2004 à lui faire part de leurs observations.

Les parlementaires doivent continuer à peser sur ces réflexions.

Après le dépôt du projet de loi, le travail législatif suivra son cours, et si le projet de loi s'éloignait de nos exigences, il nous appartiendrait de l'amender.

La création d'une commission d'enquête n'est donc pas opportune, et celle d'une mission d'information ne paraît pas utile en l'état.

Cependant, afin de garantir au législateur les moyens d'exercer dès que nécessaire, sa mission de contrôle, nous demandons que la Commission nous autorise à transformer automatiquement le groupe de travail en mission d'information si le besoin s'en faisait sentir.

A cet égard, la constitution d'une mission d'information de la Commission des affaires économiques présente plusieurs avantages par rapport au recours à une commission d'enquête.

En effet, la décision de sa création appartient à notre Commission, décision qui pourrait donc intervenir dans les délais les plus brefs.

Au surplus, la mission peut prolonger ses travaux aussi longtemps qu'elle l'estime nécessaire à l'accomplissement de son travail.

Certes, les missions d'information ne bénéficient pas, en principe, des pouvoirs d'investigation dont disposent les commissions d'enquête.

Mais outre que les missions d'information peuvent toujours demander à bénéficier des prérogatives des commissions d'enquête, il semble peu plausible qu'une mission d'information sur un tel sujet ait à faire usage de cette prérogative, car on imagine mal qui pourrait refuser de prêter son concours, sous quelque forme que ce soit, à une mission chargée de recueillir des informations intéressant directement nos concitoyens.

*

* *

Votre rapporteur se réjouit de l'importance accordée à ces questions par le gouvernement, et se félicite de la prise en compte des préoccupations exprimées par le groupe de travail de la Commission et de la reconnaissance de nos travaux.

La réponse apportée à nos propositions par le rapport de la commission Canivet et le prochain dépôt d'un projet de loi par le ministre d'Etat, ministre des finances rend inutile la création d'une commission d'enquête.

La création d'une mission d'information est une possibilité qui doit rester ouverte, afin de garantir la réactivité de la Commission si de nouveaux éléments l'exigeaient.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 19 octobre 2004, la Commission a examiné la proposition de résolution (n° 1726) de M. Hervé Morin et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une commission d'enquête visant à établir les causes de l'augmentation des prix à la consommation dans la grande et la moyenne distribution, à évaluer les dispositions légales destinées à équilibrer les relations commerciales entre les centrales d'achat et les producteurs et à proposer les évolutions législatives et réglementaires nécessaires.

Après avoir entendu le rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus.

M. François Sauvadet s'est dit surpris des propositions du rapporteur tendant, d'une part, à ce que les travaux du groupe de travail ne soient poursuivis que si le projet de loi annoncé par le Gouvernement s'avérait décevant et, d'autre part, que ne soit constituée en ce cas qu'une mission d'information.

Sur le premier point, M. François Sauvadet a estimé que la perspective du dépôt d'un projet de loi ne devait pas faire obstacle au droit d'un Parlement moderne de mener ses propres investigations. Revenant sur l'objet de sa proposition de constitution d'une commission d'enquête, il a rappelé l'inquiétude qu'il semble soulever chez les professionnels intéressés et pas seulement chez les consommateurs. Observant que l'accord du 17 juin n'avait pas réussi à régler les problèmes posés, il a souligné que le diagnostic établi par le rapport Canivet était loin de faire l'unanimité et suscitait les réserves de l'UPA et des chefs d'entreprise. Rappelant que le Ministre de l'agriculture, lors d'un récent débat, avait émis un avis défavorable à un amendement visant à encadrer les marges arrière sur les fruits et légumes, au motif que ces questions méritaient un examen approfondi, il a jugé que cette question nécessitait une réflexion parlementaire, et ce, précisément, avant le dépôt d'un projet de loi.

Revenant ensuite sur le choix des instruments à mettre en œuvre – commission d'enquête ou mission d'information –, il a estimé que la formation des prix et des marges était suffisamment difficile à appréhender pour que les parlementaires chargés de les comprendre disposent de tous les moyens d'investigation possibles. L'objectif n'étant pas seulement de faire baisser les prix à la consommation mais aussi d'établir la transparence sur les modes de formation des marges, il a jugé que la formule de la commission d'enquête était préférable à celle de la mission d'information. Quant à l'argument selon lequel le calendrier parlementaire laisse peu de place au vote d'une résolution de création d'une commission d'enquête, M. François Sauvadet a rappelé les récents propos du Président Jean-Louis Debré selon lequel le Parlement doit connaître des temps de législation, mais aussi se réserver des temps d'investigation : il appartient donc à l'Assemblée nationale de trouver dans son calendrier le créneau adéquat.

Pour conclure son propos, il a rappelé que son refus d'accepter une discussion conjointe de sa proposition avec celle, similaire en apparence seulement, du groupe socialiste montrait que la volonté du groupe UDF n'était pas de critiquer l'action gouvernementale mais de contribuer à éclairer le Parlement et à trouver des solutions aux problèmes posés.

Répondant à M. François Sauvadet, le président Patrick Ollier a indiqué d'emblée que l'encombrement du calendrier de la séance publique ne constituait pas le fond de l'argumentation du rapporteur. Il a rappelé qu'il avait personnellement soutenu la création d'un groupe de travail en raison de l'importance du sujet et afin de contribuer à un règlement rapide du problème. Il a salué le travail accompli par ce groupe, comme la diligence avec laquelle le Gouvernement avait répondu à l'attente des parlementaires. Il a estimé à ce propos que les informations disponibles sur le projet de loi annoncé indiquaient que les premières conclusions du groupe de travail avaient été prises en compte. Il a conclu en observant que les droits du Parlement n'étaient pas en cause dans cette affaire et qu'il convenait, au contraire, de soutenir l'initiative prise par le Gouvernement en réponse aux attentes de sa majorité.

M. Jean Dionis du Séjour a remercié le Président de laisser le groupe UDF s'exprimer à nouveau par sa voix. Il a insisté sur le caractère très dur du conflit d'intérêts sous-jacent à cette question des « marges arrière », en soulignant le déséquilibre dans le rapport de force entre les parties prenantes. Il a indiqué prendre acte de l'annonce de la discussion prochaine d'un projet de loi proposant une solution, tout en s'inquiétant du contenu de ce projet s'il n'est que le reflet des conclusions du rapport Canivet, dont les insuffisances sont évidentes sur de nombreux points, le problème crucial de la régulation de l'offre agricole et celui du coefficient multiplicateur y étant traités de manière très superficielle. Il a rappelé que le cœur des difficultés dans ce domaine tenait à des soupçons d'entente implicite entre les cinq membres de l'oligopole des grandes centrales d'achat, qui ne pourraient être mises à jour qu'avec des moyens d'investigation puissants, dévolus seulement aux commissions d'enquête. Il s'est dit en désaccord avec le cadre d'analyse suggéré par le ministre de l'économie qui pose comme objectif premier la baisse des prix pour stimuler la croissance par la consommation, alors qu'une telle logique conduit à pénaliser gravement les petits producteurs. En conclusion, il a rappelé l'adhésion du groupe UDF au principe de la solidarité gouvernementale, mais a ajouté que cette solidarité n'empêchait pas de défendre une approche alternative pour atteindre les buts recherchés avec une plus grande efficacité.

Le président Ollier a répondu que le groupe UMP était tout à fait conscient lui aussi de la gravité du sujet, et que le projet de loi, s'il s'inspirerait sans doute pour partie des conclusions du rapport Canivet, devrait tirer aussi sa matière des analyses du groupe de travail, et d'autres travaux de réflexion. Il a estimé que l'existence d'éventuelles pratiques d'entente constituait un problème différent, signalant qu'il revenait à la justice de poursuivre et sanctionner ces pratiques, lui-

même ayant prouvé par le passé qu'il n'hésitait pas à saisir le juge lorsque des faits répréhensibles étaient portés à sa connaissance.

M. Pierre Ducout a fait observer que le groupe socialiste avait lui aussi parfaitement conscience de l'urgence de la situation, puisqu'il soutenait sa propre proposition de commission d'enquête sur le sujet, la transformation des marges arrière en baisse des prix étant perçue comme une réponse à la stagnation du pouvoir d'achat. Il a souligné la nécessité de disposer de pouvoirs d'investigation importants, que seule une commission d'enquête peut mobiliser, pour mettre fin à l'opacité entourant les relations commerciales entre les producteurs et les distributeurs, et déclaré que le Parlement ne ferait qu'exercer sa mission de contrôle en utilisant ses prérogatives en ce sens, comme il l'avait déjà fait par le passé à propos de la gestion des entreprises publiques notamment. Il a estimé que l'écart entre la baisse des prix obtenus jusqu'à présent, de 2 %, et le niveau des remises effectuées en amont de la chaîne de distribution, de l'ordre de 25 %, mettait en évidence un dysfonctionnement d'une gravité suffisante pour justifier la création d'une commission d'enquête. Il a jugé en outre plus logique qu'une commission d'enquête analyse la question en préalable à l'examen du projet de loi, afin d'approfondir l'étude des problèmes posés.

M. Serge Poignant, s'exprimant au nom du groupe UMP, a indiqué qu'il souscrivait totalement à l'analyse du rapporteur, ainsi qu'à la mise en perspective qu'en proposait le président Ollier. Il a estimé que le groupe d'études avait effectué un excellent travail d'analyse qui rendait peu utile l'engagement de procédures d'investigation plus lourdes, et qu'en tout état de cause, les positions des uns et des autres auraient l'occasion de s'exprimer pleinement au cours du débat pendant l'examen du projet de loi.

Puis, la Commission a *rejeté* la proposition de résolution.

N° 1873 – Rapport sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les causes de l'augmentation des prix à la consommation dans la grande et la moyenne distribution (M. Luc-Marie Chatel)