

La Loi sur la modernisation de l'économie et la distribution Faut-il tout essayer avant de faire ce qu'il faut ?

Patrick A. Messerlin¹

*“You can always count on the Americans to do
the right thing – after they've tried everything else.”*
Winston Churchill

Le projet de loi de modernisation de l'économie (LME) est, depuis 2001, la cinquième tentative de réforme des lois Royer et Galland régissant le commerce de détail en France. Le débat qui accompagne ce projet balance entre deux constatations. Il reconnaît que les lois Royer et Galland ont limité ou rendu plus coûteuse l'implantation des grandes surfaces. Mais il voit aussi ces dernières comme la principale source de comportements anti-concurrentiels. Dans ce contexte, le projet de LME propose des réformes modestes qui appellent deux observations.

En premier lieu, l'analyse économique et la dynamique historique montrent que le projet actuel de LME ne permettra pas d'atteindre l'objectif fixé à la loi – « *relancer la concurrence* ». Celui-ci exige l'abrogation des lois existantes. Celle de la seule loi Royer apporterait un gain considérable aux consommateurs qui peut être estimé de 3 à 7 milliards d'euros, soit l'équivalent du PIB d'un département comme l'Allier ou la Mayenne, avec un minimum de 50000 emplois créés. Le gain de la suppression de la loi Galland dépend du sort fait à la loi Royer, mais reste très substantiel en tout état de cause.

En second lieu, l'abrogation des lois Royer et Galland peut paraître une réforme hors de portée, car trop extrême. Or tout bien pesé, le projet de LME se révèle une option bien moins attractive pour la vaste majorité des opérateurs directement concernés – grands et petits fournisseurs et distributeurs – que l'abrogation de ces lois.

Cette note est organisée en quatre sections. Les deux premières montrent comment les lois Royer et Galland commencent par créer des rentes (des prix et des profits plus élevés que

¹ Professeur à Sciences Po, directeur du Groupe d'Économie Mondiale (GEM) <http://gem.sciences-po.fr>.

ceux qui auraient prévalu en l'absence de ces lois) puis comment ces rentes font l'objet d'âpres luttes pour leur partage, à la fin desquelles la majorité des opérateurs sont en fait des perdants. La section 3 montre que, comme ce sont les lois qui créent les comportements anti-concurrentiels, adopter dès maintenant des mesures d'exception en matière de politique de la concurrence est prématuré – d'autant que la distribution française est moins concentrée que son homologue britannique, laquelle vient, à nouveau, d'être jugée comme solidement concurrentielle par un récent rapport de la Commission de la concurrence britannique [2007]. La dernière section traite des problèmes structurels du petit commerce et des petits fabricants – leurs problèmes liés à la transition vers une économie sans lois Royer et Galland ayant été abordés dans les sections 1 et 2.

SECTION 1. LA LOI ROYER : LA « LOI DES DUPES »

Votée en 1973 et renforcée en 1996 par la loi Raffarin, la loi Royer peut être qualifiée de « loi des dupes » :

- elle voulait protéger le petit commerce de détail : elle n'a pas freiné son déclin ;
- elle voulait renforcer les industriels face à la puissance émergente de la grande distribution : elle a affaibli leur position face aux grandes surfaces, les poussant à reprendre la main grâce à la loi Galland, ce qui s'est avéré une nouvelle illusion ;
- elle voulait limiter les grandes surfaces en soumettant leur ouverture à l'autorisation préalable de commissions départementales d'équipement commercial (CDEC)² : ce faisant, elle a créé de nombreuses distorsions coûteuses pour les enseignes françaises au point de compromettre leur compétitivité.

Ce qui suit analyse en détail ces différents points, avant de proposer une estimation du gain pour les consommateurs de l'abrogation de la loi, d'évaluer le projet de LME et d'examiner les mesures de transition nécessaires.

La loi Royer et le déclin du petit commerce

L'analyse économique permettait de prévoir que la loi Royer ne pouvait guère défendre le petit commerce en imposant des restrictions à l'ouverture de grandes surfaces [Messerlin

² Pour simplifier, cette note utilise le seul terme de CDEC pour toute la période d'application de la loi Royer. Pour une excellente explication des liens entre l'urbanisme commercial et la loi Royer, cf. Meng [2007].

1982]. Les trente-cinq dernières années ont confirmé l’analyse économique. Ceci dit, l’échec de la loi Royer à défendre le petit commerce est souvent mesuré par la baisse de la part du petit commerce dans le commerce de détail total, de 67 pour cent en 1970 à 38 pour cent en 2004 [Rapport Attali, page 147]. Cette mesure est incorrecte car elle attribue à la loi Royer des évolutions qui se sont imposées à elle, comme le progrès technique, la croissance globale de l’économie française, etc.

La vraie question est de savoir si la loi Royer a mieux défendu le petit commerce qu’une réglementation moins contraignante, comme celle mise en œuvre en Grande-Bretagne [OCDE 2001], un pays de taille et de niveau de vie comparables à la France et dans lequel l’ouverture des grandes surfaces est sujette, depuis les années 1990, aux seules règles de l’urbanisme (la solution proposée par le Rapport Attali et esquissée dans le projet de LME).

Tableau 1. La loi Royer et le déclin du petit commerce alimentaire [a], 2005

	France	Grande Bretagne	Ratio [b]
Surface totale (milliers de mètres carrés)	2753	2597	106,0
Surface (mètres carrés) par 1000 habitants	46	44	105,5

Sources: INSEE (France), Verdict (Grande-Bretagne).

Notes: [a] alimentaire spécialisé. [b] surface française par rapport à la surface britannique.

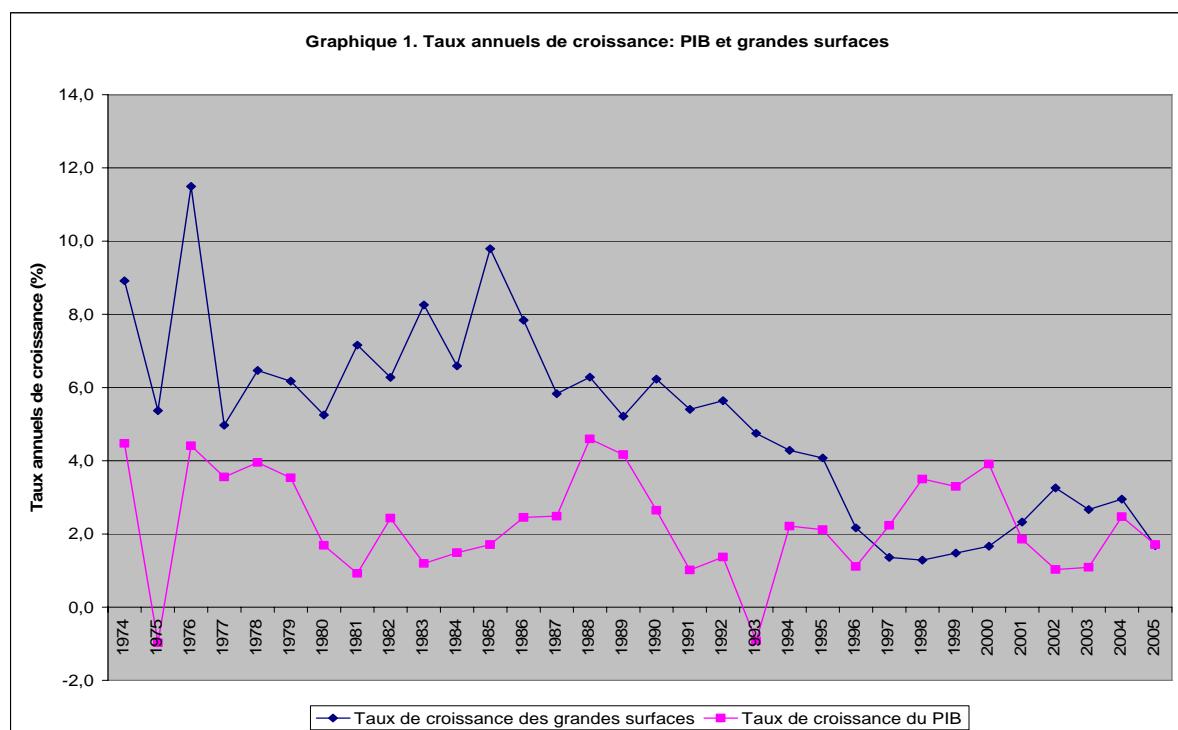
Les comparaisons internationales dans le petit commerce de détail sont notoirement délicates car les données sont rares et difficiles à harmoniser. Aussi, il semble sage de se limiter aux seuls petits commerces spécialisés en alimentaire, ce qui ne pose pas de problème de fond, les lois Royer et Galland ayant largement visé le commerce alimentaire. Le tableau 1 montre que la France a légèrement plus de petits commerces de ce type que la Grande-Bretagne.³ Mais l’écart est si faible que, compte tenu de la qualité des données, il paraît difficile de soutenir que la loi Royer a ralenti le déclin du petit commerce en France, comparé à ce qui peut être observé dans un pays sans loi Royer.

³ Concernant la France, la surface du petit commerce alimentaire a été obtenue en posant que les petits commerces alimentaires spécialisés de moins de 400 mètres carrés (Enquête annuelle d’entreprise) ont une surface moyenne de 50 mètres carrés.

La loi Royer a affaibli les industriels

Il n'était pas difficile non plus de prévoir que la loi Royer allait détériorer la situation des industriels face aux distributeurs. En effet, limiter les grandes surfaces rendait plus rares leur offre de rayonnages, obligeant les industriels à payer ces derniers de plus en plus cher.

Cette rareté croissante se reflète dans la divergence croissante entre le taux de croissance des grandes surfaces ouvertes et celui du PIB (graphique 1).⁴ De 1974 à 1986, le taux de croissance des grandes surfaces est supérieur de près de 5 points en moyenne à celui du PIB, suggérant que la contrainte en linéaires de la loi Royer reste encore modérée au cours de la période.



Les choses se détériorent très sérieusement entre 1986 à 1996. La différence entre les deux taux de croissance tombe alors à près de 3 points en moyenne, et elle ne cesse de se réduire, mis à part une courte embellie en 1990-1993. C'est d'ailleurs au cours de ces années que la rareté croissante de linéaires imposée par la loi Royer affaiblit la position des industriels face aux distributeurs, les incitant à demander l'adoption de la loi Galland dans l'espoir de rétablir

⁴ Le taux de croissance des grandes surfaces est calculé sur la base des mètres carrés de ces grandes surfaces (un taux de croissance fondé sur le chiffre d'affaires refléterait aussi la composition des produits en vente).

leur pouvoir de négociation (mais, comme montré plus loin, les effets pervers de la loi Galland n'ont fait qu'amplifier ceux de la loi Royer).

A partir de l'adoption de la loi Raffarin en 1996, la différence entre les deux taux de croissance est à peine d'un point (elle est même nulle de 1995 à 2006). Cependant, le graphique 1 fait apparaître la loi Raffarin plus comme la consolidation du long processus commencé au milieu des années 1980 que le début d'une nouvelle ère.

La loi Royer a réduit la compétitivité des grandes surfaces alimentaires

En soumettant leur ouverture à l'autorisation préalable des CDEC, la loi Royer a engendré des « surcoûts » pour les enseignes, avec trois impacts majeurs sur la grande distribution : elle a créé un déficit global de grandes surfaces ; elle a fortement distordu la structure des grandes surfaces au détriment des hypermarchés ; enfin, elle a distordu la répartition géographique des grandes surfaces à travers la France, certaines CDEC se montrant beaucoup plus restrictives que d'autres sur le long terme.

La loi Royer a créé un déficit global de grandes surfaces. Il a fallu attendre trente ans pour avoir une première estimation de ce déficit sous la forme indirecte de « taux d'autorisation », c'est-à-dire des pourcentages des demandes d'ouverture de grandes surfaces finalement autorisées par les CDEC. Le taux national est estimé à 42 pour cent entre 1973 et 1998, variant de 30 pour cent avant les années 1990 à 55 pour cent dans les années 1990 [Bertrand et Kramarz 2002].

On peut cependant douter de la capacité des taux d'autorisation à bien mesurer le niveau de restriction imposé par la loi Royer au développement des grandes surfaces.⁵ En effet, la loi Royer existe depuis si longtemps que les grandes surfaces ont pu développer des stratégies cherchant à en anticiper ou limiter les effets. Au cours de ces années, demander l'ouverture de grandes surfaces est sans doute devenu, pour les enseignes comme pour les entrepreneurs individuels concernés, une décision intégrant l'application faite de la loi Royer dans chaque département.

⁵ S'ils utilisent ce critère, Bertrand et Kramarz prennent bien soin d'en souligner la fragilité, et d'utiliser un second critère pour essayer de confirmer les résultats obtenus avec le premier.

Comme les grandes surfaces reposent sur des technologies très similaires en Europe, une meilleure estimation de la contrainte imposée par la loi Royer sur leur développement est obtenue en comparant les densités commerciales en super- et hypermarchés en France et en Grande-Bretagne. Le tableau 2 présente deux indicateurs simples : le nombre total de mètres carrés construits en grandes surfaces par habitant, et ce nombre total par automobile (l'accès à une voiture est nécessaire pour une bonne utilisation des hypermarchés et des supermarchés). Dans les deux cas, le tableau 2 ne saisit que les surfaces alimentaires des grandes surfaces.⁶

Tableau 2. La loi Royer et déficit global de grandes surfaces [a], 2005

	France	Grande Bretagne	Ratio [b]
Surface totale (milliers de mètres carrés)	9869	10369	95,2
Surface (mètres carrés) par 1000 habitants	166	175	94,7
Surface (mètres carrés) par 1000 automobiles	328	349	94,1

Sources: INSEE (France), Verdict (Grande-Bretagne).

Notes: [a] surfaces alimentaires seulement (supermarchés et hypermarchés). [b] surface française par rapport à la surface britannique.

Le tableau 2 suggère que les surfaces alimentaires dans les supermarchés et hypermarchés en France sont inférieures de 5-6 pour cent environ à celles existantes en Grande-Bretagne. Cet écart peut être interprété comme reflétant un déficit de grandes surfaces en France (comparé à la Grande-Bretagne) car les données sur les grandes surfaces sont notablement meilleures que celles sur les petits commerces.

Ce déficit global reflète tous les « surcoûts » imposés aux grandes surfaces par la loi Royer – c'est-à-dire tous les coûts que ces dernières n'auraient pas eu à payer (ou à faire payer par les industriels et/ou les consommateurs) en l'absence de la loi, comme par exemple :

- les coûts de dossier pour les demandes de grandes surfaces non autorisées par les CDEC, mais qui auraient été ouvertes en l'absence de la loi Royer, et les coûts de recours lors d'un processus de décision de plus en plus long et complexe [Askenazy et Weidenfeld 2007],
- les coûts liés à la forte montée du prix des terrains disponibles pour la construction de grandes surfaces : de 1991 à 1996, le coût du mètre carré de surface commerciale

⁶ Il en est ainsi parce que seules ces données sont aisément disponibles en Grande Bretagne. Pour la France, la surface alimentaire d'un maxidiscout a été fixée, en moyenne, à 90 pour cent de sa surface totale, celle d'un supermarché classique à 75 pour cent et celle d'un hypermarché à 55 pour cent.

double en France, alors qu'il n'augmente que de 7 pour cent en Europe [Deutsche Morgan Grenfell 1996].

- les coûts liés à des choix de localisations non idéales ou à des investissements précipités en France afin de profiter de CDEC favorables,
- les coûts engendrés par une internationalisation accélérée des enseignes françaises, contraintes dans leur croissance en France au point de s'établir à l'étranger plus vite et/ou plus massivement qu'elles ne l'auraient fait en l'absence de la loi Royer.
- les coûts liés à l'entrée plus difficile des enseignes étrangères en France, ce qui a encore contribué à anémier davantage les pressions concurrentielles en France, mettant par là-même davantage en danger la capacité compétitive des enseignes françaises.

Ces surcoûts sont associés à des distorsions qui ont pris deux formes principales : d'abord, les enseignes n'ont pas réparti leurs investissements entre supermarché et hypermarché comme elles l'auraient fait en l'absence de loi Royer ; ensuite, elles n'ont pas réparti leurs magasins à travers le territoire français comme elles l'auraient fait en l'absence de la loi.

La loi Royer a distordu la structure des grandes surfaces alimentaires. La loi Royer a distordu la structure, c'est-à-dire l'importance relative des deux types de grandes surfaces. Le tableau 3 (qui, à nouveau, ne tient compte que des surfaces alimentaires des grandes surfaces) fait apparaître relativement plus de supermarchés et moins d'hypermarchés en France qu'en Grande Bretagne.⁷ L'essentiel du déficit français global en grandes surfaces est concentré dans les hypermarchés, avec un déficit de 20 pour cent par rapport à la Grande-Bretagne. Ce dernier chiffre est suffisamment important pour ne laisser aucun doute, surtout que les surfaces des hypermarchés sont bien recensées.

⁷ Bertrand et Kramarz vont dans le même sens quand ils font état d'une « probabilité d'autorisation légèrement plus faible pour les magasins les plus grands » [page 1377].

Tableau 3. La loi Royer et distorsions entre grandes surfaces [a], 2005

	France	Grande Bretagne [b]	Ratio [c]
Supermarchés			
Surface totale (milliers mètres carrés)	5774	5296	109,0
Surface (mètres carrés) par 1000 habitants	97	89	108,5
Surface (mètres carrés) par 1000 automobiles	192	178	107,7
Hypermarchés			
Surface totale (milliers mètres carrés)	4095	5073	80,7
Surface (mètres carrés) par 1000 habitants	69	86	80,3
Surface (mètres carrés) par 1000 automobiles	136	171	79,8

Sources: INSEE (France), Verdict (Grande-Bretagne).

Notes: [a] surfaces alimentaires seulement. [b] en Grande-Bretagne, le seuil maximum pour les supermarchés est de 2323 mètres carrés (25,000 square feet). [c] surface française par rapport à la surface britannique.

Il importe de souligner qu'en termes proprement économiques, « l'excès » de supermarchés a un coût, tout comme le « déficit » d'hypermarchés. En effet, cet excès implique des magasins trop dispersés (coûts supplémentaires de logistique) et/ou trop petits (coûts supplémentaires dus à la non-utilisation d'économies d'échelle possibles). En d'autres termes, l'excès de supermarchés ne compense pas le déficit d'hypermarchés : au contraire, les coûts du premier se cumulent avec les coûts du second.

Cette distorsion entre super- et hypermarchés est cohérente avec le comportement que l'on peut attendre des CDEC. De par leur plus petite taille, les supermarchés sont plus faciles à disperser à travers tout le territoire français que les hypermarchés. Ils permettent donc de satisfaire la demande de davantage d'élus locaux qui jouent le rôle décisif dans les CDEC (cf. ci-dessous) et qui sont eux aussi disséminés sur tout le territoire.

Ce biais en faveur des supermarchés explique à son tour pourquoi la loi Royer n'a pas protégé le petit commerce tout en créant un déficit global de grandes surfaces. Au cours des 30 dernières années, les supermarchés ont été un concurrent bien plus direct des petits commerces existants que les hypermarchés, alors qu'ils ont créé moins de nouveaux petits commerces que les hypermarchés l'ont fait à travers les centres commerciaux qu'ils animent.

La loi Royer a distordu la localisation des grandes surfaces alimentaires. Ceci dit, les CDEC n'ont pas été uniformément restrictives à travers le territoire français. Le tableau 4 classe les départements en deux groupes en fonction de leur densité commerciale, définie comme la

surface commerciale en mètres carrés disponible par habitant.⁸ Le premier groupe de départements comprend ceux n'ayant pas de déficit de densité commerciale, en ce sens qu'ils disposent d'une surface commerciale par habitant plus importante que la moyenne nationale. Le second groupe comprend les départements à déficit, ayant une densité commerciale globale inférieure à la moyenne nationale à cause d'un déficit dans les deux types de grandes surfaces ou d'un très grand déficit dans un seul de ces deux types de magasin.

Tableau 4. La loi Royer et les distorsions dans la localisation des grandes surfaces, 2002

Nombre de départements	Population		Grandes surfaces	
	totale (000)	moyenne (000)	m ² par 1000 hab.	taux de déficit (%)
Départements sans déficit	68	34277	504	266
Départements à déficit	28	26546	948	178
France métropolitaine	96	60823	634	227

Sources: INSEE. Panorama TradeDimensions [2003].

Les départements sans déficit sont suffisamment nombreux et représentatifs (en taille et moyenne de population) et ils ont une surface totale suffisamment proche de la moyenne britannique pour que l'on puisse les considérer comme ayant une densité commerciale proche de celle qui aurait existé en l'absence de la loi Royer. Ceci revient à poser que les CDEC de ces départements auraient simplement étalé dans le temps la création globale des supermarchés et hypermarchés (le tableau 4 ne dit rien sur la distorsion entre ces deux types de grandes surfaces) sans en modifier substantiellement la surface totale.

On peut alors calculer un « taux de déficit » pour le groupe de départements à déficit en prenant la densité commerciale des départements sans déficit comme référence. Ce taux de déficit est élevé (près de 33 pour cent) et il concerne environ un tiers des départements et 40 pour cent de la population totale française (en incluant les 2 millions de Parisiens).⁹

⁸ Les densités commerciales des tableaux 2 et 3 et celles du tableau 4 ne sont pas comparables. Les sources des données de base ne sont pas les mêmes, les tableaux 2 et 3 incluent les seules surfaces alimentaires des grandes surfaces, le tableau 4 les surfaces alimentaires et non-alimentaires. On pourrait aussi définir la densité commerciale en mètres carrés par millier d'euros de revenus. Cette définition donne des résultats si proches de ceux en mètres carrés par habitant qu'ils ne sont pas reportés dans le tableau 4.

⁹ Réparti sur l'ensemble du territoire, le taux de déficit est modéré (environ 11 pour cent) et pas trop éloigné (compte tenu des différences de sources de données) des 5-6 pour cent observés lorsque l'on compare la France avec la Grande-Bretagne. Les départements qui ne connaissent ni un déficit global, ni un déficit dans un des deux types de grandes surfaces sont proches de la moyenne britannique (une fois les ajustements statistiques faits), même s'ils connaissent aussi un biais en faveur des supermarchés et en défaveur des hypermarchés.

Quel est le gain de l'abrogation de la loi Royer ?

Quel gain les consommateurs français peuvent-ils espérer retirer de l'abrogation de la loi Royer ? Le Rapport Attali ne répond pas à cette question qui est pourtant essentielle car une telle abrogation pourrait faire face à une large coalition d'opposants possibles :

- les petits commerçants et les industriels qui croient encore que la loi Royer les a protégés et les protégera ;
- les grandes surfaces qui ont été autorisées par des CDEC favorables, mais qui n'auraient pas été ouvertes (au moins sous leur forme actuelle) en l'absence de la loi Royer et qui peuvent donc estimer avoir besoin du maintien de la protection de la loi Royer pour survivre ;
- des élus locaux, notamment dans la trentaine de départements à déficit commercial.

Le gain estimé pour les consommateurs qui découlerait d'une offre de surfaces commerciales plus abondantes est compris entre 3 et 7 milliards d'euros en 2002, avec un minimum de 50000 emplois nets créés (cf. annexe 1 pour les détails). Ce gain est considérable : il est supérieur ou équivalent au PIB produit par chacun de 20 à 30 départements français, comme l'Allier ou la Mayenne. Il est pourtant largement sous-estimé car il ne tient pas compte des nombreuses autres distorsions que la loi Royer a imposé, indirectement, dans d'autres secteurs que la distribution – par exemple, les distorsions créées par des investisseurs qui auraient investi dans de grandes surfaces en l'absence de la loi Royer, mais qui, en définitive, ont décidé d'investir (d'une manière « excessive » donc) dans d'autres secteurs.

La différence entre l'estimation la plus basse et la plus haute vient de ce que la plus basse suppose que le niveau de concurrence existant de nos jours ne change pas notablement une fois la loi Royer abrogée. Par contre, l'estimation la plus haute suppose que la concurrence actuelle est notablement anémie par la loi Royer, en sorte que l'abrogation de cette dernière accroîtrait notablement le niveau de concurrence (cf. annexe 1 pour les détails). L'estimation la plus haute paraît donc l'estimation la plus plausible.

La loi Royer et les élus locaux

En raréfiant les terrains, la loi Royer a engendré des rentes dont, comme déjà signalé, une partie a été dissipée en surcoûts. Qui a bénéficié du reste de ces rentes ? L'analyse

économique montre que, en général, ce devrait être les propriétaires des terrains sur lesquels ont été construites les grandes surfaces et les infrastructures associées. Mais qui sont ces propriétaires ? D'abord, ce sont bien sûr les propriétaires légaux des terrains. Mais ce sont aussi ceux auxquels la loi Royer a donné le droit de déclarer ces terrains aptes à des fins commerciales, c'est-à-dire les élus locaux membres des CDEC.

Dès 1973, les deux groupes d'intérêt fortement représentés au sein des CDEC sont les petits commerçants (9 représentants, dont 7 « indépendants ») et les élus locaux (9 maires, dont celui de la commune concernée), les deux derniers membres étant les représentants des consommateurs. Certes, cette structure des CDEC donne du poids aux petits commerçants. Mais, elle donne déjà le rôle déterminant aux élus car ce sont eux qui font basculer la majorité, donc la décision finale, dans un sens ou un autre.

Les réformes successives n'ont cessé de renforcer la représentation des élus et de réduire celle des petits commerçants. La loi Sapin (1993) a laissé aux élus le même poids en termes de votes (3 membres sur 7 au total), mais elle a réduit celui du petit commerce en nombre (2 membres) et en nature puisque ce sont désormais des présidents de corps constitués, à savoir de la Chambre de commerce et d'industrie et de la Chambre des métiers, qui représentent les commerçants. La loi Raffarin (1996) a continué cette évolution, en accroissant le poids des élus locaux (3 membres sur 6 au total), et en leur donnant un droit de veto collectif puisque toute décision requiert 4 votes. Le projet proposé de LME parachève cette évolution en éliminant totalement les commerçants et en confiant la majorité absolue des sièges à des élus (cf. encadré 1).

Encadré 1. La réforme des CDEC dans le projet de LME

Dans son article 28, le projet de LME fait des CDEC (renommées « commissions départementales d'aménagement commercial » ou CDAC) une instance complètement dominée par les élus. Des huit membres prévus, cinq sont connus *a priori* et sont des élus : le maire de la commune concernée, celui de la commune la plus peuplée du département, le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'aménagement de l'espace, le président du Conseil régional, et un conseiller régional. Les trois autres sont des personnalités désignées par le préfet et qualifiées en matière de consommation, d'urbanisme, de développement durable et d'aménagement du territoire.

Il n'y a donc aucun représentant du commerce, et pas nécessairement un représentant des consommateurs, pour juger des projets de grandes surfaces. Par contre, il y a abondance de personnalités qualifiées dans l'aménagement territorial à des titres divers, ce qui ne manque

pas d'étonner pour une commission qui devrait simplement se prononcer sur la compatibilité d'un projet commercial avec les documents d'urbanisme existants.

Pourquoi une telle composition ? Sans doute, est-ce une réponse aux règlements européens qui interdisent les tests « économiques » (Article 14 de la Directive sur les services). Reste que la surabondance de tests apparemment non-économiques (effets du projet commercial en matière de développement durable, d'espaces verts, de protection de l'environnement, de stationnement, etc.) imposée par le projet de LME a une grande vertu : elle permet des décisions discrétionnaires (il suffit de changer le poids de l'un ou l'autre des nombreux critères cités par la loi) et donc de présenter des choix économiques comme des choix environnementaux ou d'aménagement du territoire. Il faut donc s'attendre à ce que ce projet déclenche une longue série de recours dans les tribunaux français et européens, ce qui n'est pas nécessairement le meilleur moyen de relancer l'activité économique en France.

Les élus siégeant dans les CDEC ont donc toujours contrôlé l'urbanisme commercial (un point crucial que le Rapport Attali ignore totalement). Maîtres des majorités dans les CDEC, les élus ont toujours été (et seront encore si le projet de loi est adopté) en position de pouvoir faire payer des « droits d'entrée » aux grandes surfaces. Ceux-ci peuvent prendre, entre autres, la forme de dépenses permettant de construire des infrastructures publiques souhaitées par les élus locaux, mais non financées par les budgets publics.¹⁰ Ces dépenses accroissent les chances d'obtenir l'autorisation des élus, lesquels récupèrent ainsi une partie des rentes qu'ils contribuent à créer en raréfiant l'offre de grandes surfaces dans un certain nombre de départements.

En bonne logique économique, ces infrastructures – justifiées ou non – auraient dû être payées par des impôts. En effet, ces derniers permettent de bien mieux répartir la charge fiscale (sur un plus grand nombre de personnes et de façon plus juste) et de freiner la tendance aux suréquipements chez tout élu grâce au contrôle parlementaire des impôts et des dépenses.

Mais, en bonne logique électorale, les infrastructures imposées aux grandes surfaces ont l'irrésistible avantage d'avoir des coûts peu visibles. Elles sont pourtant bien payées par les consommateurs sous forme de baisses de prix moins fortes que celles qui auraient prévalu si la France avait été dotée de davantage de grandes surfaces. En somme, la loi Royer a mis en place une quasi-fiscalité échappant tant au contrôle du Parlement que du gouvernement. Cette fiscalité est régressive dans la mesure où les Français à revenu moyen ou bas fréquentent

¹⁰ Elles ont aussi donné lieu à des cas de corruption avérée [Rapport Canivet p.26].

davantage les grandes surfaces que le reste des Français. Le projet de LME ne change rien à cette situation.

Les options de réforme

Les gains considérables que l'on peut attendre de l'abrogation de la loi Royer font de son abrogation et de la libre entrée sur le marché des grandes surfaces un objectif de tout premier plan pour qui veut relancer la concurrence et la croissance en France. Après tout, la loi Royer traite d'un des plus gros secteurs de l'économie française – le commerce de détail représente plus de 6 pour cent du PNB français et environ 2 millions d'emplois.

Le tableau 5 permet d'évaluer le projet de LME par rapport aux propositions du rapport Attali et à ce que pourrait être une réforme « cadre », plus structurée, du commerce de détail. Il fait clairement apparaître que le projet de LME ne propose qu'une mini-réforme de la loi Royer, avec la remontée du seuil de 300 à 1000 mètres carrés et la modification des membres des CDEC. Cette mini-réforme pose deux questions.

Tableau 5. La réforme de la loi Royer: les options

	Propositions Attali (objectif 7)	Projet LME (Article 28)	Réforme "cadre"
Abroger les lois Royer-Raffarin et supprimer les procédures d'autorisation des commissions départementales d'équipement commercial (CDEC).	Oui (décision 205)	Non	Oui
Nouvelle composition des CDEC (cf. encadré 1).	Sans objet	renforce le poids des élus, élimine les commerçants (Article L751-2)	Sans objet
Relèvement du seuil pour obtenir une autorisation d'ouverture en CDEC-CDAC.	Sans objet	seuil relevé de 300 à 1000 mètres carrés (Article L752-1).	Sans objet
Procéder à un examen soigneux de la réglementation pour en éliminer toute disposition discriminatoire systématique à l'encontre des enseignes étrangères ou françaises.	Non	Non	Oui
Mettre en place un processus de transition pour les petits commerces.	Non	Non	Oui, sous forme d'aides ciblées pour un temps déterminé.
Mettre en place un processus de transition pour les grandes surfaces.	Non	Non	Oui, sous forme d'une période de transition dans les départements fortement sous-équipés.

Premièrement, cette mini-réforme serait-elle plus facile à faire adopter qu'une abrogation de la loi Royer ? De façon paradoxale à première vue, la réponse est négative : cette mini-réforme a des effets plus défavorables sur la vaste majorité des opérateurs qu'une abrogation de la loi Royer :

- sur les petits commerces car elle pousse les grandes enseignes à concentrer leurs investissements sur les maxidiscounts (dont la surface moyenne est inférieure au seuil des 1000 mètres carrés) qui sont les concurrents les plus directs des petits commerces,
- sur les industriels car elle favorise la concurrence par les prix au détriment de celle par les variétés, laquelle requiert les vastes linéaires des grandes surfaces,
- sur les enseignes spécialisées en grandes surfaces car elle continue à pénaliser l'ouverture des magasins au dessus de 1000 mètres carrés, alors que la comparaison avec la Grande-Bretagne suggère un déficit en hypermarchés en France,
- et enfin sur les consommateurs qui ne pourront toujours pas exprimer leurs vraies préférences entre produits à bas prix et larges gammes de variétés de produits.

Par comparaison, une abrogation de la loi Royer apparaît préférable au projet de LME pour la vaste majorité des opérateurs :

- pour les petits commerces car elle incite les grandes enseignes à répartir leurs investissements sur l'ensemble de la gamme des magasins, et notamment sur le segment particulièrement contraint des hypermarchés qui se trouve être le moins concurrent et le plus complémentaire du petit commerce,
- pour les industriels car elle leur laisse le maximum de liberté pour leur choix entre affronter la concurrence sur la base des prix et sur la base des variétés (ou toute combinaison jugée optimale entre les deux) puisqu'elle met à leur disposition le portefeuille le moins biaisé possible de magasins,
- pour les grandes surfaces car elle leur permet de rationaliser et d'accroître leurs magasins sur la base des seuls critères d'efficience et de rentabilité, et non pas en essayant d'anticiper les réactions des CDEC.
- et enfin, pour les consommateurs car elle leur assure, à long terme, la gamme de grandes surfaces capable de s'adapter aussi bien que possible à leurs besoins.

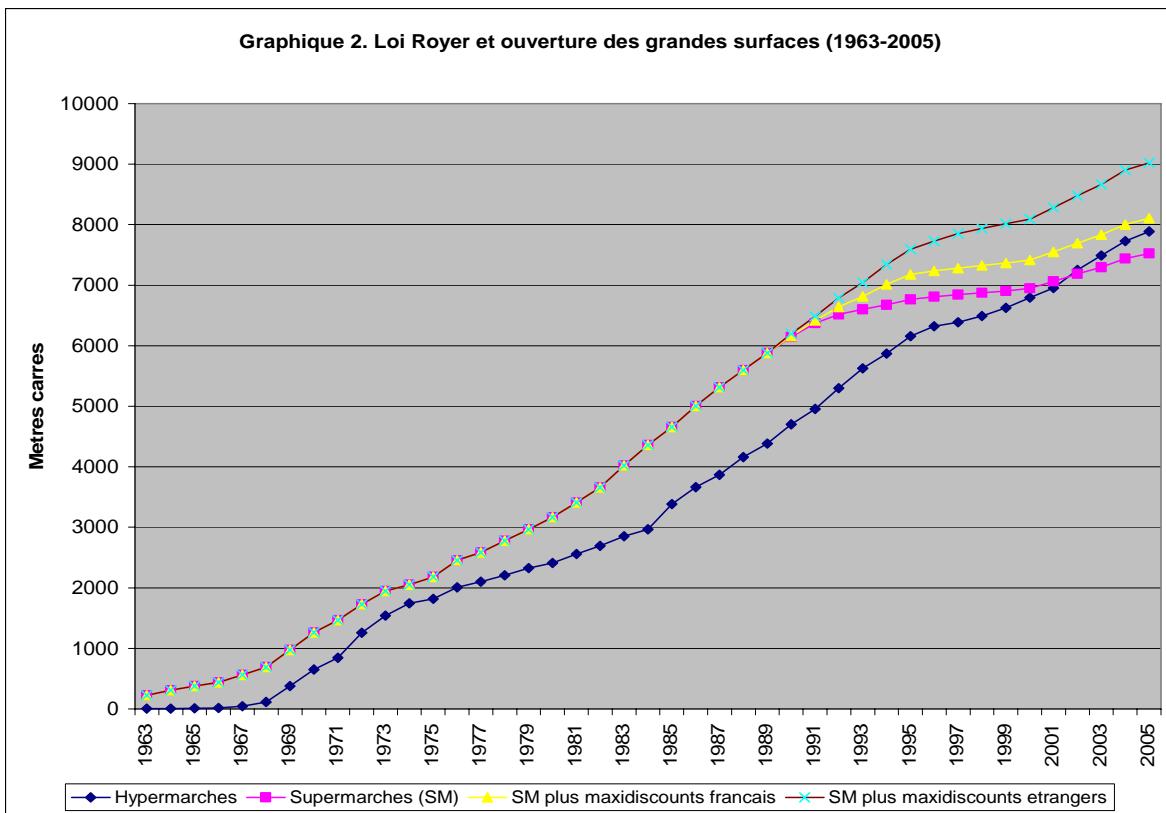
Dans ces conditions, comment expliquer l'approche minimaliste adoptée par le projet de LME ? Une des raisons serait que, de fait, ce projet de LME est avant tout une politique de

« l'indice des prix ». Augmenter aussi vite que possible le nombre de maxidiscounts en France est un moyen de maximiser la concurrence par les prix sur les quelques centaines de produits de grande consommation – donc très médiatisés.

Comme souvent, combattre les effets pervers d'une loi par une autre réglementation ne fait qu'ajouter d'autres effets pervers (la longue histoire des échecs des politiques de contrôle de prix en France pourrait en témoigner). Un premier effet pervers du projet de LME est le risque de surinvestissements dans les maxidiscounts – une nouvelle source de surcoûts s'ajoutant à la longue liste déjà citée.

Un autre effet, plus inattendu, est la discrimination indirecte que le projet de LME établit à l'encontre des enseignes françaises. En favorisant les maxidiscounts, le projet de LME est de fait discriminatoire à l'encontre des enseignes françaises, moins expertes dans la gestion de ce type de magasins que d'autres enseignes européennes. En ce sens, le projet de LME fait exactement le contraire de la loi Raffarin dont un des buts avoués de la baisse du seuil de 1000 mètres carrés à 300 mètres carrés était de freiner l'implantation en France des maxidiscounts allemands (la surface moyenne des maxidiscounts est de 700 mètres carrés, un effet de la réglementation allemande) [Meng 2007].

Pourtant, au cours des quinze dernières années, les enseignes allemandes de maxidiscounts (Aldi et Lidl, notamment) ont mieux résisté à la loi Raffarin que les enseignes françaises. Le graphique 2 montre que la croissance des maxidiscounts étrangers n'a vraiment fléchi qu'en 1998 (contre 1996 pour les maxidiscounts français), qu'elle est restée plus soutenue entre 1998 et 2001 que celle des maxidiscounts français, et qu'après 2001, elle a repris plus fort que cette dernière [INSEE, Rapports sur le commerce].



Il y a deux raisons à cette bonne santé relative des maxidiscounts étrangers en France. En premier lieu, la loi Galland, en favorisant le dérapage des prix des produits de grande consommation, a rendu les maxidiscounts plus attractifs pour les consommateurs français, comparés aux supermarchés classiques où la gamme de variétés des produits reste trop large pour permettre de fortes baisses de coûts et de prix sur les produits phare (cf. section 2).

En second lieu, les enseignes allemandes avaient accumulé un savoir-faire dans le maxidiscoun que les enseignes françaises n'avaient pas, ou n'ont cherché à avoir que tardivement. Cette évolution souligne l'importance de la concurrence internationale dans la distribution, et l'ampleur des coûts de l'anémie concurrentielle créée par la loi Royer. Les enseignes, comme les entreprises industrielles, ont des images de marque qui ne leur permettent pas de tout faire (tout comme Mercedes ne pourrait pas se permettre de faire des voitures bas de gamme sans risque pour son haut de gamme). Dans les économies modernes, une bonne gestion des images de marque requiert souvent une internationalisation à double sens, c'est-à-dire à la fois des entrées sur le marché national de firmes étrangères – que la loi Royer a ralenties, mais que le projet de LME risque d'accélérer (un effet aussi négatif, dans

son principe, que le précédent) – et des entrées de firmes françaises sur les marchés étrangers – que la loi Royer a précipitées (aussi un effet négatif).

C'est pourquoi le tableau 5 inclut une disposition dans la colonne réforme-cadre exigeant de procéder à un examen de la réglementation française afin d'en éliminer toute disposition discriminatoire à l'encontre des enseignes, étrangères ou françaises (cf. annexe 2). La neutralité des lois envers la nationalité des firmes (le « traitement national ») est une condition essentielle d'un bon fonctionnement de la concurrence.¹¹

Gérer la « transition »

Toute libéralisation pose la question de la transition entre la situation réglementée initiale et celle mieux réglementée. Le projet de LME semble partir du principe que, étant une mini-réforme, il n'a pas à se poser cette question. Pourtant, comme souligné ci-dessus, ce projet aura sans doute un impact plus puissant – car en définitive plus discriminatoire et donc aux effets plus concentrés – sur le petit commerce qu'une abrogation de la loi Royer. Comme le montre le tableau 5, le silence sur la transition est aussi une faiblesse du Rapport Attali. En effet, il y a deux transitions importantes à assurer.

Le petit commerce. La première transition importante concerne le petit commerce. A cet égard, les tableaux 1 et 3 suggèrent un scénario plutôt optimiste en cas d'abrogation de la loi Royer pour deux raisons. Selon le tableau 1, le petit commerce se porte aussi bien dans un pays sans loi Royer qu'en France où cette loi a été appliquée depuis plus de trente ans. Et selon le tableau 3, le retard en grandes surfaces en France est plutôt concentré dans les hypermarchés, lesquels sont des concurrents bien moins directs du petit commerce existant que les supermarchés et ont une capacité bien plus grande de créer de nouveaux petits commerces.

Dans ces circonstances, le type de mesures à envisager doit plutôt consister en des aides d'ajustement donnant aux petits commerçants, mis en difficulté par une ouverture rapide et

¹¹ On peut aussi ajouter les réglementations imposant la vente de certains produits dans certains magasins, comme les produits pharmaceutiques ou le tabac [OCDE 2001] ce qui donne un avantage aux magasins déjà établis.

notable de grandes surfaces à la suite de l’abrogation de la loi Royer, la bouffée d’oxygène nécessaire pour rebondir. Ces aides doivent donc être sujettes à plusieurs conditions :

- être réservées aux seuls petits commerçants actuels (pas à ceux ouvrant de nouveaux commerces, lesquels sont éventuellement couverts par les mesures examinées dans la section 2),
- être disponibles dans les seuls départements ayant un fort déficit commercial avant l’abrogation de la loi,¹²
- n’être disponibles que pour un nombre limité d’années (trois ans par exemple) après l’abrogation de la loi Royer,
- être clairement distinctes des dispositifs éventuels liés à un nouvel urbanisme commercial (cf. la section 2 ci-après).

Compte tenu du fait que ces aides ne seront accordées qu’à certains petits commerçants et pour un temps limité, la taxe actuelle d’aide au commerce et à l’artisanat (TACA) devrait largement suffire à la tâche, d’autant que deux tiers de la TACA ne sont pas actuellement affectés à leur objectif officiel.

Les grandes surfaces. La seconde transition à préparer concerne la restructuration des grandes surfaces qui seraient mises en difficulté par la suppression de la loi Royer. Cette abrogation peut, dans les départements où les CDEC ont été les plus restrictives, modifier notamment les coûts des terrains, voire la valeur capitalistique de certaines enseignes. Ceci dit, des aides d’ajustement à ces grandes surfaces paraissent inappropriées, compte tenu des capacités financières des enseignes.

Il paraît préférable, si une transition est estimée nécessaire, de soumettre l’abrogation de la loi Royer à une période (pas trop longue pour raison de crédibilité politique) de transition progressive respectant deux conditions.

Premièrement, cette période de transition ne devrait être envisagée que pour les seuls départements jugés clairement sous-équipés en grandes surfaces, probablement ceux appartenant au groupe à déficit dans le tableau 4. Dans ces départements, il serait mis à disposition un nombre total de mètres carrés (qui pourraient être investis dans toutes les types

¹² Toutes les sources disponibles font apparaître que les CDEC ont eu des politiques différentes, certaines assez libérales, d’autres bien plus restrictives [Bertrand et Kramarz, DGCCRF, Urbanicom].

possibles de magasins) selon un échéancier connu dès le départ, cohérent avec l'urbanisme commercial à mettre en place et menant à une libéralisation totale en quelques années.

En second lieu, cette gestion de la période de transition ne saurait être attribuée aux CDEC qui devraient être toutes abolies dès l'abrogation de la loi Royer. Elle devrait plutôt être confiée à une agence provisoire, sous contrôle de l'Autorité de la Concurrence, capable de s'assurer d'aucun comportement anti-concurrentiel sur les terrains mis à disposition (cf. ci-après).

SECTION 2. LA LOI GALLAND : UN ANACHRONISME COUTEUX

Votée en 1996, la loi Galland (en vigueur quoiqu'amendée à la marge, comme on le verra ci-après) voulait protéger les industriels contre la capacité croissante de la grande distribution à participer à la détermination des prix de détail, une capacité amplifiée par la raréfaction des grandes surfaces imposée par la loi Royer. Elle l'a fait en interdisant aux distributeurs de « revendre à perte » – une pratique consistant pour un acheteur de revendre un produit à un prix inférieur à celui auquel il a acheté ce bien. Elle a aussi interdit aux fournisseurs de discriminer entre leurs distributeurs. Combinées, ces deux dispositions revenaient à autoriser les fournisseurs à fixer des prix de vente plancher pour leurs produits – en totale contradiction avec le droit de la concurrence.

La loi Galland a donc donné aux industriels (non pas aux distributeurs, comme le laisse entendre le Rapport Attali [page 145]) le pouvoir de déterminer les prix de détail. Les industriels qui le pouvaient ont donc augmenté leurs prix, créant ainsi des rentes anti-concurrentielles. En même temps, la loi Galland (non pas la grande distribution, comme le laisse aussi entendre le Rapport Attali [page 145]) a imposé aux grandes surfaces de garder pour elles la part des rentes créées par les industriels qu'elles pouvaient récupérer lors de leurs négociations avec ces derniers. Cette disposition a encore davantage anémié la concurrence par les prix entre les distributeurs, tout en incitant fortement ces derniers à s'inviter au partage des rentes à mesure que ces dernières étaient créées par les industriels.

La loi Galland : l'introduction en 1996 d'une réglementation des prix datant de 1963

La loi Galland a imposé une réglementation des prix datant de 1963 à une économie française radicalement différente, celle du milieu des années 1990. L'ironie est que, la loi de 1963 ayant été difficile à mettre en œuvre car elle était écrite en termes peu précis, l'économie française n'en a jamais vraiment connu le coût entre 1963 et 1996. Par contre, la loi Galland étant facile à appliquer, l'économie française d'après 1996 en a beaucoup souffert.

L'interdiction légale de la revente à perte date de la loi de finances rectificative de 1963. Elle visait à protéger les industriels (très accessoirement le petit commerce) contre les « prix d'appel » pratiqués par la grande distribution naissante. Ces prix d'appel étaient ressentis par les industriels comme une atteinte directe à leur pouvoir traditionnel de fixer les prix de détail de leurs produits. Ils érodaient aussi ce pouvoir de façon indirecte dans la mesure où les grandes surfaces qui ne faisaient pas de prix d'appel sur un produit demandaient néanmoins au fabricant des compensations pour pouvoir s'aligner sur les prix d'appel du bien en question pratiqués par les grandes surfaces concurrentes.

Si la loi de 1963 établissait le principe de la primauté des industriels dans la détermination des prix de détail, elle avait un grand avantage caché : elle définissait le seuil de revente à perte (et les conditions de facturation nécessaires à cette définition) de manière suffisamment imprécise pour être difficile à appliquer. Cette inefficacité a largement protégé, entre 1963 et 1996, l'économie française des coûts imposés par ce type de réglementation des prix. Mais ce faisant, elle a aussi donné l'impression que l'interdiction de la revente à perte était une mesure non coûteuse. Aussi en 1996, la France était un des rares pays de l'OCDE ayant encore cette disposition dans son arsenal juridique et n'ayant pas su tirer les leçons de la désastreuse expérience irlandaise avec une loi semblable.¹³

Par contre, la loi Galland a fait de l'interdiction de la revente à perte une obligation aisément applicable en la définissant comme suit :

- tout distributeur ne peut vendre à un prix inférieur au prix d'achat figurant sur la facture de son achat ;

¹³ L'adoption en 1987 de l'illégalité de la revente à perte par l'Irlande a engendré une hausse des marges brutes de 16 à 20 pour cent en cinq ans, pour l'essentiel due à cette interdiction. Un excellent exposé des raisons pour ne pas interdire la revente à perte par principe – mais pour la soumettre au jugement circonstancié des autorités de la concurrence – est fournie par Rey et Tirole [2000].

- les prix facturés ne peuvent varier en fonction des distributeurs (obligation de non discrimination),
- et ils doivent être conformes aux prix effectivement payés au fabricant.

Elle a renforcé la portée de ces mesures en éliminant la possibilité, pour les surfaces de plus de 300 mètres carrés dans l'alimentaire et de plus de 1000 mètres carrés dans le non-alimentaire, d'aligner leurs prix sur ceux d'un concurrent situé sur la même zone de chalandise (la loi de 1963 reconnaissait l'alignement comme la seule exception à l'interdiction de la revente à perte). Enfin, ces dispositions ont été renforcées par toute une série de mesures contraignant différents éléments des contrats entre distributeurs et industriels (déréférencement, offres promotionnelles, etc.).

L'abrogation de la loi Galland : quels gains pour les consommateurs français ?

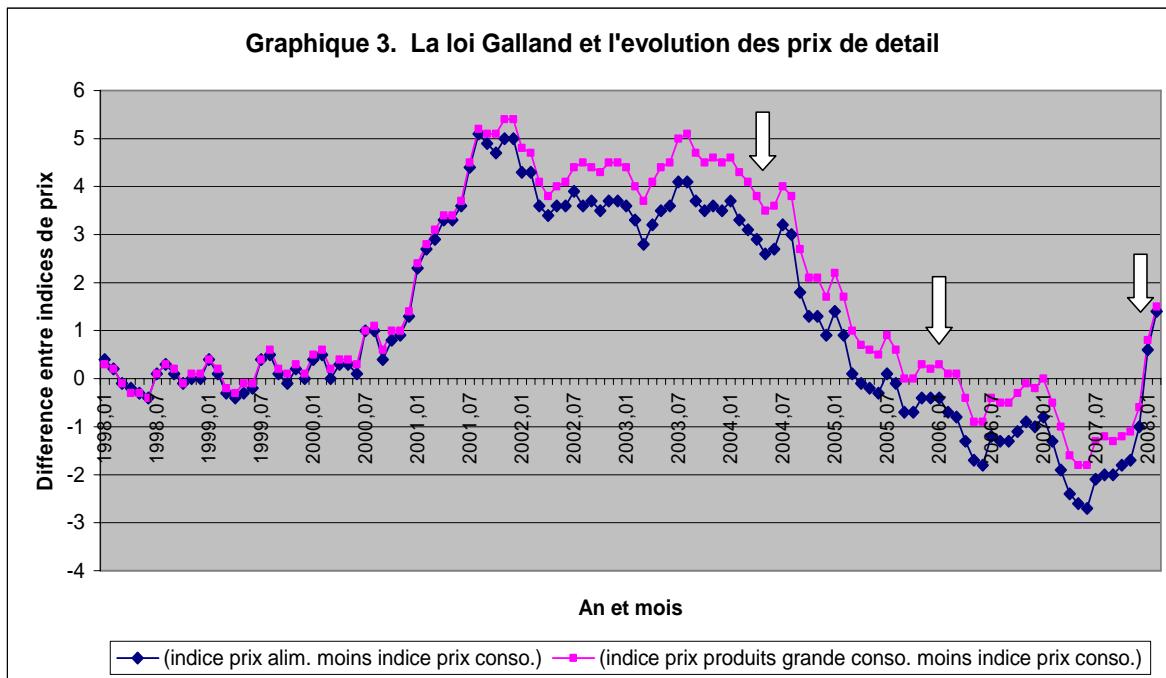
Pas plus que la loi Royer, la loi Galland ne se préoccupait des consommateurs français qui ont donc été, de nouveau, les grands perdants. Les prix alimentaires (hors produits frais) et les prix des produits de grande consommation en fournissent une bonne illustration pour deux raisons. Tout d'abord, le niveau de concentration des producteurs de ces biens est souvent élevé, en sorte que ces industriels ont pu largement user du pouvoir de fixer des prix de vente plancher accordé par la loi Galland. Ensuite, l'interdiction de revente à perte et d'alignement imposée par la loi Galland aux distributeurs a un impact maximal pour ces produits dans la mesure où les grandes surfaces représentent une grosse part (les deux tiers) des ventes de ces produits.

Le graphique 3 montre l'envolée, d'abord lente (1996-2000) puis plus rapide (à partir de 2000) jusqu'à l'été 2003 de deux différentiels d'indices de prix : celui entre l'indice des prix des produits alimentaires et l'indice des prix à la consommation ; et celui entre l'indice des produits de grande consommation et, à nouveau, l'indice des prix à la consommation.¹⁴ Ces différentiels persistent à leurs niveaux maxima jusqu'en août 2003.

Le décalage croissant de ces deux différentiels illustre, en repoussé, l'importance des gains d'une abrogation de la loi Galland pour les consommateurs. Une estimation de ces gains a été

¹⁴ Un diagramme comparant l'indice des prix alimentaires français et européen donne une image assez similaire, mais amplifiée. Cependant, la comparaison internationale de prix est une affaire très complexe parce qu'elle occulte nécessairement l'équilibre entre concurrence par les prix et par les variétés, lequel varie selon les pays européens. C'est pourquoi ce diagramme n'est pas présenté dans cette note.

faite sur la base d'un retour aux marges arrière de 1996 [DGTEP 2006]. Selon cette estimation, la baisse de l'indice des prix à la consommation serait de 1,4 point, et elle engendrerait une hausse du PIB de 0,3 point – environ 5 milliards d'euros – et la création de 80000 emplois à terme de 4 à 5 ans. Cependant, il faut noter que ce retour supposé aux marges arrière de 1996 ne peut découler de la seule abrogation de la loi Galland. Il exige, aussi et sans doute surtout, l'abrogation de la loi Royer car il suppose le plein jeu des forces concurrentielles. Aussi une partie de ce gain estimé des consommateurs français devrait être, en toute logique, attribuée à l'abrogation de la loi Royer.



Ceci dit, le Graphique 3 fait apparaître une érosion des deux différentiels de prix dès septembre 2003, soit près d'un an avant l'accord entre industriels et distributeurs (signalé par la première flèche à partir de la gauche) imposé par les pouvoirs publics en juin 2004 et plus de deux ans avant la loi Dutreil qui amende la loi Galland (signalée par la seconde flèche à partir de la gauche).

La raison de cette érosion des deux différentiels de prix est que la loi Galland ne bloque pas la concurrence d'une façon aussi stricte que la loi Royer où les CDEC peuvent verrouiller, sans appel avant un long délai, les forces concurrentielles. En augmentant leurs prix sous l'effet de la loi Galland, les industriels ont déclenché des réactions concurrentielles entre eux-mêmes

qui les ont forcés à revenir en arrière. Il en a été de même pour les distributeurs en ce qui concerne la capture des rentes. Les enseignes traditionnelles ont vu la part de marché des maxidiscounts augmenter de 9 pour cent à plus de 13 pour cent [TNS Global] entre 2000 et 2004, suite à la hausse des différentiels de prix et à leur maintien à un niveau élevé, avant de se stabiliser depuis, suite à l'érosion puis à la disparition de ces différentiels (cf. graphique 3).

Ceci dit, ce retour à plus de concurrence ne dit rien sur le coût de ce retour. La baisse des différentiels de prix observés a été acquise par des promotions (dont la part est passée de 14,4 pour cent en 2000 à 17,6 pour cent en 2007 [IRI France]). Celles-ci sont une forme de concurrence moins efficiente que des baisses directes de prix : elles donnent une « prime » aux consommateurs à la chasse permanente aux promotions, sans modifier la situation de la vaste majorité des autres consommateurs. Cette observation souligne le fait que l'abrogation de la loi Galland apporterait une autre source de gains – celle liée à la réduction des coûts de transaction imposées par la loi Galland et qu'ont maintenues (voire aggravées à certains égards) les lois Dutreil et Chatel. Selon les distributeurs, cette réduction serait de l'ordre d'un pour cent des coûts des grandes surfaces, soit environ 120 millions d'euros.¹⁵ Cette baisse-ci possède deux caractères importants : elle ne dépend pas de l'abrogation de la loi Royer, et elle constitue un gain permanent (renouvelable chaque année) de l'abrogation de la loi Galland (et des lois Dutreil-Chatel) pour les consommateurs français.

Les distributeurs mentionnent une dernière source de gains – qu'ils estiment aussi à un pour cent des coûts – qui découlerait d'une concurrence accrue entre fabricants et distributeurs. Il faut souligner que ce gain supplémentaire ne peut se manifester pleinement que si la loi Royer est abrogée, permettant l'ouverture de nouveaux magasins. Ce gain est pris en compte, dans une large mesure, dans l'estimation haute des gains de l'abrogation de la loi Royer.

La loi Galland : perdants et gagnants

Les industriels devaient être les grands gagnants de la loi Galland puisque cette dernière leur redonnait le contrôle de leurs prix au détail grâce à la double interdiction de revendre à perte

¹⁵ Les ventes de produits alimentaires, cosmétiques et d'entretien représentent environ 180 milliards d'euros, et celles des marques de distributeurs et de produits frais environ 120 milliards d'euros. Les ventes concernées se montent donc à environ 60 milliards d'euros, et les coûts à 12 milliards, ce qui portent les économies annuelles à 120 millions d'euros environ.

et de discriminer entre leurs distributeurs.¹⁶ Mais la capacité d'exercer effectivement ce pouvoir de marché et ce contrôle a très vite cassé les industriels en deux groupes, celui des « grands industriels » et celui des « petits fabricants ».

Les grands industriels. Les grands industriels pouvaient créer des rentes d'autant plus abondantes qu'ils avaient une position dominante sur le marché de leurs produits, et que leurs accords avec les grandes surfaces émoussaient les concurrences intermarques et intramarque.

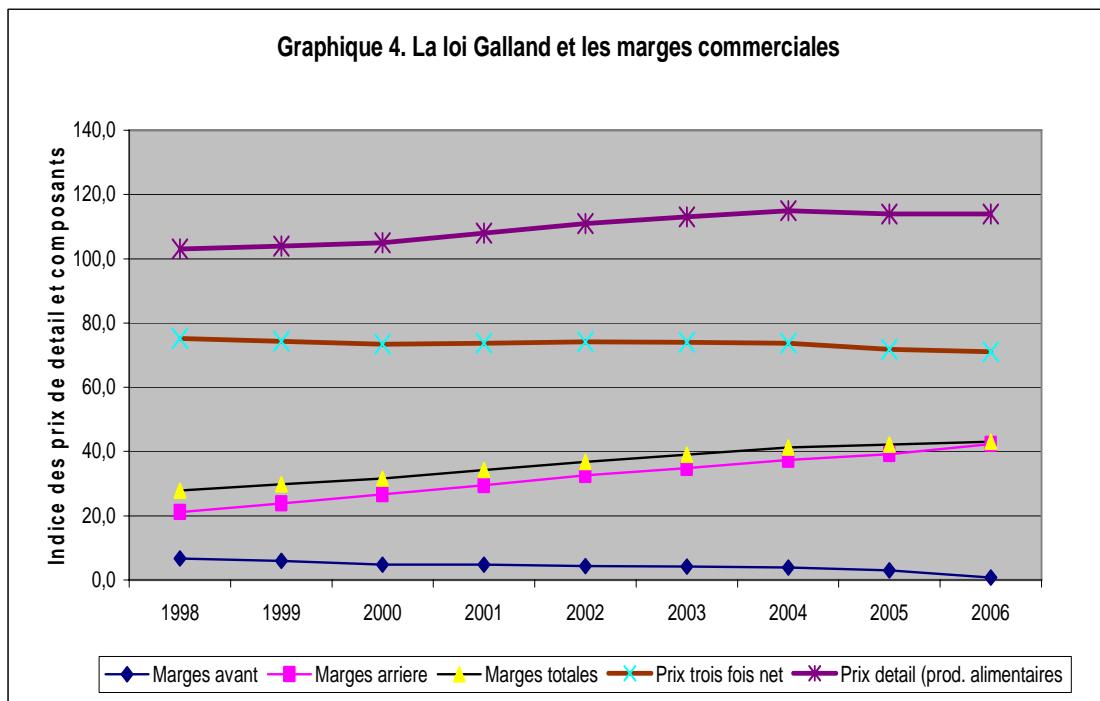
Cette capacité a été à la fois une illusion à long terme pour tous les grands industriels et un cadeau empoisonné pour un certain nombre d'entre eux. Elle a été une illusion à long terme dans la mesure où des prix relativement élevés ont fait fuir les consommateurs et ont attiré de nouveaux concurrents (cf. graphique 3). Sous cette double pression, les grands industriels ont dû accepter des baisses relatives de leurs prix dès le milieu de l'année 2003. Cette capacité à fixer les prix a aussi été un cadeau empoisonné pour une partie des grands industriels, ceux vendant essentiellement sur le marché français. Ces derniers n'ont pu qu'avoir des difficultés à s'adapter aux rapports entre fabricants et distributeurs existant sur presque tous les marchés du reste du monde, lesquels autorisent la revente à perte, à condition que ce ne soit pas à des fins anti-concurrentielles. En somme, la loi Galland a cantonné ces industriels dans le marché français.

Au fur et à mesure qu'ils créaient ces rentes, les grands industriels ont cependant dû les partager avec les grandes surfaces car il leur a bien fallu rétribuer différemment les distributeurs pour s'assurer de services différents, en quantité et/ou en qualité. Comme agir sur la différence entre prix facturés par le fabricant et prix de vente au détail (cette différence est souvent appelée « marges avant ») devenait impossible à cause de l'interdiction de la discrimination entre distributeurs, ce partage des rentes entre grands industriels et grandes surfaces s'est fait lors de la négociation des « marges arrière », c'est-à-dire des rémunérations des opérations de coopération commerciale (têtes de gondole ou catalogues promotionnels) et des rabais consentis hors facture.

Les grandes surfaces. Le grand paradoxe – que le Rapport Attali et le débat actuel sur le projet de LME peinent à reconnaître – est que ce sont les lois françaises qui ont

¹⁶ L'interdiction faite aux fabricants de discriminer entre distributeurs est importante. Elle incite le fabricant à accorder les mêmes rabais à tous ses acheteurs en se calant sur ses distributeurs les moins efficents.

considérablement renforcé la position des grandes surfaces dans l'économie française. Ainsi, c'est la mise en œuvre de plus en plus stricte de la loi Royer après 1986 qui a renforcé le pouvoir de négociation des grandes surfaces en limitant de plus en plus les linéaires disponibles pour les industriels. Et c'est la loi Galland qui, en interdisant aux distributeurs de rétrocéder les marges arrière aux consommateurs (c'eût été de la revente à perte), a fortement limité la capacité des grandes surfaces à se concurrencer par les prix.



Le graphique 4 illustre les deux évolutions – création et partage des rentes – engendrées par la loi Galland. Il décompose la hausse observée de l'indice des prix de détail des produits alimentaires (hors produits frais) en ses trois composants principaux – les marges arrière, les marges avant et les prix « trois fois net » effectivement perçus par les fabricants (les données utilisées pour estimer ces composants sont celles reportées par Dietsch [2007]).

La création des rentes transparaît dans la croissance des prix de détail alimentaires (100 en 1998, 113,1 en 2006) laquelle est plus forte que la croissance de l'ensemble des prix de détail, comme illustré dans le graphique 3.

Le partage des rentes entre grands industriels et grandes surfaces est reflété par deux évolutions. D'une côté, si les grands industriels ont réussi à rendre plus chers leurs produits pour les consommateurs, leurs prix trois fois net ont stagné : 73 en 1998, 72 en 2000, entre 73

et 74 de 2001 à 2003, 70,4 en 2006. De leur côté, les grandes surfaces connaissent une hausse de leurs marges totales (avant plus arrière) qui passent de l'indice de 27 en 1998 à 42,7 en 2006. Cette évolution est la résultante de deux forces de sens opposé : les marges avant disparaissent rapidement et quasi-totalement, alors que les marges arrière augmentent fortement. Ne tenir compte que de cette seconde force, comme le fait le Rapport Attali revient donc à exagérer substantiellement (de 30 pour cent environ) ce qui s'est passé du côté de la distribution.

Ce partage des rentes n'a été possible qu'à cause des deux interdictions – de revendre à perte et de répercuter les marges arrière sur les prix de vente au détail – imposées par la loi Galland. Ceci dit, la hausse des rentes dans la distribution n'a pas manqué d'attirer, à son tour, des concurrents – tout comme la création de rentes en avait attiré chez les producteurs. Comme cette concurrence entre distributeurs ne pouvait pas prendre la forme d'une concurrence par les prix, rendue difficile par la loi Galland, elle a pris la forme d'une montée en puissance d'une nouvelle forme de magasins – les maxidiscounts qui offraient un nouveau « mix » de prix, de variétés et de marques – ce qui a contribué à l'érosion des différentiels des prix illustrée par le graphique 3.

Les très petits, petits et moyens fabricants (TPPMF). Contrairement aux grands industriels, les TPPMF comptent parmi les perdants de la loi Galland pour trois raisons. D'abord, leur capacité à imposer des prix plancher et à créer des rentes est, pour la très grande majorité des TPPMF, des plus limitées. Ensuite, la loi Galland a rendu aux TPPMF l'accès aux linéaires des grandes surfaces (déjà limité par la loi Royer) encore plus difficile puisqu'elle a poussé les grandes surfaces à travailler avec les fabricants les plus riches en gisements potentiels de « marges arrière », c'est-à-dire ceux les plus capables de créer des rentes – donc en général les « grands » fabricants. Enfin, pour avoir accès aux linéaires, les TPPMF ont dû soit fabriquer des produits de niche, soit produire sous marques de distributeur – et ce précisément au moment où les grandes surfaces se devaient de compenser la hausse des prix sur les grandes marques imposés par les fabricants par une baisse des prix sur leurs propres marques.

Le petit commerce. Les petits commerçants figurent également parmi les perdants de la loi Galland. Certes, la discipline des prix de vente par les fabricants a pu rendre moins pressante la concurrence des grandes surfaces, et le droit à l'alignement, dénié aux grandes surfaces mais autorisé pour le petit commerce, a pu être un avantage. Mais, ces deux avantages ont été

minces et volatiles. Par contre, ils ont eu un revers important et permanent : la hausse relative des prix a entraîné l'évasion des consommateurs renonçant à acheter des produits de plus en plus chers.

Les options de réforme

Les effets négatifs de la loi Galland ont été davantage et plus rapidement visibles que ceux de la loi Royer pour plusieurs raisons. Ils ont un coût élevé pour le gouvernement, sous la forme de flambées de prix très médiatisées. Au contraire, les effets de la loi Royer concernent une multitude d'opérateurs privés, ne touchent que très indirectement le gouvernement, voire sont des sources de financement pour certains élus locaux. Les réformes de la loi Galland – liberté tarifaire (facteur indispensable de concurrence dans les relations entre distributeurs et consommateurs) et libre négociation des conditions commerciales (facteur indispensable de concurrence dans les relations entre distributeurs et industriels) – ont donc débuté assez rapidement, dès 2001, comparé à la longue glaciation engendrée par la loi Royer.

Mais les réformes de la loi Galland mises en œuvre depuis 2003 ont deux limites. D'une part, elles n'ont pas remis en cause le cadre de la réglementation des prix.¹⁷ Votée en 2005, la loi Dutreil se limite à réintroduire une partie des marges arrière dans le seuil de revente à perte sans abandonner l'illégalité du principe de la revente à perte. D'autre part, les réformes engagées ont fait payer cette liberté des prix par moins de liberté dans les négociations commerciales. Par exemple, usant du même argument de « clarification » que la loi Galland, la loi Dutreil a fixé la forme et le contenu des contrats spécifiant les services rendus par les distributeurs, comme ceux au titre de la coopération commerciale. La loi Chatel a continué cette tendance à une « facturologie » (pour reprendre le terme des distributeurs) toujours plus compliquée.

Ces réformes limitées de la loi Galland expliquent pourquoi les lois Dutreil et Chatel ne laissent guère de trace dans le graphique 3 : la loi Dutreil ne modifie en rien la trajectoire de baisse des prix amorcée deux ans plus tôt, et la loi Chatel (troisième flèche à partir de la gauche) est le témoin impuissant de la forte remontée des prix amorcés depuis la fin 2008.

¹⁷ Ainsi, lors de la discussion de l'accord de juin 2004 entre fournisseurs et distributeurs visant à baisser les prix des produits de marque nationale, le gouvernement se donne-t-il un rôle digne des années 1960 en matière de contrôle des prix.

Ces précédents peu convaincants n'ont pas empêché le projet de LME de continuer cette approche à tout petits pas, comme le montre le tableau 6.

Tableau 6. La réforme de la loi Galland : les options

	Propositions Attali (objectifs 5 et 6)	Projet LME (Art. 22, 23 et 25)	Réforme "cadre"
Instaurer la liberté tarifaire.	Oui (décision 202)	Non	Oui
Abroger l'interdiction de principe de la «revente à perte».	Oui (décision 203)	Non	Oui
Abroger les dispositifs du code du commerce qui font obstacle à la libre négociation de conditions commerciales entre fournisseurs et distributeurs.	Oui (décision 204)	Non	Oui
Suppression de l'obligation de non-discrimination dans les conditions générales et particulières de vente.	Oui (conséquence des décisions précédentes)	Oui (Article L441-6)	Oui (conséquence des décisions précédentes)
Simplification des négociations commerciales.	Oui (conséquence des décisions précédentes)	Glissement d'une partie des marges arrière en marges avant et assouplissement des dates de conclusion des contrats (Article 441-7).	Oui (conséquence des décisions précédentes)
Liberté des soldes.	Oui (conséquence des décisions précédentes)	même temps total (12 semaines par an) mais 2 semaines laissées au choix du commerçant (Article L310-3).	Oui (conséquence des décisions précédentes)
Définition des comportements abusifs.	Non	Notion de "déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties" (Article L442-6).	Droit normal de la concurrence
Renforcement des sanctions.	Non évoqué	Oui (Article L442-6).	Non évoqué
Procéder à un examen soigneux de la réglementation pour en éliminer toute disposition discriminatoire systématique à l'encontre des enseignes étrangères ou françaises.	Non	Non	Oui
Mettre en place un processus de transition pour les petits commerces.	Non	Non	Oui (cf. tableau 10).
Mettre en place un processus de transition pour les grandes surfaces.	Non	Non	Oui (cf. tableau 8).

Le projet déposé n'autorise toujours pas la revente à perte et ne supprime pas totalement les marges arrière. Il se limite à abroger l'obligation de non-discrimination dans les conditions générales et particulières de vente, à basculer une partie seulement des marges arrière (les services « distincts ») vers l'avant, et à assouplir les dates de conclusion des contrats de vente. Mais, cette modeste libéralisation est acquise à un coût qui pourrait être non-négligeable : le projet de LME met en place une nouvelle définition des « comportements abusifs » et elle renforce les sanctions avec énergie.

Pourquoi donc cette incapacité des pouvoirs publics à abroger la loi Galland – à accepter la revente à perte comme une pratique licite en principe et à imposer un droit spécial aux contrats entre fabricants et distributeurs ? Trois explications peuvent être avancées.

En premier lieu, les pouvoirs publics ont une grande difficulté à reconnaître la réalité économique française des années 2000. Comme ailleurs en Europe, l'économie française actuelle est structurée autour de grands fabricants et de grands distributeurs de taille européenne, voire mondiale. Plus de 70 pour cent des groupes fournissant la grande distribution française sont étrangers [Rapport Canivet 2004, page 48] et ces fournisseurs opèrent dans les autres marchés de l'OCDE, lesquels acceptent la revente à perte comme une pratique licite en principe.

En second lieu, les pouvoirs publics croient qu'ils peuvent et doivent définir un « équilibre » entre fabricants et distributeurs. Cette croyance se fonde sur une vision statique et simplifiée de la vie économique. Au cours des deux derniers siècles, la complexité des économies de marché suggère que, au mieux, les pouvoirs publics peuvent faire en sorte que la dynamique permanente des multiples équilibres changeants engendrés par les forces de la concurrence respecte le droit de la concurrence. On obtient bien plus des entreprises en les soumettant à un droit de la concurrence bien conçu qu'en leur imposant des lignes Maginot qu'elles sauront contourner tôt ou tard – en général à un prix élevé pour les consommateurs, comme souvent pour elles-mêmes d'ailleurs.

Enfin, une partie de l'administration a du mal à abandonner ses pouvoirs en matière de contrôle des prix. La proposition du Rapport Attali d'une Autorité unique de la concurrence cherchait à clore cette dernière source de réticences. Le projet de LME n'est pas parfaitement clair sur le sort de cette activité particulière de la DGCCRF.

Pour conclure, l'abrogation de la loi Galland, comme celle de la loi Royer, requiert une franche ouverture des marchés français de la grande distribution aux concurrents étrangers, capables de fouetter une concurrence anémiée par plus de trente années de lois mal conçues (cf. annexe 2). Le tableau 6 (dans sa colonne réforme-cadre) reprend donc la mesure visant à rendre la réglementation française neutre envers les enseignes françaises et étrangères.

Gérer la « transition »

L'analyse économique qui précède suggère un scénario plutôt optimiste pour les petits commerces et les TPPMF en cas d'abrogation de la loi Galland pour la simple raison que cette

dernière a été franchement défavorable aux petits opérateurs. Faut-il envisager quand même des mesures de transition pour ces derniers ?

Accorder des aides d'ajustement au petit commerce ne paraît pas approprié dans le cas de l'abrogation de la loi Galland. En effet, les efforts d'ajustement – donc les aides à ces efforts – sont beaucoup moins faciles à identifier dans le cas de la loi Galland que dans celui de la loi Royer. Estimer l'effort d'ajustement qu'un petit commerçant doit faire à cause de la construction d'une grande surface proche n'est pas aisément fait avec un certain jugement et sens de la justice. Estimer l'effort d'ajustement qu'un changement du régime global de fixation des prix de vente peut exiger d'un petit commerçant ne remplit pas ces conditions.

Par contre, il semble judicieux de faciliter l'ajustement des petits commerces à la disparition de la loi Galland en accroissant le champ de leurs activités possibles. De même, il semble possible de faciliter l'ajustement des TPPMF en testant des formules d'autorégulations. Ces deux points sont examinés plus en détail dans la section 4.

SECTION 3. CONCENTRATION ET CONCURRENCE DANS LA DISTRIBUTION

Quel sera le niveau de concurrence dans la distribution française, une fois les lois abrogées ? A ce sujet, on entend tout et son contraire – un signe que les problèmes sont moins extrêmes qu'on le dit.

Pour la majorité des participants au débat sur le projet de LME, les grandes surfaces ont des comportements anti-concurrentiels – certains n'hésitent pas à parler de cartels [Delpla et Wyplosz 2007]. Parmi ces observateurs, peu se posent la question de connaître la source de ces comportements, et encore moins s'interrogent sur le fait de savoir si supprimer cette source ne suffirait pas à rétablir un bon niveau de concurrence. Dès lors, la plupart des observateurs (suivant en cela le Rapport Attali) comme le projet de LME proposent des mesures d'exception au droit normal de la concurrence.

Au même moment, d'autres observateurs estiment, tout au contraire, que l'abrogation des lois Royer et Galland ne manquera pas de déclencher des guerres de prix « destructrices ». En

réalité, ces guerres sont rares, pour une raison mise en avant par l'analyse économique : elles sont très coûteuses pour la firme qui les lance, comme l'a illustré la dernière de ces guerres de prix aux Pays-Bas en 2003 [Dietsch 2007].

Dans ces conditions, il est important d'éclairer ces positions tranchées – et incompatibles – par une description de la situation actuelle de la distribution française en termes de niveau de concentration des distributeurs en aval (face aux consommateurs) au niveau national ou local et en termes de niveau de concentration des distributeurs en amont (face aux fournisseurs). Le tableau 7 suggère clairement une réponse négative à toutes les craintes rappelées ci-dessus.

Tableau 7. La concentration dans la distribution, 2006

	Parts de marché des				Indice d' Herfindhal [a]
	2 plus grandes entreprises	4 plus grandes entreprises	8 plus grandes entreprises	15 plus grandes entreprises	
A. Concentration en aval (face aux consommateurs)					
France [b]	30,7	52,1	76,6	94,8	914
France [c]	41,5	65,9	88,0	96,2 [d]	1347
Grande-Bretagne [b]	47,9	75,2	85,9	99,0 [d]	1725
B. Concentration en amont (face aux industriels)					
Europe	20,7	35,9	59,0	78,2	515

Sources: TNS Worldpanel (France, Grande-Bretagne). EMD pour les centrales d'achat européennes. Notes: [a] Somme de l'inverse des parts de marché au carré calculé sur les 15 plus grandes entreprises. [b] parts de marché en termes d'enseignes. [c] parts de marché en termes de groupes. [d] somme des 13 plus grandes enseignes.

Le bloc A du tableau 7 présente d'abord le niveau de concentration en aval. Il donne les parts de marché nationales des 2, 4, 8 et 15 enseignes les plus importantes dans les deux pays, ainsi que l'indice de concentration (dit d'Herfindhal) utilisé en droit de la concurrence.¹⁸ Le tableau 7 donne aussi les parts de marché en France en terme de groupes commerciaux, et il est important d'en expliquer la raison. Pour évaluer le niveau de concurrence en aval, cet indicateur en termes de groupes a un sens des plus limités : les consommateurs s'avèrent difficiles à fidéliser sur la base des enseignes (et, bien sûr, encore moins sur la base des groupes) ; en plus des magasins d'un même groupe mais de format différent (par exemple, un hypermarché et un maxidiscount) font généralement face à des pressions concurrentielles différentes (même s'ils sont proches géographiquement) et sont donc obligés de différencier

¹⁸ Un calcul rigoureux de l'indice d'Herfindhal repose sur les parts de marché de toutes les entreprises présentes sur le marché. Or, les indices d'Herfindhal du tableau 4 sont estimés sur la base des 13 plus grandes enseignes. Mais les parts de marché des autres commerces étant insignifiantes, les résultats du Tableau 4 ne sont guère affectés par la non-prise en compte de ces derniers.

leurs prix. Il reste que cette notion de groupe est trop souvent mentionnée dans le débat actuel pour que ne soit pas donnée l'information appropriée.

Le tableau 7 montre que la grande distribution française est moins concentrée comparée à celle en Grande-Bretagne (que l'on parle en termes de groupes ou d'enseignes) et qu'elle est loin du seuil (1800) de l'indice d'Herfindhal qui commence à attirer l'attention des autorités de la concurrence. Ce résultat est renforcé par un récent rapport de la Commission de la concurrence britannique [2007] qui établit que le niveau relativement élevé de concentration parmi la grande distribution britannique demeurait parfaitement compatible avec un bon niveau de concurrence (la Commission fait cependant état de problèmes en matière de terrains commerciaux, comme vu ci-après). Cet objectif est d'autant plus important que l'abrogation des lois Royer et Galland pourrait fort bien entraîner un renforcement de la concentration, comme le suggère le cas britannique.

Ces observations ne sont pas surprenantes. Une forte concentration des enseignes en France impliquerait que les autorisations d'ouverture des CDEC aient délibérément favorisé certaines enseignes, ce qui n'est guère crédible. Si les CDEC ont eu un quelconque impact sur les parts de marché des enseignes, cela aurait plutôt dû être dans le sens de la fragmentation que de la concentration, les élus pouvant extraire plus facilement des rentes d'une grande distribution fragmentée que d'une grande distribution fortement concentrée.

Un activisme en matière de politique concurrentielle n'apparaît pas davantage justifié par le niveau local de concentration en aval des distributeurs. Un examen détaillé de 2150 super- et hypermarchés ne suggère des situations de concentration locale pouvant attirer l'attention des autorités de la concurrence que pour certains petits supermarchés [Dietsch 2007]. Une des raisons à ce résultat est que, si la loi Royer a été (et continue d'être) clairement une source de situations anti-concurrentielles locales, la loi Galland a pu avoir un effet opposé. En limitant la concurrence par les prix, cette dernière a forcé les enseignes à se concurrencer par d'autres moyens – l'un d'entre eux étant d'être présent sur autant de zones de chalandise que possible, érodant par là-même les tendances à la concentration sur des marchés locaux.

Enfin, le niveau de concentration de la grande distribution en amont (face aux fabricants) est souvent moins élevé que le niveau de concentration parmi les grands industriels, en particulier dans l'alimentaire [Rapport Canivet page 48]. Dans la mesure où ces industriels sont souvent

des firmes européennes ou mondiales, il est plus judicieux de mesurer la concentration des centrales d'achat au niveau européen qu'au niveau français. Le bloc B du tableau 7 montre que le niveau de concentration des centrales d'achat en Europe reste modeste, très en dessous du seuil qui attirerait l'attention systématique des autorités de la concurrence.

Tableau 8. Un contrôle renforcé des règles de la concurrence : les options

	Propositions Attali (objectif 8)	Projet LME (Articles 23 et 24)	Réforme "cadre"
Abaïsser les seuils de notification <i>ex ante</i> des opérations de concentration touchant le secteur de la distribution et du commerce de détail.	Oui (décision 206)	Non	Non
Instaurer un contrôle <i>ex post</i> grâce au renforcement de l'article L. 430-9 du code du commerce.	Oui (décision 207)	Non	Non
Définition des comportements abusifs (cf. tableau 6).	Non	Notion de "déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties" (Article L442-6).	Droit normal de la concurrence
Mettre en place un processus de transition pour le passage au droit normal de la concurrence.	Non	Non	Oui ("lignes directrices" de la Commission, puis de l'Autorité de la Concurrence).

Toutes ces observations suggèrent que les mesures proposées par le projet de LME comme par le rapport Attali (tableau 8) semblent prématurées (d'autant que le passage de la notion d'« abus de la relation de dépendance » et de « puissance d'achat ou de vente » à la notion de « déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties » ne paraît pas aussi simple et efficient que l'affirme le projet de LME).¹⁹ Il en est ainsi d'autant plus le projet actuel de LME ne mobilise pas l'énorme capacité concurrentielle potentielle qui existe, dès à présent, entre les grandes surfaces actuelles : si ce projet est adopté, un super- ou un hypermarché protégé de concurrents directs ne changera son éventuel comportement anti-concurrentiel qu'au rythme très lent des décisions des futures CDAC. Par contre, l'abrogation de la loi Royer créera, elle, rapidement la crainte de l'arrivée de concurrents potentiels, disciplinant rapidement d'éventuels comportements anti-concurrentiels et menant, à terme, à l'élimination de nombre des positions dominantes locales actuelles héritées des CDEC. Abroger la loi Galland permettra la pleine application du droit normal de la concurrence par l'Autorité de la Concurrence. La meilleure façon de garantir une forte concurrence dans la distribution au

¹⁹ Au passage, la décision 206 du rapport Attali d'abaïsser les seuils de notification *ex ante* des opérations de concentration dans le commerce de détail est loin de garantir une concurrence plus active. En effet, des seuils plus bas de notification peuvent avoir pour effet de rassurer les enseignes les moins efficientes. En effet, celles-ci pourraient conclure de ces seuils plus bas que leurs concurrents les plus agressifs feront plus vite face à des enquêtes de concentration, un frein possible à plus de concurrence.

cours des années à venir est aussi d'éliminer toute disposition discriminatoire envers des entreprises étrangères, afin de permettre une entrée aussi aisée que possible de nouveaux concurrents. Par contre,

Il reste que certaines mesures seraient utiles pour clarifier, aussi vite que possible, la position des autorités de la concurrence (Commission puis Autorité) sur les problèmes évoqués afin d'assurer une transition claire et sans problème. Ainsi, il pourrait être demandé aux autorités de la concurrence d'annoncer les lignes directrices de leur action dans la distribution, une fois les deux lois abrogées, en particulier en ce qui concerne :

- l'interface entre concurrence et urbanisme commercial (dans la lignée de ce que vient de faire la Competition Commission britannique),
- les points importants dans l'évaluation des cas précis de revente à perte comme donnant lieu à action prédatrice [Rey et Tirole 2000].

Enfin, le problème de la dissymétrie entre grandes surfaces et TPPMF se résoudra mieux par le recours à des « autorégulations », comme suggéré dans la section 4.

SECTION 4. PETIT COMMERCE ET PETITS FABRICANTS

L’analyse de la grande distribution a montré que les petits commerces et les petits fabricants (appelées « fournisseurs indépendants » par le Rapport Attali) ont été des perdants des lois Royer et Galland. Ces deux groupes d’opérateurs ont donc tout à gagner aux réformes de ces lois – un point curieusement laissé de côté par le rapport Attali et inexploité par le projet de mini-réforme du projet de LME.

Ceci dit, les objectifs à envisager pour les petits commerces et les petits fabricants doivent permettre d’amplifier et de consolider les opportunités ouvertes par les réformes dans la grande distribution, en particulier, en accroissant les champs d’activité des uns et des autres.

La future place du petit commerce de détail en France

Il convient de distinguer entre petits commerces en zone rurale ou peu urbanisée et ceux en zone urbanisée.

Le petit commerce en zone rurale ou peu urbanisée. Ce commerce comprend des magasins traditionnels, mais aussi des magasins liés à des enseignes de grandes surfaces. Le Rapport Attali propose que ce petit commerce prenne en charge certains services publics de proximité.

Tableau 9. Le petit commerce rural et en zone peu urbanisée : les options

	Propositions Attali (objectif 2)	Projet LME	Réforme "cadre"
Concéder aux commerçants la gestion de certains services publics de proximité.	Oui (décision 194)	Non	Oui

Cette solution serait bénéfique à trois titres. D’abord, dans la mesure où elle permet d’assurer plus largement des « services publics », elle est très favorable aux intérêts des consommateurs habitant ces zones géographiques – ce devrait être la raison d’être des réformes envisagées. Ensuite, elle accroît la gamme de biens et services offerts par ces magasins, et donc renforce leur capacité à être profitables. Enfin, elle offre l’occasion de mieux connaître la rentabilité de certains services publics, ce qui donne l’opportunité aux entreprises et administrations

publiques concernées de mieux apprécier l'utilité de leurs opérations et, si besoin est, de mieux comprendre comment en améliorer l'efficacité.

Le petit commerce en zone urbaine. Le projet de LME reprend l'approche adoptée en Grande-Bretagne depuis longtemps, et reprise par le Rapport Attali, d'intégrer petits commerces et grandes surfaces dans les plans d'urbanisme – au niveau régional (SCOT) et local (PLU). Bien gérer cette approche sera essentiel dans le tiers des départements à fort déficit commercial.

Pourtant, comme le montre le tableau 10, le projet de LME ne donne aucune indication sur les institutions et procédures qui devront concevoir, décider et mettre en œuvre cet urbanisme commercial. Comme souligné dans l'encadré 1, les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) ne sont pas prévues pour assurer cette fonction, alors que les fonctionnements actuels des SCOT et des PLU sont notoirement inefficients et peu crédibles aux yeux des citoyens avec leur fort déficit de consultation, de transparence et de contrôle.

Tableau 10. L'urbanisme commercial : les options

	Propositions Attali (objectif 1)	Projet LME (Articles 26 et 27)	Réforme "cadre"
Permettre aux élus de mieux utiliser les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les Plans locaux d'urbanisme (PLU).	Oui (décision 192)	Oui (cf. tableau 6)	Oui, aux conditions précisées ci-dessous.
Impliquer les commerces (petits et grands) dans la définition des projets d'urbanisme commercial les concernant.	Non	Non	Oui
Soumettre l'adoption des projets d'urbanisme commercial aux citoyens.	Non	Non	Oui
Intégrer dans les PLU des obligations de diversité commerciale en faveur des commerces de détail ou de proximité.	Oui (décision 193)	Oui	Oui, si ce processus est transparent et soumis à évaluation.
Permettre aux communes et agglomérations d'opérer un «remembrement commercial» de manière à favoriser le regroupement géographique des commerces de détail dans les centres-villes ou certains quartiers périphériques.	Oui (décision 195)	De telles mesures semblent (Article 750-1-1)	Oui, si ce processus est transparent et soumis à évaluation.
Rendre transparentes les opérations immobilières publiques liées aux projets d'urbanisme commercial.	Non	Non	Oui
Augmenter et déconcentrer les aides allouées au commerce de proximité.	Oui (décision 196)	Oui (Article 750-1-1)	Oui, si les aides directes et indirectes sont transparentes et soumises à évaluation.

Ceci dit, un bref survol des réformes à faire suggère trois types principaux de mesures à considérer :

- Choix des projets. Le principe de base d'une réforme des processus actuels de décision en matière d'urbanisme commercial est de reconnaître que, si les régions et les départements sont des offreurs de terrains, les enseignes commerciales (grandes et petites) sont les demandeurs de ces terrains – et reflètent, à travers leurs demandes, les changements économiques, sociaux, démographiques, etc., des Français. Toute structure de décision qui ne reflète pas ce principe (n'intègre pas la demande) est condamnée au double risque de construire trop ou trop peu d'infrastructures (et en ce cas, pour des commerces qui ne viendront pas, ou, pire, ne viendront que s'ils sont subventionnés).
- Adoption des projets. Améliorer les processus d'adoption des décisions est d'autant plus important que ces projets mettent en jeu des sommes très importantes – non pas seulement les fonds publics et ceux des enseignes, mais aussi les actifs immobiliers détenus par les Français dans la mesure où la proximité d'enseignes peut faire monter ou chuter dans des proportions importantes les prix des biens immobiliers des particuliers. C'est un aspect qui devient essentiel dans une France où de plus en plus de Français possèdent leurs logements. Cette dimension exige que les projets d'urbanisme commercial soient soumis à une certaine forme de ratification populaire (les enquêtes actuelles d'utilité publique ayant perdu toute crédibilité). Cette ratification pourrait prendre différentes formes : de la moins formelle (une consultation *ad hoc* approfondie de la population) à la plus formelle (un référendum pour adopter ou pour rejeter un projet bouclé). Songer à un référendum n'est pas excessif quand on reconnaît l'impact financier de tels projets sur les actifs immobiliers des Français.
- Contrôle de la mise en œuvre des projets. Le contrôle de la mise en œuvre des décisions d'urbanisme commercial est essentiel car tout projet de ce type a inévitablement la même caractéristique redoutable que la loi Royer, celle de créer des rentes (sur les terrains choisis). Tout projet peut donc reproduire tous les effets pervers analysés dans la section 1, notamment la dissipation des rentes en surcoûts de toute nature et/ou leur accaparement à des fins quasi-fiscales – et ce aussi bien pour les petits commerces que pour les grandes surfaces. Le seul moyen qui protégerait les commerçants (grands et petits) concernés comme les citoyens est d'améliorer considérablement la publicité des transactions immobilières dans le périmètre du

projet d'urbanisme commercial. Si ceci s'avère trop difficile, des procédures d'évaluation régulières des projets mis en œuvre devraient être menées.

Les aides au petit commerce. Faut-il accorder des aides au commerce de proximité afin de l'aider à s'intégrer dans l'urbanisme commercial ? Le projet de LME semble reprendre cette approche du Rapport Attali, mais en des termes flous (tableau 10).

Il y a deux bonnes raisons pour être réservé sur une telle approche. D'abord, les aides pour ajustement ont déjà été traitées dans la section 1 de cette note, et il est important de faire une différence entre ces dernières et des aides au développement.

Ensuite, le projet de LME (comme le rapport Attali) ne tire pas toutes les conséquences de l'urbanisme commercial qu'il propose. Par définition, tout projet d'urbanisme commercial implique que les terrains choisis dégageront des rentes de situation – énormes si les terrains sont bien choisis et pour longtemps. Une bonne gestion publique et privée de ces terrains exigerait que tous les commerçants choisis pour le projet paient ces rentes (par exemple, en les achetant dans des enchères publiques, ce qui, pour de nombreuses raisons allant de la grande difficulté à mettre au point des procédures d'évaluation des rentes à la simple mauvaise gestion, ne sera que très imparfaitement le cas. Dès lors, le non paiement (même partiel) de ces rentes constitue des subventions déguisées. Ce n'est pas parce que le montant de ces subventions déguisées demeure inconnu qu'il devrait être envisagé d'ajouter des subventions explicites.

Pour résumer, le risque essentiel de tout projet d'urbanisme commercial est de générer des opportunités de capture des décisions publiques. Il est très dommage que le projet de LME n'ait pas commencé à mettre en place les instruments nécessaires pour assurer la gestion de ce risque inévitable par la transparence des décisions et par l'évaluation régulière des résultats.

Les délais de paiement et les TPPMF

Comme le montre le tableau 11, le projet de LME propose une réduction générale des délais de paiement – même s'il précise que ce problème est particulièrement important pour les TPPMF. Au contraire, le rapport Attali propose une réduction des délais de paiement limitée aux seules TPPMF de moins de 250 salariés.

Quelle approche – une réduction générale ou une réduction ciblée – préférer ? Apporter une solution ciblée (donc discriminatoire) à un problème qui est général (les délais de paiement sont plus longs en France que dans nombre de pays) est une source quasi-certaine d'effets pervers. Plus les délais de paiement dont bénéficieraient les TPPMF seront courts (comparés à ceux accordés aux entreprises de plus de 250 salariés), plus grandes seront les incitations des grandes surfaces à se tourner vers les fournisseurs de plus de 250 salariés. Réduire ce danger ne peut être acquis qu'au prix d'une réduction des délais de paiement à un niveau sans doute trop faible pour être vraiment intéressant pour les TPPMF. La solution du rapport Attali ne semble ni appropriée, ni stable.

Le projet de LME est donc bien venu de poser le problème des délais de paiement dans le cadre de l'économie française toute entière. Ceci dit, le coût estimé de la mesure pour les grandes surfaces est de plusieurs milliards d'euros, et les bénéficiaires de ces transferts très importants seront surtout les firmes multinationales qui sont les principaux partenaires des grandes surfaces – pas précisément une priorité essentielle pour la croissance française dans les circonstances actuelles.

Tableau 11. Les très petits et moyens fabricants : les options

	Propositions Attali (objectifs 3 et 4)	Projet LME (Article 6)	Réforme "cadre"
Obliger les grands distributeurs à payer plus vite qu'actuellement.	Oui (décision 197): délai de 30 jours maximum après livraison pour les seuls fournisseurs indépendants (moins de 250 salariés).	Oui, avec un maximum de 45 jours fin de mois ou 60 jours date d'émission (Article 441-6).	Oui, sur la seule base d'autorégulations.
Promouvoir l'image et la qualité des fournisseurs indépendants.	Oui (décision 198)	Non	Non
Créer au niveau régional une instance arbitrale entre les distributeurs et les fournisseurs indépendants, afin que chacun puisse faire valoir équitablement ses droits.	Oui (décision 199)	Non	Non
Obliger les enseignes de grande distribution à publier dans leur rapport annuel la part de leurs achats provenant de fournisseurs indépendants.	Oui (décision 200)	Non	Non
Encourager et faciliter la constitution d'organisations économiques de producteurs (OEP), dans le respect des règles de concurrence, afin d'aider les petites entreprises à accroître leur compétitivité et leur pouvoir de négociation vis-à-vis de la grande distribution.	Oui (décision 201)	Non	Non

Une fois encore, le projet de LME ne prend pas en compte l'héritage anti-concurrentiel imposé par les lois existantes. Comme la réduction des délais de paiement reflète souvent de

meilleures conditions de négociabilité, il faut que ces deux éléments progressent sensiblement en phase – ce qui n'est pas le cas avec le projet actuel de LME. Dans cette perspective, il est utile de rappeler que le commerce de détail britannique connaît des délais de paiement diversifiés dont certains sont fort courts (entre 15 et 25 jours) largement parce qu'il connaît des situations plus concurrentielles.

Imposer par la loi une réduction des délais de paiement est donc pour le moins prémature, compte tenu de la modestie du projet de LME. Par contre, il serait utile de réfléchir déjà aux actions publiques qui pourraient mettre en valeur les meilleures pratiques (autorégulations) en matière de délais de paiement que certaines enseignes ne manqueront pas de développer au sein de leurs stratégies globales dans des marchés plus concurrentiels.

Quant aux autres propositions suggérées par le rapport Attali, aucune n'est reprise par le projet de LME. Ceci semble approprié car on voit mal :

- ce que la création *ex nihilo* d'une nouvelle instance arbitrale spécialisée dans les relations entre les TPPMF et les grandes surfaces pourrait apporter,
- le gain que pourrait apporter la publication par les grandes enseignes de leur part d'achats en provenance de TPPMF,
- l'intérêt d'un encouragement à la constitution d'organisations économiques de producteurs, surtout au regard du droit de la concurrence.

Aucune de ces mesures n'est donc reprise dans la colonne réforme-cadre du tableau 11. Par contre, il serait utile de commencer à recenser les meilleures pratiques (autorégulations) que certains distributeurs et TPPMF pourraient mettre progressivement en œuvre dans ces différents domaines, au fur et à mesure de la réémergence d'une concurrence vigoureuse dans le commerce en France.

Bibliographie du texte

- Askenazy, Philippe et Katia Weidenfeld, 2007. *Les soldes de la loi Raffarin : le contrôle du grand commerce alimentaire*. Cepremap-Editions Rue d'Ulm.
- Bertrand, Marianne et Francis Kramarz, 2002. *Does entry regulation hinder jobs ? Evidence from the French retail industry*. Quarterly Journal of Economics, Vol. 117, No.4, pp. 1369-1413.
- Competition Commission, 2007. *The supply of groceries in UK market*. London.
- Delpla, Jacques et Charles Wyplosz, 2007, *La fin des priviléges*. Hachette-Telos.

- DGTPE, 2006. *Les relations commerciales entre fournisseurs et distributeurs*. Trèsor-Eco, No.3. Novembre.
- Dietsch, Michel, 2007. *L'équilibre des relations fournisseurs-distributeurs : le cas des marchés de produits de grande consommation*. Rapport pour la Commission d'Examen des Pratiques Commerciales.
- INSEE, années diverses. *Le Commerce en --*. Synthèses. INSEE. Paris.
- Meng, Jean-Philippe, 2007, *L'application du droit existant des autorisations d'exploitation commerciale depuis la loi Raffarin*.
- Messerlin, Patrick A., 1982. *La révolution commerciale*. Bonnel, Paris.
- Rapport de la Commission de libération de la croissance française (Rapport Attali), 2008.
- Rapport sur les rapports entre industrie et commerce (Rapport Canivet), 2004.
- Rey, Patrick et Jean Tirole, 2000. *Régulation des relations entre fournisseurs et distributeurs*. Conseil d'Analyse Economique.

ANNEXE 1. ESTIMATIONS DES GAINS DE L'ABROGATION DE LA LOI ROYER

Il y a deux façons d'estimer les gains que les consommateurs français peuvent retirer de l'abrogation de la loi Royer.

- *comparaison franco-britannique*. Le tableau 3 du texte suggère d'interpréter la loi Royer comme ayant permis la coexistence d'un secteur (supermarchés) libre *de facto* et d'un secteur (hypermarchés) fortement limité par des restrictions quantitatives à l'ouverture (des quotas).
- *comparaison franco-française*. Le tableau 4 suggère d'interpréter la loi Royer comme ayant permis la coexistence d'un secteur (les grandes surfaces dans deux-tiers des départements) libre *de facto* et d'un secteur (les grandes surfaces dans le tiers des départements à déficit commercial) fortement limité par des quotas.

Avant d'aller plus loin, il faut souligner que cette présentation simplifiée ignore les coûts découlant de ce que même le secteur du commerce de détail dit « libre » a exigé plus de temps et d'efforts (il a fallu convaincre les CDEC) qu'il n'aurait été nécessaire en l'absence de la loi Royer. Cette présentation simplifiée ignore aussi les mauvaises allocations de ressources dues à une localisation et/ou à un calendrier des investissements en supermarchés qui devaient tenir compte de la flexibilité des CDEC. Donc, les estimations qui suivent sont systématiquement sous-évaluées.

Les types de restrictions décrites ci-dessus font l'objet d'analyses économiques classiques dans le cadre du commerce international.²⁰ Il suffit donc d'utiliser des modèles de simulation simples déjà existants (cités en bibliographie ci-après).

Un dernier facteur doit être pris en considération dans les calculs. Il s'agit du changement de régime de concurrence qui devrait découler de l'abrogation de la loi Royer. Six changements-

²⁰ Le secteur libre du commerce de détail s'apparente à la production du bien domestique, et le secteur contraint du commerce de détail à l'importation limitée du produit étranger.

type de régime de concurrence (avant et après l'abrogation de la loi Royer) sont pris en compte :

- i. passage d'une situation de concurrence pure à une situation de concurrence pure (le cas improbable où la loi Royer n'a créé aucun comportement anti-concurrentiel),
- ii. passage d'une situation de concurrence dominée par 8 firmes à une situation de concurrence pure,
- iii. passage d'une situation de concurrence dominée par 4 firmes à une situation de concurrence dominée par 8 firmes,
- iv. passage d'une situation de concurrence dominée par 4 firmes à une situation de concurrence pure,
- v. passage d'une situation de monopole à une situation de concurrence dominée par 4 firmes,
- vi. passage d'une situation de monopole à une situation de concurrence dominée par 8 firmes.

Ceci posé, faire les calculs appropriés exigent un certain nombre d'informations sur diverses élasticités – notamment, les élasticités de la demande et de l'offre globales. Comme ces informations ne sont pas disponibles, des valeurs très prudentes ont été choisies, notamment une élasticité de l'offre de 1 et une élasticité de la demande de -1. Le choix de valeurs faibles pour ces deux élasticités minimise considérablement l'estimation des gains.²¹

Les résultats pour chacun des six cas typiques sont présentés dans le tableau A1. Il est intéressant de noter que les deux sources de comparaison possibles (franco-française et franco-britannique) ne donnent pas des résultats très différents, sauf pour les changements-type de régime de concurrence les plus massifs (v et vi).

Tableau A1. Gains estimés de l'abrogation de la loi Royer [a]

Cas	Situation initiale	Situation finale	Comparaison franco-française	
			française	britannique
i	Concurrence	Concurrence	2,8	2,4
ii	8 firmes	Concurrence	3,3	2,7
iii	4 firmes	8 firmes	3,4	2,8
iv	4 firmes	Concurrence	4,0	3,1
v	Monopole	4 firmes	12,2	7,1
vi	Monopole	8 firmes	13,2	7,7

Source: Calculs de l'auteur (cf. texte). Note [a]: milliards d'euros.

Bien évidemment, la réalité du commerce de détail en France est une combinaison des six différents changements-type. Les données ayant permis de construire le tableau 4 suggèrent de pondérer le plus fortement les changements-type (ii) (iii) et (iv), ce qui aboutit à estimer le gain global à environ 5 à 6 milliards d'euros.

ANNEXE 2. COMPARAISON INTERNATIONALE DE LA RESTRICTIVITE DES REGLEMENTATIONS DANS LA DISTRIBUTION

En examinant les options possibles de réformes, le texte fait souvent apparaître la nécessité de procéder à un examen détaillé de la réglementation française pour en éliminer les aspects

²¹ Par exemple, l'utilisation d'une élasticité de la demande de -0.7 (au lieu de -1) accroît le gain des consommateurs français de 30 pour cent environ pour les changements-type les plus plausibles (ii, iii et iv).

discriminatoires envers les entreprises étrangères (cf. la colonne réforme-cadre des tableaux 5 et 6 notamment).

Il est donc important de justifier cette insistance. La Productivity Commission australienne a construit des indices de restrictivité dans la distribution. Le tableau A2 montre que la France se distingue par des indices particulièrement élevés, notamment envers les investissements internationaux (la colonne « dimension internationale »).

Tableau A2. Indices de restrictivité dans la distribution

	Dimension domestique	Dimension internationale
Allemagne	10	24
Autriche	5	19
Belgique	18	32
Danemark	9	27
Espagne	8	22
Finlande	5	24
France	18	33
Gde Bretagne	5	19
Grèce	5	27
Irlande	5	19
Italie	14	29
Luxembourg	5	17
Pays-Bas	9	24
Portugal	5	21
Suède	7	21
Suisse	16	33
Australie	3	10
Canada	5	19
Corée	26	33
Etats Unis	--	16
Hong Kong	3	5
Japon	20	25
Singapour	3	7
Turquie	6	13

Source: Productivity Commission, 2000.

Bibliographie des annexes

- Atje, Raymond et Gary Hufbauer, 1996. *The market structure benefits of trade and investment liberalization*. Washington, Peterson Institute for International Economics. Mimeo.
- Hufbauer, Gary and Kimberly Elliot, 1994. *Measuring the costs of protection in the United States*. Washington, Peterson Institute for International Economics.
- Kalirajan, Kaleeswaran, 2000. *Restrictions on trade in distribution services*. Productivity Commission. Canberra. <http://pc.gov.au>