

LES SOLDES DE LA LOI RAFFARIN
Le contrôle du grand commerce alimentaire

responsable notamment auprès des Presses de l'ENS sur www.presses.ens.fr ou au
15 rue d'Ulm 75005 Paris, tél. : 01.44.32.29.70 - fax : 01.44.32.36.82, [ulm-editions](mailto:ulm-editions@presses.ens.fr)

DANS LA MÊME COLLECTION

La Lancinante Réforme de l'assurance maladie,
par Pierre-Yves Geoffard, 2006, 48 pages.

La Flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France ?,
par Robert Boyer, 2006, 54 pages.

La Mondialisation est-elle un facteur de paix ?,
par Philippe Martin, Thierry Mayer et Mathias Thoenig, 2006, 56 pages.

L'Afrique des inégalités : où conduit l'histoire ?,
par Denis Cogneau, 2007, 64 pages.

Électricité : faut-il désespérer du marché ?,
par David Spector, 2007, 56 pages.

*Une jeunesse difficile. Portrait économique
et social de la jeunesse française,*
par Daniel Cohen (éd.), 2007, 238 pages.

collection du

CEPREMAP

CENTRE POUR LA RECHERCHE ÉCONOMIQUE ET SES APPLICATIONS

LES SOLDES DE LA LOI RAFFARIN

Le contrôle du grand commerce alimentaire

PHILIPPE ASKENAZY ET KATIA WEIDENFELD

ÉDITIONS  RUE D'ULM

© Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, 2007
45, rue d'Ulm – 75230 Paris cedex 05
www.pressens.fr
ISBN 978-2-7288-0384-2
ISSN 1951-7637

Le CEPREMAP est, depuis le 1^{er} janvier 2005, le Centre Pour la Recherche EconoMique et ses APplications. Il est placé sous la tutelle du ministère de la Recherche. La mission prévue dans ses statuts est d'assurer *une interface entre le monde académique et les décideurs publics et privés.*

Ses priorités sont définies en collaboration avec ses partenaires institutionnels : la Banque de France, le CNRS, le Centre d'analyse stratégique, la direction générale du Trésor et de la Politique économique, l'École normale supérieure, l'INSEE, l'Agence française du développement, le Conseil d'analyse économique, le ministère chargé du Travail (DARES), le ministère chargé de l'Équipement (DRAST), le ministère chargé de la Santé (DREES) et la direction de la recherche du ministère de la Recherche.

Les activités du CEPREMAP sont réparties en *cinq programmes scientifiques* : Politique macroéconomique en économie ouverte ; Travail et emploi ; Économie publique et redistribution ; Marchés, firmes et politique de la concurrence ; Commerce international et développement.

Chaque programme est animé par un comité de pilotage constitué de trois ou quatre chercheurs reconnus. Participent à ces programmes une centaine de chercheurs, associés au Campus Jourdan de l'École normale supérieure ou cooptés par les animateurs des programmes de recherche.

La coordination de l'ensemble des programmes est assurée par *Philippe Askenazy.*

Les priorités des programmes sont définies pour deux ans.

L'affichage sur Internet des documents de travail réalisés par les chercheurs dans le cadre de leur collaboration au sein du CEPREMAP tout comme cette série d'opuscules visent à rendre accessible à tous une question de politique économique.

Daniel COHEN
Directeur du CEPREMAP

EN BREF

Le contrôle du développement des grandes surfaces alimentaires a-t-il rempli son objectif de protection du petit commerce, et garanti au consommateur une offre variée et des prix aussi concurrentiels que possible ? Dix ans après la loi Raffarin qui a durci le régime d'autorisation, rien n'est moins sûr. Mais il est certain que sa réforme sera bientôt à l'ordre du jour. D'un côté, le dispositif actuel est jugé incompatible avec la liberté d'établissement garantie par le droit communautaire : la France a été mise en demeure par la Commission européenne de modifier sa législation. De l'autre, une proposition de loi adoptée par le Sénat en juin 2005 vise au contraire à renforcer le régime d'autorisation.

L'enjeu est loin d'être purement sectoriel. En France, les dépenses alimentaires (incluant l'alcool) constituent le deuxième poste de consommation et le grand commerce alimentaire est la première branche professionnelle.

Modifiant la loi Royer (1973), la loi Raffarin (1996) visait principalement à contrer les hard discounters allemands, dont la croissance menaçait commerçants et distributeurs nationaux. Elle soumet toute création, extension ou tout transfert d'activité d'une surface de vente de plus de 300 m² à l'autorisation d'une commission départementale composée de trois élus, d'un représentant des consommateurs et de deux représentants des professionnels. L'abaissement à 300 m² du seuil du contrôle, la lourdeur des dossiers de candidature exigés et la nécessité d'un vote favorable de quatre membres de la commission ont créé des barrières à l'entrée efficaces. Par ailleurs, la multiplicité des critères d'appréciation et la forte insécurité juridique ainsi générée ont rendu illusoire l'objectif d'une progression homogène du grand commerce. Le développement du hard discount a été fortement ralenti, le plaçant à l'un des niveaux les plus faibles d'Europe. La loi a également freiné les créations de surfaces classiques, cassant un moteur de modernisation

et donc de croissance économique. Malgré une clarification du droit par le Conseil d'État et de multiples stratégies de contournement de la loi qui ont suscité, depuis cinq ans, une reprise modérée de l'augmentation des surfaces de vente, les groupes français en place ont conforté leurs positions monopolistiques.

Ces dernières, conjuguées à la loi Galland (assouplie en 2005), leur ont permis de gonfler leurs profits au détriment des consommateurs. Ceux-ci, et tout particulièrement les moins aisés, subissent à la fois une offre limitée et une « sur-inflation » des prix des produits alimentaires qui a commencé dès l'automne 1996.

La loi Raffarin a également pesé sur l'emploi et les conditions de travail. En limitant le développement du hard discount, elle a notamment réduit les opportunités d'emplois pour une main-d'œuvre non qualifiée ou discriminée par ailleurs. Au total, si l'on suppose qu'une plus grande liberté d'installation du commerce aurait permis un partage de la rente à moitié pour les consommateurs et à moitié pour l'emploi, ce sont 50 000 postes nets qui auraient été perdus en une décennie. La concentration des flux de clientèle sur de rares surfaces de vente induit en outre une intensité du travail délétère particulièrement sensible dans les zones à faible équipement commercial. Ne pouvant répondre à ces flux en les répartissant sur un nombre suffisant de surfaces et donc de travailleurs, les distributeurs développent désormais des modes de distribution alternatifs et des innovations technologiques économes en main-d'œuvre.

Le contrôle de la duplication des équipements dans un secteur où, en principe, la décision devrait revenir aux acteurs privés n'a donc pas rempli ses objectifs : incapable de revivifier le commerce alimentaire isolé, il collectionne au contraire les effets pervers.

Philippe Askenazy est chargé de recherche au CNRS (Paris-Jourdan Sciences économiques), directeur adjoint du CEPREMAP et research fellow de l'Institute for the Study of Labor (IZA, Bonn). Il enseigne à l'École d'économie de Paris.

Katia Weidenfeld, professeur agrégée des facultés de droit, est actuellement commissaire du gouvernement au Tribunal administratif de Paris. Elle est chercheur associée aux centres Maurice-Halbwachs et Théorie et analyse du droit à l'École normale supérieure.

Les auteurs tiennent à remercier Marie-Laure Allain, Daniel Cohen, Anne Perrot et David Spector pour leurs commentaires détaillés. Les analyses n'engagent qu'eux-mêmes.

Introduction

L'année 1996 a été marquée par deux lois majeures concernant le commerce en France : d'une part, la loi du 1^{er} juillet sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales, dite loi Galland, alors ministre délégué aux Finances, qui, entre autres, accentue l'interdiction de la revente à perte ; d'autre part, la loi du 5 juillet relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, dite loi Raffarin, alors ministre du Commerce et des PME, qui réforme le régime d'autorisation de l'immobilier commercial.

Une décennie plus tard, les effets pervers de la première, et notamment son impact inflationniste dans la grande distribution et son incapacité à garantir l'équilibre entre fournisseurs et distributeurs¹, ont conduit à sa quasi-abrogation par la loi Dutreil du 2 août 2005.

La loi Raffarin fait aussi l'objet de critiques. D'un côté, la Commission européenne est passée le 13 décembre 2006 à la phase 2 de la procédure d'infraction contre la France. Elle rejoint certains distributeurs, dont le *hard discounter*² allemand Aldi, pour considérer que le dispositif actuel d'autorisation est incompatible avec la liberté d'établissement garantie par le droit communautaire. Selon la base des indicateurs de réglementation des marchés de produits construite par l'OCDE, la France présente (avec la Grèce) la réglementation des grandes surfaces la plus restrictive et la plus protectrice des enseignes en place. D'un autre côté, il lui est reproché de ne pas

1. G. Canivet, *Restaurer la concurrence par les prix. Les produits de grande consommation et les relations entre industrie et commerce*, Paris, La Documentation française, 2004 ; P. Rey et J. Tirole, *Régulation des relations entre producteurs et fournisseurs*, rapport du CAE n° 29, Paris, La Documentation française, 2000 ; voir pour une synthèse, M.-L. Allain et C. Chambolle, *Économie de la distribution*, Paris, La Découverte, 2003, p. 105 sq.

2. Le terme *hard discount* pouvant apparaître comme péjoratif, la profession préfère parler de *maxi discount*. Mais le terme consacré par l'Académie française est « maxi-discompte ».

protéger suffisamment le petit commerce. Le toilettage de la loi Raffarin exigerait donc un durcissement du régime d'autorisation : tel est l'objet de la proposition de loi Fouché adoptée le 16 juin 2005 par le Sénat.

C'est à cette double critique contradictoire que doit répondre la Commission de modernisation de l'urbanisme commercial, composée de 45 membres (dont le sénateur Fouché, et, au titre des experts scientifiques, un sociologue¹ et un juriste, mais pas d'économiste...) qui a été créée le 25 octobre 2006. Mais si la loi Galland a donné lieu à des analyses économiques approfondies sur l'évolution des marges arrière et les relations verticales entre distributeurs et fournisseurs, les rapports sur la loi Raffarin² ne proposent pas d'évaluation du dispositif. Il est vrai que l'on ne dispose pas d'indicateur statistique simple pour évaluer cette loi.

L'objectif de notre étude est de proposer une évaluation partielle de la loi Raffarin à travers son application et ses conséquences économiques multiples sur un secteur particulier : la grande distribution à prédominance alimentaire³. L'enjeu n'est pas seulement sectoriel mais aussi macroéconomique. En effet, les dépenses alimentaires constituent le deuxième poste de consommation (après le logement) et le grand commerce alimentaire est la première branche professionnelle de France avec plus de 600 000

1. C'est ainsi qu'est présenté Philippe Moati, pourtant professeur d'économie.

2. A. Fouché, Rapport à la demande du Premier Ministre, 2004 ; G. Coste, *Pour un urbanisme commercial équilibré et performant*, Propositions des CCI de Paris-Ile-de-France, 2002.

3. Cet opuscule s'appuie en partie sur une vaste recherche menée en Europe et aux États-Unis par un réseau de chercheurs financés par la Russell Sage Foundation (New York) sur l'avenir du travail dans plusieurs secteurs incluant le commerce. Le Cepremap en est l'institution support pour la France. Voir E. Caroli, J. Gautié et R. Solow (éd.), *Low Wage France*, New York, Russell Sage Foundation, 2007, à paraître. Une version française de ces travaux paraîtra dans la collection du Cepremap fin 2007.

salariés. C'est d'ailleurs, depuis dix ans, l'un des principaux moteurs de la croissance économique et des créations d'emplois aux États-Unis.

Pour comprendre les mécanismes à l'œuvre et alimenter la réflexion sur une réforme, il faut abattre des mythes et cerner les intrications de l'économique et du juridique, en revenant en premier lieu sur les origines de la loi Raffarin.

Née d'une volonté de protéger le petit commerce, la loi Royer de 1973, qui soumet l'ouverture de grandes surfaces à une autorisation de commissions départementales composées pour un tiers de commerçants et d'artisans indépendants, a été en partie contournée par les acteurs. Elle n'a pas empêché le développement d'un puissant commerce moderne organisé autour de grands groupes ; elle a pu localement précipiter le déclin du petit commerce.

Précédée par un gel des autorisations dès 1993, la loi Raffarin rend plus difficile l'accès au marché, notamment en étendant le contrôle à toute surface de vente de plus de 300 m². L'objectif est moins de protéger davantage les petits commerçants que de répondre à la menace représentée, pour les grands distributeurs nationaux, par le développement des *hard discounters* allemands en France. La multiplicité des critères d'appréciation, la forte insécurité juridique et la lourdeur des dossiers ont créé des barrières à l'entrée efficaces. Le développement du *hard discount* a été très fortement ralenti, le plaçant à un des niveaux les plus faibles en Europe. La loi a également freiné les créations et les extensions de surfaces classiques, cassant un moteur de modernisation et donc de croissance économique.

Malgré une clarification du droit par le Conseil d'État et de multiples stratégies de contournement de la loi qui ont permis un relatif regain des surfaces de vente depuis 5 ans, les groupes français en place ont vu leurs positions monopolistiques confortées. En conjonction avec la loi Galland, la loi Raffarin a gonflé leurs profits au détriment des consommateurs. Ces derniers, et surtout les bas revenus, font face à la fois à une offre limitée,

en particulier de magasins *discount*, et à une inflation des prix des produits alimentaires.

La loi Raffarin a eu également des conséquences significatives sur l'emploi et le travail. Le *hard discount* étant utilisateur de main-d'œuvre non qualifiée ou discriminée sur d'autres segments du marché de l'emploi, notamment celui des grands distributeurs classiques, elle a réduit les opportunités d'emplois pour ces catégories. La concentration des flux de clientèle sur de rares surfaces de vente induit en outre une intensité du travail délétère. De fait, pour répondre à ces flux, les distributeurs développent des innovations technologiques et des modes de distribution alternatifs économes en main-d'œuvre.

Le contrôle de la duplication des équipements dans un secteur où, en principe, la décision devrait revenir aux acteurs privés n'a donc pas rempli ses objectifs : incapable de revivifier le commerce alimentaire isolé, il collectionne les effets pervers.

Un bilan de la loi Royer

UNE LOI VOTÉE SOUS LA PRESSION DE LA RUE

Importé des États-Unis par des précurseurs français, le concept moderne de « grande surface », qui accompagne l'émergence d'une consommation de masse, connaît un vif succès en France dès les années 1960. La distribution s'organise progressivement autour de grands groupes de succursalistes ou de franchisés, des groupes capitalistes comme Carrefour ou Promodès ou familiaux comme Auchan ou Casino. Au début des années 1970, les nouveaux hypermarchés s'ouvrent à un rythme rapide (une cinquantaine par an). En réaction à cette évolution, les surfaces de plus de 400 m² sont soumises en 1972 à une « taxe sur les grandes surfaces », destinée à soutenir les petits commerçants.

L'année suivante, la loi Royer, votée à l'unanimité moins une voix sous la pression de la rue, vise essentiellement à donner des gages aux manifestants du syndicat des petits artisans et commerçants, le CID-UNATI. En remettant aux mains de commissions départementales d'urbanisme commercial (CDUC) composées d'élus politiques et de représentants des organismes consulaires, le soin d'autoriser l'ouverture des surfaces de vente alimentaires supérieures à 1 500 m² dans les villes de plus de 40 000 habitants, ou à 1 000 m² dans les autres, les parlementaires d'alors improvisent un dispositif dont ils s'avouent incapables d'apprécier les conséquences¹.

De fait, si la loi Royer était censée réguler les implantations commerciales, ses effets réels sont difficiles à apprécier.

DES CONSÉQUENCES DIFFICILES À ÉVALUER

Le travail de référence sur la question est l'article de M. Bertrand et F. Kramarz². L'idée est de comparer les évolutions de l'emploi et des prix entre les départements selon les taux d'autorisation des surfaces de vente. Comme le taux d'autorisation peut être endogène (on autorise plus de surfaces dans les départements où leur impact sur l'emploi sera le plus positif), les auteurs contrôlent (ils « instrumentent ») leurs estimations par la couleur politique des départements. Leur hypothèse (vérifiée statistiquement) est que les élus du centre et de droite sont plus favorables au petit commerce et donc bloquent les autorisations³. Leurs estimations montreraient que les grandes surfaces de vente alimentaires concernées par la loi auraient pu

1. Cf. notamment *Journal officiel*, Sénat, 15 novembre 1973, p. 1720 sq.

2. M. Bertrand et F. Kramarz, « Does entry regulation hinder job creation ? Evidence from the French retail industry », *Quarterly Journal of Economics*, CXVII, 2002, p. 1369-1414.

3. Par exemple, le Limousin, région ancrée à gauche, présente un niveau de surface de vente par habitant 40 % supérieur à celui de sa voisine, l'Auvergne.

être de 30 % supérieures en son absence. La loi aurait bien protégé les petits commerçants puisque leur poids dans l'emploi serait supérieur dans les départements à faible taux d'autorisation. Mais, au total, la loi aurait réduit d'au moins 3 % l'emploi dans le commerce alimentaire, le premier effet dominant le second. Enfin, les prix seraient supérieurs dans les zones à faible taux d'autorisation.

Cette étude innovante a suscité des controverses, notamment chez les professionnels du commerce. En premier lieu, l'impact favorable au petit commerce est potentiellement surestimé. Le principe de la loi Royer était de restreindre – souvent à 1 – le nombre d'acteurs par zone de chalandise, notamment pour les hypermarchés. Les auteurs de la loi escomptaient qu'un supermarché ou un hypermarché en monopole offrirait moins d'opportunités d'achat aux consommateurs et pratiquerait des prix plus élevés qu'en situation concurrentielle. Au total, le petit commerce aurait ainsi été protégé d'une concurrence par l'offre et par les prix. Mais des grandes surfaces en monopole local ont adopté dans les années 1970 et 1980 une autre stratégie proche du *above-cost predatory pricing*¹. Il s'agit de vendre volontairement à un prix bas pour évincer le petit commerce tout en restant profitable. Cette stratégie a pu être menée car la position monopolistique assure des volumes de vente élevés donc des revenus importants malgré un taux de marge commerciale² limité, inférieur à 20 %, c'est-à-dire

1. Voir A. Edlin, « Stopping above-cost predatory pricing », *The Yale Law Journal*, 111, 2002, p. 941-991.

2. La marge commerciale totale est égale à la somme des marges avant et des marges arrière. La marge avant est la différence entre le prix de vente en magasin et le prix d'achat aux producteurs. Les commerçants bénéficient en outre de reversement de la part des producteurs pour rémunérer leurs « services commerciaux », la plupart du temps des prestations fictives ; les producteurs payent leur référencement par le distributeur. Le taux de marge commerciale est alors le ratio de la marge commerciale totale par le chiffre d'affaire.

huit points en dessous de celui du petit commerce. Elle présentait en outre l'avantage de dissuader un temps l'installation d'un concurrent et surtout de conquérir les consommateurs au détriment du petit commerce, puis de les éduquer à une habitude de consommation en grande surface. Si le petit commerce a cependant pu subsister dans les zones fermées au grand commerce alimentaire (c'est le cas de Paris où la densité de grandes surfaces alimentaires demeure inférieure à 0,1 m² par habitant), le bilan de la loi Royer pour la protection du petit commerce apparaît ainsi limité.

Cette mécanique permet en outre d'expliquer qu'au milieu des années 1990, les grandes surfaces détiennent en France une part du commerce alimentaire en valeur significativement supérieure à celle qu'elles ont, par exemple, en Allemagne (tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1 – Densité et poids des grandes surfaces à prédominance alimentaire (400 m² au plus) en 1995 en Europe (données harmonisées).

	Nombre de supermarchés ou d'hypermarchés pour 100 000 habitants	Part en valeur dans le commerce alimentaire en %
France	14,5	69
Allemagne	13,5	60
Autriche	23,0	60
Belgique	20,8	76
Finlande	22,1	60
Grèce	14,8	67
Pays-Bas	14,1	58
Espagne	19,7	72
Suède	24,3	67

Source : D. Pilat, « Regulation and performance in the retail sector », Working Paper n° 180, 1997, Economic Department, OCDE.

De même, l'estimation de Bertrand et Kramarz sur l'impact de la loi pour l'emploi total dans le commerce alimentaire peut être discutée. Ainsi, même si les auteurs regardent l'impact des autorisations sur l'emploi 4 ans après leur délivrance, ils mesurent fondamentalement un impact de court terme puisque entre l'autorisation et l'ouverture du magasin il peut s'écouler trois années. Or les conséquences néfastes pour les concurrents du magasin sont différées. Par exemple¹, aux États-Unis, l'ouverture des magasins Wal-Mart s'accompagne de créations nettes d'emplois sur le court terme mais de destructions au-delà de cinq années. Enfin, l'emploi chez les petits commerçants est difficile à saisir. Un jeune étudiant qui aide à temps partiel ses parents dans leur petit commerce ne se déclarera que rarement travailleur alors que le même jeune, salarié d'une grande surface, sera comptabilisé comme « en emploi ».

Si les conséquences sur l'emploi sont difficiles à évaluer, l'échec juridique de la loi est patent. Le phénomène de file d'attente des projets d'urbanisme commercial a favorisé le développement de financements occultes. Par ailleurs, le contrôle opéré par les commissions chargées de délivrer les autorisations s'est révélé largement illusoire face aux possibilités de contournement de la loi. Michel-Édouard Leclerc raconte ainsi que pour obtenir l'autorisation d'ouvrir le premier hypermarché à Brest, son père avait déposé une demande pour « un magasin pour mammifères² » !

En outre, le seuil assez élevé retenu (1 000 ou 1 500 m²) combiné avec la franchise de 200 m² pour les extensions permettait la création puis l'extension de supermarchés de taille moyenne, sans autorisation préalable des commissions départementales. Au total, la loi Royer n'a pas empêché le développement en France d'un grand commerce alimentaire puissant.

1. D. Neumark *et al.*, « The effects of Wal-Mart on local labor market », NBER Working Paper, n° 11782, 2005.

2. M.-É. Leclerc, *Du bruit dans le Landerneau*, Paris, Albin Michel, 2004, p. 90.

Le nombre de grandes surfaces par habitant est, au milieu des années 1990, comparable à celui de l'Allemagne ou des Pays-Bas (encadré 1) ; même si l'exercice est fragile¹, en pondérant par la taille des magasins, les surfaces totales de grandes surfaces alimentaires sont inférieures à celles de l'Allemagne mais supérieures à celle de l'Espagne. Les magasins sont modernes et les organisations du travail quasi industrielles notamment dans les hypermarchés².

ENCADRÉ 1

Des formats de magasins variés

Les supermarchés et hypermarchés « classiques »

Ces magasins d'une surface de vente supérieure à 400 m² offrent un choix important de plusieurs milliers de références alimentaires et non alimentaires à des prix sensiblement inférieurs au commerce traditionnel. Les classifications industrielles définissent un hypermarché au-delà de 2 500 m². En pratique, les professionnels retiennent une limite de 4 000 à 5 000 m² qui marque l'introduction de rayons de gros électroménager, TV, informatique, etc. Ces structures dominantes en France ou aux États-Unis^a sont relativement peu intensives en travail. Sans être nulle, la gamme de service au client est limitée. Elle varie d'un pays à un autre : *bagging* outre-Atlantique, rayons traditionnels en France.

1. Les hypermarchés ayant un assortiment important en non alimentaire, on surestime le nombre de m² dédiés à l'alimentaire dans les pays à forte proportion d'hypermarchés généralistes.

2. S. Prunier-Poulmaire, « Flexibilité assistée par ordinateur, les caissières d'hypermarché », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 134, 2000.

Le hard discount

Très présents dans le nord de l'Europe, les magasins *hard discount* sont de taille modeste, en moyenne 600-700 m² mais souvent moins de 400 m². L'offre limitée, un besoin = un produit, la présentation spartiate, un personnel polyvalent, l'absence de rayons traditionnels, des horaires limités, un cahier des charges strict imposé aux fournisseurs (par exemple un positionnement systématique et ergonomique des codes-barres) permettent une organisation frugale en main-d'œuvre, environ deux fois plus faible par m² que dans les magasins classiques. Le *soft discount* est une version hybride de magasin offrant un assortiment supplémentaire de quelques produits de marque et des produits frais.

Le supermarché « britannique »

Éloignés du format américain, la plupart des supermarchés outre-Manche, financés par des marges commerciales proches de celles du petit commerce, offrent une assistance importante à leurs clients grâce à un personnel par m² de surface de vente environ double^b de celui des supermarchés continentaux. Les files d'attente sont limitées.

- a. F. Jany-Catrice et Ch. Baret (« L'emploi et les services de commerce de détail en France et aux États-Unis », *Travail et Emploi*, 85, 2001) en comparant deux magasins français et deux magasins américains avaient conclu à des effectifs bien inférieurs en France. Compte tenu de la forte hétérogénéité au sein même des pays un tel exercice n'est pas robuste. Les statistiques globales suggèrent au contraire une similitude des modèles américains et français, ce qui est peu surprenant ce dernier ayant été « importé » des États-Unis par les distributeurs français. De fait, ce constat ne peut être généralisé à l'ensemble du secteur du commerce. Il n'est donc pas contradictoire avec certains travaux dont ceux de Thomas Piketty ou Jean Gadrey qui suggèrent une faible intensité moyenne de main-d'œuvre dans le commerce en France comparé aux États-Unis.
- b. Voir pour une présentation, G. Masson et M. Osborne, « Retail trade in the UK », in *Low Wage United Kingdom*, New York, Russell Sage Foundation, à paraître.

La réforme Raffarin

PROTÉGER LE PETIT COMMERCE OU LES CHAMPIONS FRANÇAIS ?

Dès l'alternance législative de mars 1993, le « souci de l'aménagement du territoire et la nécessité d'arrêter la désertification de l'espace rural » paraissent justifier le resserrement du dispositif d'autorisation des grandes surfaces. Une circulaire du 21 avril 1993 d'Alain Madelin, alors ministre chargé du Commerce et de l'Artisanat, prescrit aux préfets, de manière parfaitement illégale, de retarder au maximum la constitution, ou la convocation, des commissions départementales d'équipement commercial¹, créées par la loi Sapin pour remplacer les CDUC². Le relatif « dégel » des autorisations à compter de la fin de l'année 1993 se fait avec une tonalité restrictive dans l'attente d'une réforme en profondeur de la loi Royer, rendue nécessaire, aux yeux du gouvernement, par l'incapacité de celle-ci à enrayer l'augmentation de la part de la grande distribution³. Invoquant le nombre particulièrement élevé des grandes surfaces en France (voir pourtant tableau I), la loi Raffarin a l'ambition de marquer « une véritable rupture avec les politiques conduites jusqu'à ce jour » pour « mieux maîtriser le développement des grandes surfaces », accusées par le président de la République dans une déclaration du 1^{er} mai 1996 de présenter un « bilan extraordinairement négatif [...] pour l'emploi⁴ ».

1. Y. Durand, *Les Petites Affiches*, 27 août 1993.

2. Cf. *infra*, p. 23.

3. Dans le même temps, Philippe Seguin, alors président de l'Assemblée nationale, faisait pourtant valoir que l'urbanisme commercial souffrait de « lois mal conçues et trop rapidement préparées [qui] manquaient leur but lorsqu'elles n'ont pas des effets pervers ; ainsi est-on surpris d'apprendre que la France cumule le commerce le plus concentré et la législation la plus restrictive en matière de grandes surfaces » (Doc. AN n° 846, 9 décembre 1993).

4. A. Bischoff, « La réforme de l'urbanisme commercial (loi n° 96-603 du 5 juillet 1996). Don Quichotte législateur », *Semaine juridique notariale et immobilière*, 41, 1996, p. 1415.

Pour porter un coup d'arrêt à l'ouverture de nouveaux hypermarchés, un gel des implantations commerciales, promis par une déclaration de politique générale d'Alain Juppé de novembre 1995, est d'abord ordonné par la loi du 12 avril 1996, de manière irréprochable sur le plan de la légalité cette fois. En pratique, le fonctionnement des commissions départementales d'équipement commercial (CDEC) a été interrompu jusqu'à la fin de l'année 1996.

La loi Raffarin rend ensuite plus contraignant le régime d'autorisation. Les seuils à partir desquels une autorisation de la CDEC est nécessaire sont considérablement abaissés : y sont désormais soumis toute création de magasin de commerce de détail d'une surface supérieure à 300 m², toute extension de la surface de vente d'un magasin ayant déjà atteint cette surface ou devant la dépasser par la réalisation du projet et tout changement de secteur d'activité d'un commerce d'une surface de vente supérieure à 300 m² si l'activité nouvelle du magasin est à dominante alimentaire. Une barrière à l'entrée est ainsi créée pour toutes les moyennes et grandes surfaces.

L'adoption de ce seuil iconoclaste de 300 m² (qui absorbe les grosses supérettes de 300 à 400 m²) n'obéit pas seulement, ou principalement, à la volonté de protéger le petit commerce. À l'occasion de la discussion du projet de loi devant le Sénat, le gouvernement a d'ailleurs fait état de sa motivation réelle : le contrôle du développement des magasins de *hard discount* réputés s'installer souvent dans des surfaces de vente inférieures à 400 m². Il s'agissait, selon Jean-Pierre Raffarin, d'éviter la diffusion sur le territoire français des *hard discounters* « qui nous viennent de nos amis allemands¹ » dont le modèle paraissait « plus inquiétant que celui qui est organisé avec les grands de la distribution, parmi lesquels certains font des efforts de qualité et d'animation² ». Cet objectif fait ainsi converger les

1. *Journal officiel*, Sénat, 17 juin 1996.

2. Réponse de J.-P. Raffarin à J.-L. Mélenchon qui avait commis, selon lui, « la maximerreur de soutenir le maxidiscompte », *Journal officiel*, Sénat, 18 juin 1996, p. 3809.

intérêts des chaînes françaises et des petits commerçants et artisans, que la loi Royer avait opposés. La Bourse ne s'y est d'ailleurs pas trompée : à l'annonce des lois Galland et Raffarin, les actions des grands groupes de distribution français cotés ont surperformé.

La loi Raffarin procède également à certaines réformes structurelles dans la lignée de la loi Sapin « relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques » du 29 janvier 1993. Le nombre des membres des CDEC, qui avait été réduit de vingt à sept par la loi Sapin, passe à six du fait de l'exclusion d'un élu. Elle compte trois élus locaux, un représentant des associations de consommateurs, un de la chambre des métiers, un de la chambre de commerce et d'industrie. Quatre votes favorables sont nécessaires pour obtenir une autorisation. Les élus perdent ainsi le pouvoir de décision au sein de la commission, mais conservent, du fait de la majorité qualifiée des deux tiers, un droit de veto. Le risque de blocage en est évidemment accru.

La commission nationale, qui s'était substituée au ministre chargé du commerce en 1993 pour exercer le pouvoir de décision en appel, est au contraire renforcée : aux trois hauts fonctionnaires et aux trois personnalités désignées s'ajoute une personnalité choisie pour ses compétences en matière d'emploi. Cette importance accordée à l'emploi conduit également à introduire un nouveau critère de décision pour les commissions : la prise en compte de l'impact du projet en termes d'emplois salariés ou non.

La loi alourdit enfin très sensiblement les sanctions pénales en cas de dépassement de surface autorisée ou d'implantation sauvage ; elles peuvent désormais être prononcées par jour et m².

UN BAZAR JURIDIQUE

L'abaissement du seuil, la nécessité d'obtenir une autorisation dès le premier m² d'extension et le contrôle des changements d'activité se sont vite traduits par une forte augmentation (supérieure à 100 % entre 1997

et 2005) des dossiers examinés par les instances d'autorisation. De surcroît, tous les projets, quelle que soit leur surface, inclus dans un « ensemble commercial » de plus de 300 m² sont soumis à autorisation¹.

La multiplicité des critères à mettre en œuvre a encore alourdi les dossiers présentés par les candidats et le travail des CDEC et de la CNEC. L'appréciation d'un projet doit se faire, comme sous l'empire de la loi Royer, à l'aune du risque de provoquer « l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux », de la nécessité d'une concurrence claire et loyale, de la satisfaction du besoin des consommateurs, de l'accroissement de la compétitivité de l'économie nationale et de l'animation de la vie urbaine et rurale. À ces principes, la loi Raffarin a ajouté la participation au développement de l'emploi, à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement et à la qualité de l'urbanisme. L'article L 750-1 du code de commerce, issu de la loi, dresse ainsi une liste impressionnante des qualités que doivent présenter les projets pour être autorisés : « Ils doivent en particulier contribuer au maintien des activités dans les zones rurales et de montagne ainsi qu'au rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre-ville et dans les zones de dynamisation urbaine. Ils doivent également contribuer à la modernisation des équipements commerciaux, à leur adaptation à l'évolution des modes de consommation et des techniques de commercialisation, au confort d'achat du consommateur et à l'amélioration des conditions de travail des salariés. » La loi, dite SRU, du 13 décembre 2000 impose encore de prendre en considération l'impact global du projet sur les flux de voitures particulières et de véhicules de livraison, les capacités d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises et « la qualité de la desserte en

1. Le gérant d'un pressing de 20 m² dans la galerie marchande du centre commercial « Super U » de La Baule a ainsi été obligé d'aller jusque devant la commission nationale pour obtenir son autorisation d'exploitation en 2006 !

transports publics ou en modes alternatifs » (sans d'ailleurs définir ce que sont les modes alternatifs de transport). Enfin, elle exige que les autorisations commerciales soient compatibles avec les dispositions opposables des schémas de cohérence territoriale.

D'emblée, la lourdeur des dossiers à constituer et le coût de la procédure pour les demandeurs ont été relevés¹. Les commissions départementales doivent statuer dans un délai de quatre mois (trois mois avant la réforme Raffarin), mais les recours qui peuvent ensuite être exercés entretiennent durablement l'incertitude sur l'issue d'une procédure qui, rappelons-le, est un préalable à l'obtention du permis de construire. Le demandeur, le préfet ou deux membres de la commission peuvent, dans un délai de deux mois, demander un réexamen du dossier par la CNEC. La décision de la CNEC, rendue sous quatre mois, peut ensuite être contestée devant le Conseil d'État, qui se prononce dans un délai d'environ un an et demi (soit au total près de trois ans après le dépôt de la demande) et annule souvent les décisions de la CNEC (un cas sur deux en 2006). Le recours devant la CNEC est fermé aux tiers, et en particulier aux concurrents, mais ces derniers peuvent demander l'annulation de la décision de la commission départementale au tribunal administratif, avec appel devant la cour administrative d'appel et pourvoi devant le Conseil d'État ; dans ce cas, la procédure peut facilement s'étendre sur six ou sept ans, faisant parfois se succéder rejets et autorisations.

1. Dès que le projet dépasse 1 000 m², il doit comprendre notamment une étude d'impact sur l'équilibre des agglomérations, sur les activités dans les zones rurales et de montagne et sur l'emploi sous la forme d'un bilan des emplois créés par le projet et des emplois menacés, une indication des moyens mis en œuvre pour la modernisation et l'adaptation à l'évolution des modes de consommation et des techniques de commercialisation ainsi que pour le confort du consommateur et l'amélioration des conditions de travail des salariés ! Si le projet dépasse 6 000 m², une enquête publique doit en outre être réalisée avant l'examen du dossier par la CDEC.

L'insécurité juridique susceptible de résulter de la combinaison des critères à prendre en considération, selon la technique du millefeuille législatif, a aussi été immédiatement dénoncée¹. Insécurité d'autant plus importante que les décisions des commissions sont motivées de manière assez stéréotypée.

Il a également été relevé que le dispositif conduirait à des rachats d'entreprise et à un phénomène de concentration du commerce. Cette conséquence n'était d'ailleurs pas récusée par le ministre du Commerce, qui déclarait alors à la presse : « Je préfère un changement d'enseigne à la création de nouveaux hypers. » Dès 1996, il était entendu que la loi aurait des conséquences directes plus favorables pour les grands distributeurs que pour les petits commerçants².

ENCADRÉ 2

Le Royaume-Uni, l'autre pays de la réforme 1993-1996

En même temps que la France remaniait sa réglementation sur l'immobilier commercial, le Royaume-Uni modifiait profondément la sienne. Les réformes de 1993, et surtout de 1996, ont mis en place un système d'autorisation des permis de construire par les Local Planning Agencies (LPA), des agences administratives sans représentant de la profession ou des consommateurs.

Malgré une concentration urbaine qui a toujours rendu difficile et coûteux de trouver de vastes espaces pour la construction de grandes surfaces, ces dernières ont fortement crû à l'extérieur des villes à partir des années 1980.

1. Y. Tanguy, « La loi Royer et la réforme du 5 juillet 1996 », document de travail, 1996.

2. A. Bischoff, « Équipement commercial : la zone de chalandise selon le Conseil d'État », *Semaine juridique notariale et immobilière*, I, 2005, p. 1357.

Face à la désertification commerciale des centres-ville, la loi de 1996 fait de la construction périurbaine de supermarchés la solution en dernier recours. Les implantations nouvelles doivent se faire prioritairement au sein des cités. L'objectif est triple : favoriser le renouveau urbain, assurer une proximité des activités commerciales et renforcer la concurrence locale. Les LPA peuvent suggérer des lieux de construction. Le promoteur doit financer une partie des infrastructures publiques de desserte. Sans modifier le rythme de création de surface, la loi britannique en a profondément modifié la structure. Alors qu'avant 1996, les deux tiers des ouvertures de grandes surfaces alimentaires étaient hors milieu urbain, entre 60 et 80 % sont désormais en ville^a.

a. R. Griffith et H. Harmgart, « Supermarket entry and planning regulation », mimeo, IFS, 2005.

L'impact de la réforme sur le développement des surfaces de vente

L'EFFET IMMÉDIAT : UN COUP DE FREIN

Le « gel » des années 1993 à 1996 et la loi Raffarin ont rempli leur objectif de barrière à l'entrée en empêchant le développement rapide en France du *hard discount*. Compte tenu du délai de 2 à 3 ans entre la délivrance de l'autorisation définitive et l'ouverture du magasin, leur effet a joué à plein à partir de 1996 (figure 1).

La croissance de tous les formats de vente a été stoppée. Seuls treize hypermarchés ont été créés *ex nihilo* dans la seconde moitié des années 1990, pourtant marquée par une forte croissance économique. La croissance annuelle du nombre de m² par habitant est ainsi tombée en dessous de 1 % en 1998 et 1999.

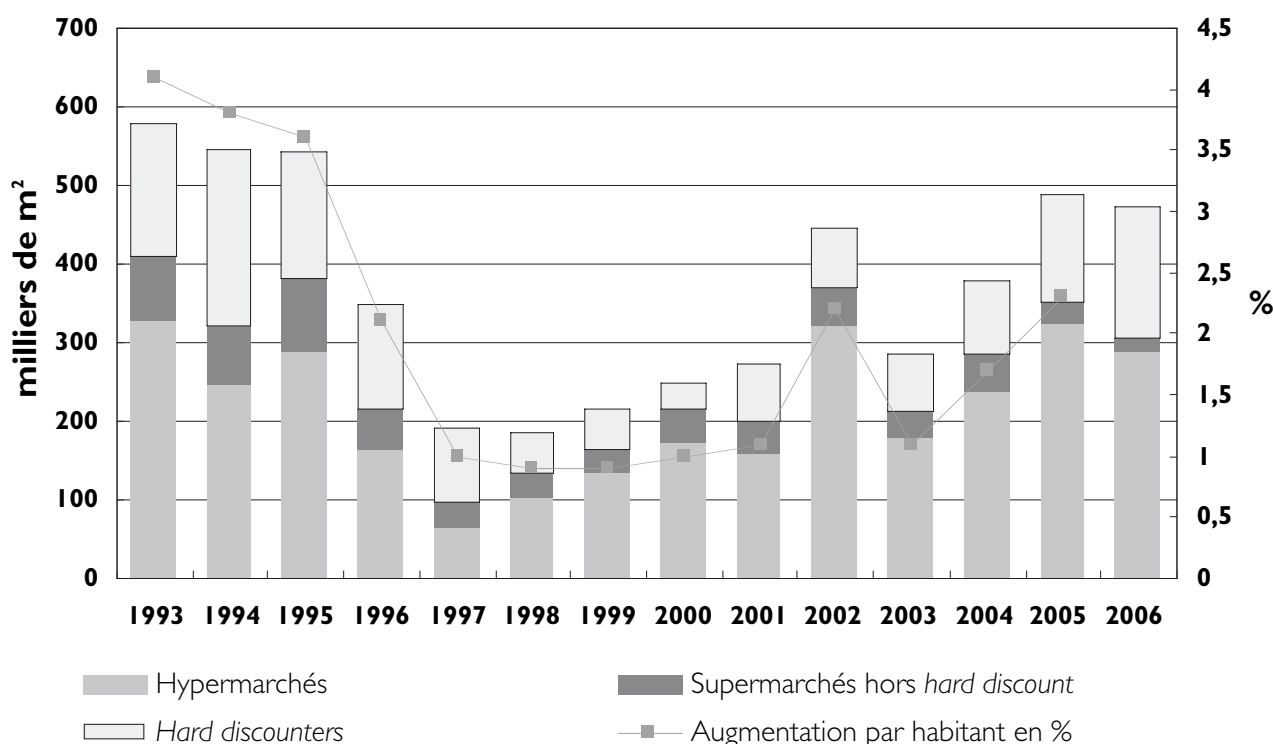


Figure 1 – Effondrement des créations, extensions et transferts nets de grandes surfaces alimentaires ($\geq 400 \text{ m}^2$) suite aux gels de 1993 à 1996 et à la loi Raffarin.

Sources : base commerce de l'INSEE de 1993 à 2004, *tradedimensions* pour 2005 et 2006.

Même si les groupes français ont essayé de contrer directement leurs concurrents germaniques en développant leurs propres enseignes *discount*¹, le *hard discount* a été particulièrement touché. Le flux de nouvelles surfaces de cette catégorie s'est tari des deux tiers.

En 1999, la France se situait ainsi, en m^2 par habitant de grandes surfaces à prédominance alimentaire, à un niveau moyen en Europe, significativement inférieur à l'Allemagne ou aux États-Unis, mais nettement supérieur à l'Espagne ou à l'Italie qui gardaient encore un commerce éclaté en petites unités, ou au Royaume-Uni.

1. Ed (Carrefour), Leader Price (Casino), Netto (Intermarché), etc.

Tableau 2 – Densité de surfaces de vente des *discount*, supermarchés ou hypermarchés dans les grands pays européens et aux États-Unis en 1999 et 2004.

Nombre de m ² pour pour 1000 habitants	France	Allemagne	Espagne	Italie	Royaume-Uni	États-Unis
1999	244	326	166	116	133	380
2004	270-290	–	–	–	–	460-530

Sources : pour 1999, Deutch Bank Research. Pour 2004 : France, ministère du Commerce et de l'Artisanat, *tradedimensions* ; États-Unis, Food Marketing Institute, *Progressive Grocer*, Food Industry Center, *tradedimensions*.

DES STRATÉGIES DE CONTOURNEMENT

Comme sous l'empire de la loi Royer, les acteurs ont cependant développé des stratégies de contournements de la loi.

Le changement d'enseigne permet, par exemple, d'assurer un développement du *discount* par les groupes français au détriment de leurs supermarchés classiques. Ainsi, plusieurs dizaines de supermarchés Casino ont été transformés en Leader Price. Auchan a débuté le passage de supermarchés ATAC en Simply Market.

Les acteurs allemands comme français se sont également engagés dans la création de *hard discount* d'une surface juste inférieure au seuil fixé par la loi ; en 2006, sur les neuf magasins de l'enseigne Lidl (*discounter* allemand leader en France sur ce segment) à Paris, trois ont une superficie exacte de

299 m² ! La loi Raffarin a ainsi eu pour effet d'abaisser la surface moyenne des nouveaux *hard discounters*.

Les enseignes ont par ailleurs multiplié les modes de vente alternatifs. Par exemple, dans une approche similaire à celle de Tesco à Londres, Franprix (groupe Casino) réalise un maillage de Paris en petites et moyennes surfaces de vente (plus de 180 magasins) avec une offre *discount* forte ; ainsi, dans un rayon de quinze minutes à pieds, on peut trouver jusqu'à une douzaine de Franprix, totalisant plus de 5 000 m² de surface de vente mais sans la richesse d'assortiment disponible dans un hypermarché de cette dimension.

Les groupes de distribution deviennent ainsi des acteurs du commerce de proximité, plus dangereux pour le petit commerce isolé qui, en outre, est exposé à une hausse des prix du foncier pour des petites surfaces désormais très recherchées.

L'EFFET DIFFÉRÉ : DES OUVERTURES MESURÉES

L'intégration des données du recensement de 1999 dans les calculs des densités commerciales a offert un argument pour l'extension de magasins dans des zones où la population avait fortement augmenté ; cela a permis un pic d'autorisations d'extension des hypermarchés aboutissant à plus de 300 000 m² de nouvelles surfaces en 2002.

De manière plus durable, la clarification apportée par la jurisprudence, à compter de 2002, à la méthode d'analyse des projets soumis à autorisation a participé à un léger mouvement de développement des grandes surfaces à prédominance alimentaire.

Écartant une application cumulative des principes d'orientation, le Conseil d'État a estimé que les commissions doivent, avant tout, apprécier si le projet est de nature à compromettre, dans la zone de chalandise intéressée,

l'équilibre recherché par le législateur entre les diverses formes de commerce¹.

Si aucun risque « d'écrasement de la petite entreprise et de gaspillage des équipements commerciaux », pour reprendre la curieuse expression de la loi Royer que la loi Raffarin a conservée, n'est relevé, le projet doit être autorisé, quels que soient ses effets au regard des autres critères. À la recherche d'un instrument permettant d'évaluer le risque de déséquilibre entre les différentes formes de commerce, le juge a opté pour la comparaison entre le taux d'équipement de la zone de chalandise en moyennes et grandes surfaces du secteur d'activité concerné (avant et après le projet) et le taux d'équipement national ou départemental. Pour réaliser ce test, la zone de chalandise est définie comme l'ensemble des lieux accessibles depuis le site du projet en trente (resp. quinze) minutes, pour un hypermarché (resp. supermarché), sauf barrière géographique, financière ou psychologique particulière (passage de frontière, accès autoroutier, route escarpée, etc.). Lorsque le projet n'a pas pour effet de porter au-delà du taux de comparaison la densité des équipements commerciaux de la zone de chalandise considérée, il doit être autorisé.

Mais en présence d'un tel danger, les commissions doivent rechercher si cet inconvénient est compensé par les effets positifs que le projet peut présenter au regard notamment de l'emploi, de l'aménagement du territoire, de la concurrence, de la modernisation des équipements commerciaux et, plus généralement, de la satisfaction des besoins des consommateurs. Si tel est le cas, l'autorisation doit être accordée.

Si elle fournit un cadre uniforme, cette élucidation des méthodes de travail des commissions a toutefois des limites. La jurisprudence conduit

1. CE, 27 mai 2002, société Guimato et associés, *Actualité juridique du droit administratif*, 2002, p. 702, conclusions R. Schwartz.

d'abord à certaines contorsions. La combinaison d'une détermination réaliste de la zone de chalandise et de l'objet purement national de la loi (une autorisation d'implantation de grande surface du côté français de la frontière ne peut légalement être refusée pour protéger le commerce traditionnel de Belgique – qui possède pourtant un dispositif de contrôle des créations d'équipement commercial) fait qu'en cas de localisation frontalière, le pétitionnaire doit délimiter l'aire de chalandise transfrontalière, rechercher les renseignements économiques relatifs à la partie située au-delà de la frontière, mais indiquer les impacts du projet sur le seul territoire national¹.

Par ailleurs, la hiérarchisation des critères adoptée par le Conseil d'État est mise à mal par une appréhension ambiguë de la question de la concurrence. D'un côté, le fait qu'un projet favorise la concurrence ne justifie pas, par lui-même, qu'il soit autorisé. Mais, d'un autre côté, l'autorisation sollicitée doit être refusée si la réalisation de l'opération est susceptible de placer un groupe de distribution en situation d'abuser d'une position dominante dans cette zone. S'efforçant d'assumer un rôle de prévention des risques *ex ante*, le Conseil d'État interdit ainsi aux commissions de prendre des décisions qui auraient des effets anticoncurrentiels².

Le contrôle des monopoles locaux, au titre de l'équipement commercial, pourrait donc curieusement se révéler plus rigoureux que celui effectué, au titre des concentrations, par les autorités internes ou communautaires. En effet, pour celles-ci, un projet de concentration qui nuit à la concurrence sur le marché est susceptible d'être racheté s'il fait apparaître un « progrès économique et social », en produisant des gains d'efficacité, en préservant l'emploi, en permettant des investissements dans la recherche, en opérant un transfert de profit aux consommateurs, voire en constituant un « champion national » ou en évitant la disparition d'une entreprise du marché.

1. CE, 3 févr. 2003, n° 226804, société Cora Belgique et associés.

2. CE, 30 juill. 2003, n° 227838, SA Caen Distribution.

En outre, et surtout, il ne faut pas surestimer les apparences objectives du système de comparaison. Les données chiffrées utilisées apparaissent en effet largement approximatives. Prenons quelques exemples. Pour évaluer, en 2006, la population d'une zone, la CNEC se réfère aux chiffres du recensement de 1999, à la tendance révélée par l'évolution entre les recensements de 1990 et 1999 (alors que depuis 2000 la France connaît un mini boom démographique) et éventuellement, à une appréciation de la fréquentation touristique de la zone. Les surfaces commerciales de la zone de chalandise sont, elles, appréciées au jour de l'autorisation, et même parfois pour le futur puisque les surfaces seulement autorisées, non créées, voire n'ayant pas obtenu de permis de construire, doivent être prises en compte. La CNEC a beau se fonder sur les chiffres précis (à l'unité près) du recensement de 1999 et des surfaces commerciales de la zone de chalandise, elle est muette sur la densité commerciale finalement obtenue (après les extrapolations nécessaires pour déterminer la population de la zone), comme sur le terme de comparaison (voir annexe, p. 54). En outre, contraintes par la définition de la zone de chalandise à partir des courbes isochrones, les commissions font varier ces dernières sans explication (par exemple onze minutes, vingt-deux minutes...). Enfin, dans l'hypothèse de magasins dont la zone de chalandise s'étend sur plusieurs départements, la comparaison avec la densité commerciale du seul département d'implantation – alors que les disparités entre départements limitrophes sont très importantes (figure 2) – peut conduire à des solutions opposées pour des projets similaires et situés seulement à quelques centaines de mètres de distance.

Il faut également souligner que le système même de comparaison, qui se fonde sur un calcul réalisé à partir des densités en moyennes et grandes surfaces (seules données disponibles), est plus propre à apprécier les risques d'évasion de clientèle des moyennes et grandes surfaces existantes vers celle projetée que le risque de « gaspillage de l'équipement commercial » de petite dimension.

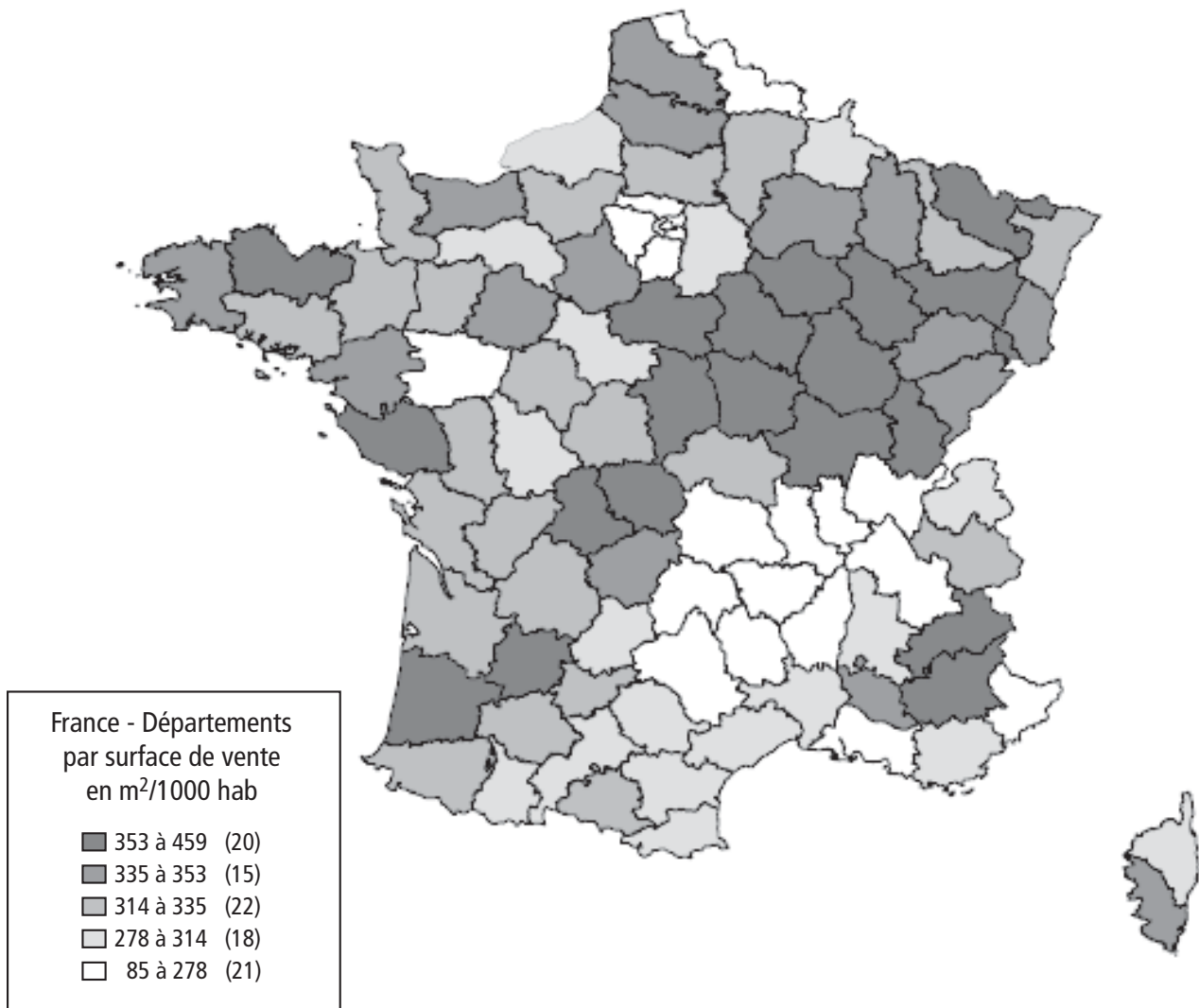


Figure 2 – Densité de surface de vente de grandes surfaces alimentaires en m²/1 000 habitants, par département en juin 2004.

Remarque : ces densités ne corrigent pas des flux touristiques saisonniers ni des flux transfrontaliers. Les surfaces de vente par consommateur potentiel sont en particulier plus faibles dans les Alpes, en Bretagne, en Méditerranée ou le long de la côte Atlantique.

Source : ministère en charge du Commerce.

Par ailleurs, la multiplicité des critères susceptibles d'être pris en considération pour compenser le risque de dépassement de la densité commerciale moyenne que comporterait la réalisation d'un projet laisse

aux commissions une marge de manœuvre appréciable. À la lecture des décisions des commissions, on ne peut qu'être pris de vertige face aux contradictions entre les décisions d'une même CDEC à quelques mois d'intervalle, ou face aux divergences de la CDEC et la CNEC quant aux données quantitatives utilisées pour apprécier un même projet (voir exemples en annexe).

Ces incertitudes, l'intégration des données du recensement de 1999 et la hiérarchisation des critères du contrôle ont permis un regain des autorisations. Les grandes surfaces à prédominance alimentaire connaissent ainsi, depuis 2002, une expansion modérée¹. En particulier, en ajoutant les

1. En revanche, on ne peut prétendre que la loi Raffarin n'a pas atteint un objectif de limitation de croissance du grand commerce. Deux statistiques principales sont avancées par les tenants de cette interprétation pour le « prouver » (voir, par exemple, le dossier d'installation de la Commission sur la modernisation de l'urbanisme commercial, ministère du Commerce, octobre 2006) :

- Le taux d'autorisation par les CDEC et la CNEC. Autour de 45 % au début des années 1990 avant la loi Raffarin, il atteint désormais 80 %. Mais un taux d'autorisation est le ratio des autorisations sur les demandes. Le niveau des demandes est endogène au comportement des enseignes, qui lui-même dépend du coût de montage d'un dossier. Or la loi Raffarin a multiplié les pièces composant un dossier, jusqu'à de lourdes études d'impact pour les grosses structures. À l'opposé, par stratégie, des enseignes peuvent déposer des demandes non pertinentes. Ainsi, il est difficile de déduire du fait que le taux d'autorisation des magasins de *discount* alimentaire n'est que de 60 %, un biais des commissions en défaveur de ce type de commerce. Ce chiffre est affecté par Aldi, *discounter* allemand qui obtient moins de 50 % d'autorisation ; volonté nationaliste des commissions ? Probablement pas, Lidl, *discounter* allemand également, et leader sur ce segment en France, présente un taux bien supérieur.
- Le nombre de m² autorisés annuellement semble donc une meilleure statistique. Mais là aussi les chiffres bruts sont peu informatifs. Ainsi, la forte montée des m² autorisés entre 1997 et 1999 (donc avant l'effet recensement) – passage de 1,1 million

magasins transférés et ceux de moins de 300 m², le *hard discount* est passé de 1 800 magasins en 1996 à 4 000 en 2006 ; il a fini par doubler sa part de marché sur cette période, pour atteindre 9 % en 2002 puis autour de 13 % – dont plus de la moitié détenue par des sociétés allemandes – en 2006 (c'est-à-dire autant que les hypermarchés Carrefour). La France présente néanmoins une des plus faibles parts de marché de ce type de commerce en Europe. Si elle demeure inférieure à 10 % en Grande-Bretagne où le service reste clef dans le commerce, elle dépasse 40 % en Allemagne, 50 % en Norvège et 35 % en Belgique, où les modes de consommation sont assez proches de ceux des Français.

Mais une croissance modérée de l'équipement commercial n'est pas synonyme d'équilibre économiquement efficient.

Les conséquences économiques de la réforme

LES CHAMPIONS FRANÇAIS GAGNANTS

Comme nous l'avons vu, le gel et la loi Raffarin ont non seulement contraint l'expansion du *hard discount*, mais aussi limité les créations ou les extensions de magasins classiques, au profit des grands groupes français déjà en place.

à 2,6 millions – est le fait non de l'inefficacité de la loi, mais principalement de l'impact du gel initial prévu par la loi et de l'incertitude juridique régnant en 1997 et 1998. En outre, sur les 3,7 millions de m² autorisés en 2005 toutes activités confondues (dont le quart pour les magasins de bricolage et jardinerie, et un cinquième pour l'alimentaire), 170 000 sont des transferts donc des non-créations. Si les critères *ante* Raffarin (Royer) avaient été conservés, sur les 2,7 millions de m² de nouveaux magasins, autour d'un million n'auraient pas nécessité d'autorisation. Une part substantielle des 800 000 m² d'extension n'aurait pas non plus été du ressort des commissions. Au total, les autorisations sous critères Royer sont actuellement du même ordre de grandeur que celles prévalant au début des années 1990.

Par effet de rareté, la valeur foncière de leurs implantations est revalorisée. Surtout, la conjonction de la loi Raffarin qui limite drastiquement la concurrence par l'offre et accentue la pression sur les fournisseurs par effet de rareté des linéaires accru par l'essor des marques de distributeur¹, et de la loi Galland qui obérait la concurrence par les prix et stimulait les marges arrière, a dopé les profits hexagonaux des entreprises du secteur. Le taux de marge économique du grand commerce alimentaire s'est ainsi envolé de douze points entre 1996 et 2002 (tableau 3), alors qu'il demeurait stable sur l'ensemble de l'économie.

Tableau 3 – Taux de marge et part du travail dans la valeur ajoutée des supermarchés et des hypermarchés de 1994 à 2002.

En %	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Taux de marge économique	20,7	21,0	21,4	23,6	25,8	26,5	29,7	31,6	32,9
Part du travail	79,3	79,0	78,6	76,4	74,2	73,5	70,3	68,4	67,1

Source : INSEE.

Si certains groupes français ont rencontré, ou rencontrent, des difficultés, elles s'expliquent par leurs stratégies propres. Ne pouvant gagner des parts de marché en France, bloquées à deux tiers du marché alimentaire de détail et à un cinquième du non alimentaire, ni par une politique des prix agressive ni par la création significative de nouvelles surfaces, certains

1. M.-L. Allain et C. Chambolle, « Les relations entre producteurs et distributeurs : bilan et limites de trente ans de régulation », *Revue française d'économie*, XVII (4), 2003, p 169-212.

acteurs de la grande distribution alimentaire se sont concentrés¹ et ont fait le choix de se lancer à la conquête des marchés extérieurs². Le groupe Carrefour est emblématique de cette stratégie. Sa fusion avec Promodès en 1999 l'a propulsé au deuxième rang mondial, loin, cependant, derrière l'Américain Wal-Mart. Parallèlement, il s'est implanté aux quatre coins du monde, du Japon à l'Argentine. En 2004, c'était le plus international des grands groupes de distribution mondiaux avec plus de la moitié de son chiffre d'affaire hors de France. À titre de comparaison, Wal-Mart ou le troisième groupe mondial, le Britannique Tesco, réalisaient moins du quart de leur activité hors de leurs frontières.

Or, l'internationalisation est une stratégie dangereuse. Les formats de vente ne s'exportent pas nécessairement bien, du fait de préférences et d'habitudes de consommation locales. Ainsi le format grande surface rencontre-t-il un succès mitigé auprès des clients japonais qui, ne pouvant faire de stocks du fait de l'exiguïté de l'habitat, ont l'habitude d'acheter très régulièrement de petites quantités dans des magasins de proximité. Les modes locaux de gestion des ressources humaines peuvent être également inadaptés. Même Wal-Mart, laminé par la concurrence du *hard discount* et des résistances sociales, a dû se retirer d'Allemagne en 2006. Carrefour, grâce à ses rentes sur le marché français – il y réaliserait les deux tiers de ses profits – a longtemps pu soutenir sa stratégie. Même sur des marchés proches, certaines implantations ont été longtemps déficitaires ; par exemple les hypermarchés belges de Carrefour n'affichent des résultats à peine

1. Les fournisseurs ne font plus face qu'à cinq principales centrales d'achat.

2. Par exemple, le deuxième groupe français Auchan, déjà présent aux États-Unis, en Italie et en Espagne, intègre Docks de France en 1996, s'implante au Portugal et en Pologne, en 1997 en Argentine, en 1998 en Hongrie et au Mexique, en 1999 en Chine, en 2000 à Taiwan, en 2001 au Maroc, en 2002 en Russie... mais quitte les États-Unis en 2003.

positifs que depuis 3 ans. D'autres filiales, fortement déficitaires, ont dû être cédées en 2005 et 2006 : Mexique, Japon, République Tchèque, Slovaquie, Corée du Sud, partiellement Espagne et Brésil¹. En revanche, son implantation en Chine à la fois sur les formats hyper et *discount* demeure dynamique.

LES CONSOMMATEURS PERDANTS

La conjugaison de la loi Raffarin et de la loi Galland a eu un net impact inflationniste, comme le souligne notamment le rapport Canivet (2004). Avec un recul plus important, les données d'Eurostat mettent en évidence que ces lois ont été suivies par une hausse significative des prix des produits alimentaires (figure 3) et cela dès l'automne 1996, c'est-à-dire bien avant l'arrivée de l'euro. En cumulé, elle atteint 7 % en 2003. Ce chiffre est compatible avec ceux issus des politiques tarifaires des enseignes intégrées. Certaines centralisent les prix de la quasi-totalité des produits et les adaptent localement pour répondre à la concurrence ; l'observation de telles données « confidentielles » montre que les différences de prix entre deux magasins de taille comparable d'une même enseigne, l'un en situation de monopole, l'autre faisant face à plusieurs concurrents, peut atteindre 5 à 10 %.

Compte tenu de son poids dans la consommation totale, l'alimentaire aurait donc participé pour 1 % à la hausse de l'indice des prix de référence en France, ce qui représentait une ponction de l'ordre de 9 milliards d'euros sur le budget des ménages pour l'année 2003. Les ouvriers, les employés, les petits retraités ou les familles nombreuses sont particulièrement touchés

1. Ces cessions d'actifs non rentables conjuguées à une baisse des prix en France ont ramené un équilibre entre les participations des activités françaises et étrangères aux profits totaux du groupe (respectivement 54 et 46 % en 2005).

du fait de la part importante de l'alimentaire dans le panier de consommation (par exemple, hors alcools, 20 % pour les retraités, 18 % pour les ouvriers contre 13 % pour les cadres). C'est le phénomène inverse de celui observé

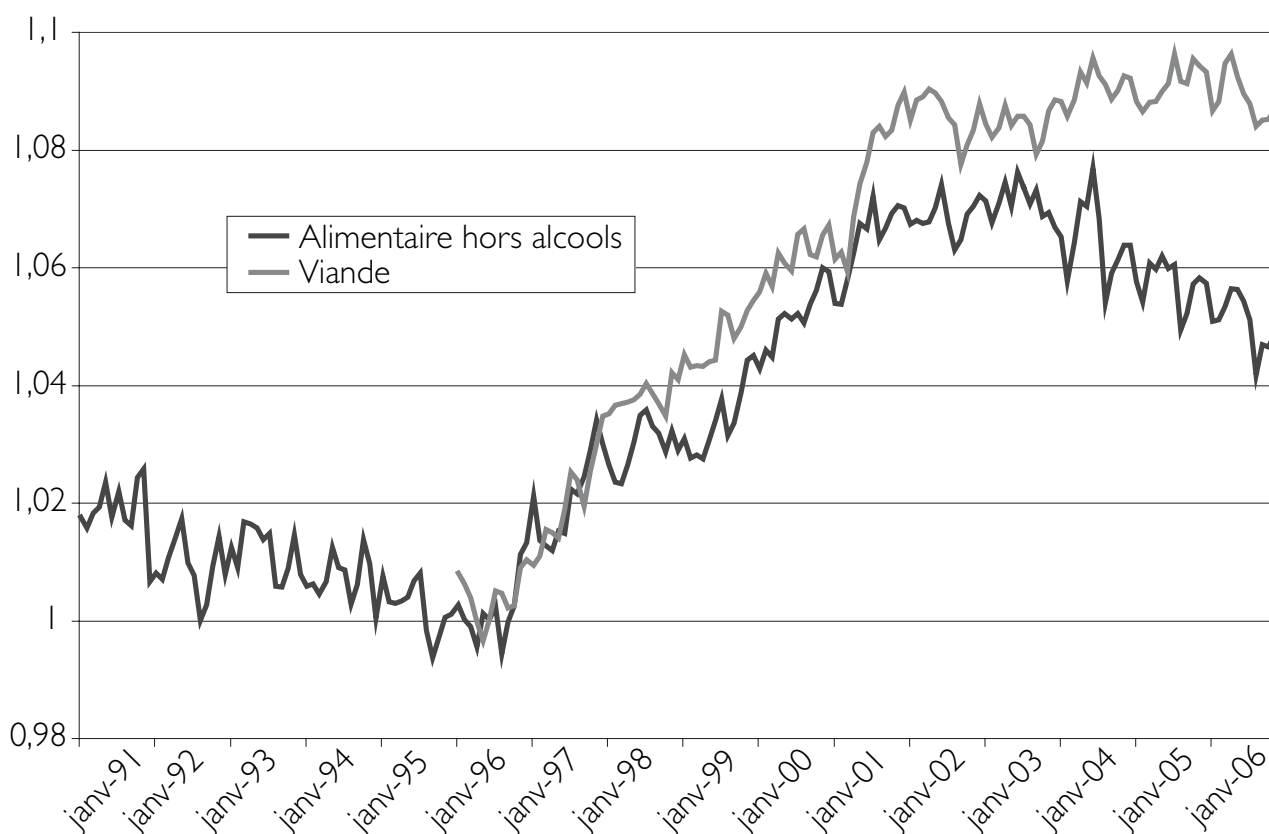


Figure 3 – Évolution « réelle » des prix de l'alimentaire (hors alcools) en France par rapport à l'Union européenne à quinze de 1991 à 2006 (base 1 = juin 1996).

Lecture : les courbes indiquent l'évolution des prix des produits alimentaires et de la viande en France relativement à la fois à celle de l'indice global hors énergie et alimentaire et aux mêmes évolutions constatées dans l'UE des quinze = [indice des prix des produits alimentaires en France / indice des prix hors énergie et alimentaire en France] / [indice des prix des produits alimentaires dans l'UE des quinze / indice des prix hors énergie et alimentaire dans l'UE des quinze]. Par exemple, entre 1996 et 2006, la différence entre le prix relatif de la viande en France et celui dans l'UE des quinze a augmenté d'environ 9 %.

Source : base des indices des prix harmonisés d'Eurostat, données provisoires pour 2006.

aux États-Unis où les consommateurs modestes ont été gagnants à l'extension de Wal-Mart¹.

L'intervention du ministre des Finances, Nicolas Sarkozy, auprès des distributeurs en 2004, puis la loi Dutreil du 2 août 2005 et la reprise relative de la croissance des surfaces *discount* ont permis d'enclencher une légère décreue des prix alimentaires. Mais le stock d'inflation de l'alimentaire est toujours en grande partie acquis, notamment pour des produits comme la viande qui n'ont pas connu de repli de leurs prix (voir figure 3).

L'impact de la loi Raffarin en terme d'offre de produits est plus difficilement appréciable. Bien que ralenti dans son expansion, le *hard discount* connaît un fort engouement qui a montré aux enseignes classiques qu'une part significative des consommateurs souffrait d'un pouvoir d'achat faible voire déclinant. Pour répondre à ce marché, toutes les enseignes proposent désormais des gammes de premiers prix similaires à celles des *hard discounters*. Certaines disposent même de zones dédiées au *hard discount* au sein de leurs hypermarchés.

En revanche, les consommateurs ont été perdants en terme d'offre de services et d'accès aux commerces. Ainsi, le *hard discount* participe de la revitalisation de certaines zones : en 2006, la moitié des grandes surfaces alimentaires en zones urbaines sensibles sont des *hard discounters*. En entravant la croissance des surfaces de ventes ou leur renouvellement, la loi Raffarin n'a pas permis de répondre aux besoins des consommateurs. En particulier, les consommateurs s'épuisent dans les files d'attente générées par la concentration des clients sur les rares surfaces ; l'installation de bancs pour le repos des clients dans certains hypermarchés du Sud-Est de la France,

1. J. Hausman et E. Leibtag, « Consumer benefits from increased competition in shopping outlets : measuring the effect of Wal-Mart », NBER Working Paper, n° 11809, 2005.

où le déficit de surfaces de vente est le plus criant (voir figure 2), ne semble guère efficace. L'exiguïté des surfaces oblige les petits supermarchés à choisir entre un assortiment pauvre et des espaces de circulation, au détriment du confort des consommateurs voire de leur sécurité.

Le slogan de Leader Price (groupe Casino) « Ici on gagne aussi du temps » résume bien l'avantage du concept *discount* « un besoin, un produit » qui évite aux consommateurs de perdre du temps à choisir. Puisque la durée d'encaissement est incompressible (il faut bien payer), la recherche de gains de temps par le consommateur, qu'il soit âgé ou actif avec des horaires de travail de plus en plus fragmentés, a dopé les rayons de prédécoupés au détriment des rayons traditionnels pourtant plébiscités initialement par la clientèle. Aux rayons traditionnels victimes de difficultés de recrutement comme la boucherie, s'est donc ajouté le déclin des rayons fromagerie, charcuterie ou traiteur...

L'EMPLOI ET LES CONDITIONS DE TRAVAIL

Ce déclin explique le recul historique de l'emploi dans la grande distribution alimentaire en 2004, suivi d'une reprise molle en 2005. Cependant, comme pour la loi Royer, il est très difficile de déterminer statistiquement les conséquences spécifiques de la loi Raffarin sur l'emploi net dans le commerce alimentaire.

L'emploi total dans la grande distribution alimentaire a certes continué à progresser à un rythme constant jusqu'au début des années 2000, mais cette tendance s'expliquait pour moitié par la montée du temps partiel (+ 10 points) et par le passage généralisé aux 35 heures dans le secteur. Par ailleurs, le *hard discount* étant peu intensif en main-d'œuvre, son entrave a pu préserver des emplois. Après un rapide déclin, les commerces d'alimentation spécialisée et d'artisanat commercial (boulangerie-pâtisserie...) ont stabilisé leurs ventes en volume ; mais c'est plus le résultat du développement

de leurs activités autour de produits et services à haute valeur ajoutée que de la « protection » issue de la loi Raffarin.

Néanmoins, la forte déformation du partage de la valeur ajoutée en faveur du capital suggère que les distributeurs auraient pu supporter une augmentation significative des surfaces de vente et de l'emploi. En supposant que les douze points supplémentaires de taux de marge économique auraient entièrement été consacrés à l'emploi, on obtient un gain homothétique de l'ordre de 18 % ($=12\%/0,66$) d'emplois, c'est-à-dire plus de 100 000 emplois. En bloquant la concurrence par les prix, la loi Galland offrait en effet des possibilités financières uniques d'amélioration des services aux consommateurs, à travers une concurrence surface/service en magasin, et donc de créations d'emploi, que la loi Raffarin a annihilées.

Par ailleurs, la politique d'entrave du *hard discount* a probablement réduit les opportunités d'emploi des minorités « visibles » et des très peu qualifié(e)s en France. On observe en effet une nette segmentation de la main-d'œuvre entre la chaîne classique et le *hard discount*¹. Les *hard discounters* recherchent des salariés polyvalents (caisse, remplissage des rayons et entretien) mais qui n'auront à assumer qu'une relation commerciale minimaliste avec la clientèle. En outre, du fait de salaires au niveau du smic² et d'une image sociale dégradée, les *hard discounters* s'adressent au marché secondaire³ du travail. Les supermarchés « classiques » ou les hypermarchés, qui offrent des salaires significativement supérieurs (entre 10 et 20 %), peuvent être

1. Ph. Askenazy, J.-B. Berry et S. Prunier-Poulmaire, « Working hard for farge French retailers », in *Low Wage France*, New York, Russell Sage Foundation, 2007.

2. Lorsqu'il y a accord d'intéressement, il est soit réservé à des salariés ayant une ancienneté importante pour le secteur (par exemple, 1 an chez Ed), soit déclenché sur des critères stakhanovistes (par exemple, 560 € de ventes par heure travaillée chez Aldi).

3. C'est-à-dire aux actifs bénéficiant des plus faibles options sur le marché du travail, typiquement les personnes victimes de discrimination.

sélectifs, voire en pratique discriminer¹, pour s'assurer d'un personnel ressemblant à leur clientèle ou correspondant aux « attentes » de cette dernière notamment pour certains rayons traditionnels, où la relation avec le client est essentielle. Les étudiants sont particulièrement recherchés en caisse. Mais les distributeurs classiques n'ont plus la possibilité de faire évoluer rapidement leur personnel. Le secteur bénéficiait avant la loi Raffarin d'un marché interne vigoureux capable de motiver les salariés : la création de nouveaux magasins offrait des opportunités de progression hiérarchique. En gelant les créations de magasins, la loi a cassé cette dynamique.

La relative rareté de l'appareil commercial a par ailleurs induit un niveau de productivité physique (c'est-à-dire mesurée en terme de ventes par heure travaillée) et donc d'intensité du travail exceptionnelle ; les ventes par m² demeurent deux fois plus élevées que celles constatées aux États-Unis malgré le rattrapage américain de la dernière décennie (tableau 4).

Tableau 4 – Performances physiques de la grande distribution alimentaire en France et aux États-Unis en 2004.

	Ventes annuelles par m²	Ventes par heure travaillée	Salariés pour 10 m²	Heures travaillées par m²
France	9,8 K€	200 €	0,33	50
États-Unis	4,2 à 6,5 K\$	120 à 140 \$	0,25 à 0,35	35 à 46

Lecture : une grande surface est un magasin de plus de 400 m² en France, et au-delà de 2 millions de dollars de chiffre d'affaire aux États-Unis. La marge commerciale inclut les marges arrière. En 2004, en parité de pouvoir d'achat, la conversion euro/dollar était quasi unitaire.

Source : Askenazy *et al.*, *op. cit.*, à partir de diverses sources nationales.

1. Ces pratiques sont parfaitement assumées voire rationalisées par les acteurs de terrain, notamment les recruteurs (Ph. Askenazy *et al.*, *op. cit.*)

L'intensité et la flexibilité du travail atteignent des niveaux extrêmes dans les zones à forte concentration de population mais faible équipement commercial (banlieue lyonnaise, Côte d'Azur...). En 2005, sur les dix hypermarchés les plus productifs, trois sont situés dans les Alpes-Maritimes, deux dans les Bouches-du-Rhône, le record étant détenu par le Carrefour de Meylan en Isère avec 27 000 € de chiffre d'affaire par m². Avec 10 000 à 20 000 clients par jour, les grands hypermarchés de ces zones sont les monuments les plus visités de France ! La concentration des flux de clients sur le samedi et certains créneaux horaires met l'organisation et les salariés sous tension.

Les salariés y souffrent d'une usure au travail et de maladies professionnelles, comme les troubles musculo-squelettiques, largement sous-déclarées et comparables à celles de la vieille industrie manufacturière¹. Ces atteintes à la santé concernent tout autant les enseignes françaises qu'étrangères, les hypermarchés que les *hard discounters*. Le corollaire est un absentéisme significatif et un taux de rotation de la main-d'œuvre pouvant atteindre 100 % incluant des démissions massives. L'absentéisme imprévu génère des difficultés importantes pour l'organisation des supermarchés classiques et surtout des hypermarchés qui sont dotés d'un personnel spécialisé ; une absence en caisse peut rapidement induire un engorgement de la ligne de caisse. En revanche, contrairement à une argumentation souvent avancée sur le terrain, les violations du droit du travail et de la convention de branche, en particulier en matière d'éclatement des horaires de travail ou de politiques antisyndicales ne peuvent être imputées à la rareté des surfaces de vente ; ces pratiques se retrouvent sous des formes proches dans le grand commerce aux États-Unis ou en Allemagne.

1. Ph. Askenazy *et al.*, *op. cit.*

LA CROISSANCE : UN RETARD DE 10 ANS

Les rentes augmentant naturellement avec les marges arrière, la modernisation des structures commerciales n'a plus été une priorité. Alors que la France présentait un modèle productif particulièrement moderne, fondé dès le milieu des années 1990 sur l'usage de technologies de l'information, les gains de productivité ont été faibles entre 1995 et 2002¹. Dans le même temps, les États-Unis affichaient plus de 6 % de croissance annuelle de la productivité sur ce segment, représentant à elle seule un tiers de l'accélération de la croissance totale de l'économie américaine², même si les « progrès » du commerce s'y sont accompagnés d'une érosion des salaires. Plus précisément, la quasi-totalité de cette mécanique est portée par les performances des nouveaux magasins où l'usage des technologies de l'information est intensif³.

C'est donc un processus classique schumpeterien de création/destruction qui améliore les performances de ce secteur. En cassant la dynamique de création d'établissements, la loi Raffarin a probablement obéré les gains de

1. B. van Ark, R. Inklaar et R. H. McGuckin, « ICT and productivity in Europe and the United States. Where do the differences come from ? », *CESifo Economic Studies*, 49, mars 2003, p. 295-318.

2. Ces estimations ne prennent cependant pas en compte les externalités négatives – augmentation du trafic, etc. – engendrées par les grands ensembles commerciaux souvent périurbains.

3. L. Foster, J. Haltiwanger et C. J. Krizan, « The link between aggregate and micro-productivity growth : evidence from retail trade », NBER Working Paper, n° 9120, 2002 ; M. Doms, R. Jarmin et S. Klimeck, « Information technology investment and firm performance in US retail trade », *Economics of Innovation and New Technology*, 13(7), 2004, p. 595-613.

productivité et réduit les capacités de croissance macroéconomique de la France, pouvant aller jusqu'à un demi-point annuel¹.

Par ailleurs, le commerce outre-Atlantique comme en Allemagne a joué un rôle déflationniste qui a soutenu la croissance, alors que les lois Raffarin et Galland ont eu un impact inflationniste en France.

Néanmoins, les enseignes ont retrouvé récemment le chemin de l'innovation. Conscientes de leurs faiblesses et de leurs difficultés pour gérer les flux de clientèles, et face au risque d'un retour modéré à une concurrence par les prix lié à la réforme de la loi Galland et à l'introduction de la publicité télévisée, les chaînes françaises ont en effet adopté de nouvelles stratégies.

La virtualisation des surfaces de vente est expérimentée. Les magasins en ligne (Ooshop, Auchandirect...) sont en forte croissance. Mais leur chiffre d'affaire cumulé demeure encore similaire à celui d'un gros hypermarché. En revanche, le *drive-in* d'Auchan pourrait révolutionner le secteur. Testé dans le Nord et particulièrement économe en main-d'œuvre, ce concept consiste en des bornes interactives sur lesquelles l'automobiliste fait ses courses ; quelques minutes après validation, un employé sort de l'entrepôt adjacent et charge le véhicule.

Après des années d'hésitation, les nombreux magasins faisant face à de forts flux de clients introduisent ou vont introduire des caisses automatiques de *self scanning* malgré leur coût et la lourde maintenance requise. Le consommateur effectue lui-même le scan des produits et paye à une borne. Cette technologie présente plusieurs avantages. Pour reprendre le slogan de

1. Notons que Griffith *et al.*, en 2005, dans un travail encore préliminaire, trouvent que la réglementation britannique de 1996 a ralenti la croissance de la productivité de la grande distribution alimentaire, les implantations de centre-ville plus petites ne bénéficiant pas d'économies d'échelle significatives ; cependant cet impact est quantitativement faible, la création totale de nouveaux établissements n'ayant que peu été affectée par la réforme. On peut donc mener une politique d'aménagement du commerce neutre pour la croissance.

Monoprix, c'est la « caisse dont vous êtes le héros ». Les cadres pressés sont particulièrement visés. Ils gèrent leur agenda avec leur PDA, tapent leur texte avec leur portable, en marginalisant leur assistante... ils feraient de même leur *check out* avec leur *self scan* sans avoir besoin d'une caissière ; le passage en caisse deviendrait « ludique », l'attente plus supportable. En outre, la caissière n'existant plus physiquement, on peut placer plus de caisses de *self scan* que de caisses traditionnelles sur une même ligne ; c'est un gain crucial pour réduire la pression en caisse. À terme, 20 % des postes de caisse traditionnels seraient supprimés, comme dans des magasins Wal-Mart outre-Atlantique.

Anticipant un *statu quo* en matière d'expansion du parc commercial, les enseignes disposent également d'une solution complémentaire pour résoudre leur problème clef de flux importants de clientèle sur certains segments horaires. Une ouverture généralisée le dimanche permettrait d'accroître l'offre sans augmentation des surfaces de vente. Autour de 20 % des dépenses pourraient être effectuées ce jour là. Outre l'avantage organisationnel, les enseignes, alimentaires ou non, amélioreraient la rentabilité de leur capital donc la valeur de leur foncier, renforceraient leurs positions monopolistiques et pourraient reprendre leur marche de conquête des clients au détriment du petit commerce. L'usage de l'argument du « consommateur gagnant » a déjà trouvé des échos. Des propositions de lois dans cette direction ont été déposées. Un avis du Conseil économique et social sur l'ouverture dominicale est attendu pour la fin février 2007.

Au total, en ce qui concerne l'alimentaire, les conséquences économiques de la loi Raffarin sont négatives. Le petit commerce isolé, qui était déjà à un niveau d'étiage, a poursuivi son déclin. En essayant de figer les positions des acteurs commerciaux, elle a fait des groupes français des rentiers. Les salariés en France ont perdu des opportunités d'emplois et endurent des conditions de travail souvent pénibles, alors que le consommateur subit une hausse des prix. Un secteur important a ainsi été entraîné dans une trajectoire inefficace du point de vue économique.

Réformer le régime d'autorisation de l'urbanisme commercial

DES PROPOSITIONS AU RABAIS ?

Retardée par le gouvernement dans l'espoir d'assouplir la position de la Commission européenne, la réforme de la loi Raffarin est aujourd'hui à l'ordre du jour. La réflexion, sur les bases de la proposition Fouché votée par le Sénat en juin 2005, a été confiée à la Commission sur la modernisation de l'urbanisme commercial dont les conclusions sont très attendues. Son cahier de route annonçait trois directions.

Tout d'abord, s'il n'était pas question d'abaisser une nouvelle fois le seuil de la surface soumise à autorisation¹, la hiérarchisation, imaginée par le Conseil d'État, des critères d'examen des demandes – construction favorable aux demandeurs puisque, dans le cas où le projet ne devait pas porter la densité commerciale au-delà des moyennes départementales et nationales, son autorisation était acquise quels que soient ses effets sur les autres domaines – devrait être condamnée. Exigé par le droit communautaire (directive « Services » adoptée définitivement le 15 novembre 2006, art. 14.5), l'abandon d'une méthode de test économique des besoins au profit de l'appréciation du projet à l'aune des différents principes d'orientation (au nombre de cinq dans la proposition Fouché : concurrence, emploi et conditions de travail, aménagement du territoire, protection de l'environnement et qualité de l'urbanisme incluant tout particulièrement la valeur esthétique), placés à égalité, a vocation à accroître le niveau d'exigence des commissions. Toutefois, la pluralité des facteurs, dont l'appréciation concrète (effets sur l'emploi dans une zone considérée de la création d'une surface commerciale ?) et la traduction juridique (appréciation de la valeur

1. Rép. Min. n° 55501 : JOAN Q, 15 mars 2005, p. 2803.

esthétique d'un projet ?) sont loin d'être évidentes, est de nature à créer une grande insécurité juridique autour de la délivrance des autorisations.

Diverses réformes structurelles sont également envisagées. La dimension départementale de la commission pourrait être accrue par la présence du président du conseil général ; mais parallèlement à cette augmentation des membres de la commission de six à sept, la proposition Fouché élève le seuil de majorité de quatre à cinq votes favorables – ce qui ne peut avoir pour conséquence que de rendre plus difficile l'obtention d'une autorisation et comporte un risque, souligné d'ailleurs par R. Dutreil, de paralysie. Des commissions interdépartementales d'équipement commercial seraient créées pour examiner les projets dépassant 6 000 m². Le projet Fouché restreint en outre la place des hauts fonctionnaires dans la CNEC. Puisqu'une refonte complète des commissions d'équipement commercial paraît exclue, des ajustements devraient être imaginés pour que la participation des représentants consulaires soit compatible avec l'interdiction, par la directive « Services », de « l'intervention directe ou indirecte d'opérateurs concurrents, y compris au sein d'organismes consultatifs, dans l'octroi d'autorisations [individuelles] » (art. 14.6).

Enfin, pour assurer une meilleure effectivité de la loi, des sanctions administratives immédiates se substitueraient, ou s'ajouteraient, aux procédures pénales en cas d'ouverture d'une surface non autorisée.

Même si le programme des aménagements internes de l'autorisation d'urbanisme commercial est ainsi assez précisément tracé, la réforme ainsi conçue risquerait d'ouvrir une nouvelle phase d'insécurité juridique. Économiquement, le développement des surfaces de vente pourrait, au moins transitoirement, replonger dans l'atonie. Les choix technologiques économes en main-d'œuvre dans le grand commerce alimentaire seraient également confortés.

ENCADRÉ 3**La Belgique, l'autre pays de la réforme 2005**

La loi dite « cadenas » du 29 juin 1975 avait adopté un système restrictif d'autorisation des implantations commerciales de plus de 1 000 m² en deux temps. La demande, accompagnée d'un dossier socioéconomique devait être adressée au Collège des bourgmestres et échevins (CBE) de la commune d'implantation, qui donnait l'autorisation sur avis conforme (c'est-à-dire obligatoire) du Comité socio-économique national pour la distribution (CSEND) dans lequel siègent des représentants des entreprises de la grande distribution, des PME, des artisans et des consommateurs.

Ce système a été sensiblement modifié par la loi d'août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales, votée par les socialistes et les libéraux et dite loi « Ikéa » (en raison des difficultés du géant suédois pour obtenir des autorisations sous le régime ancien ; Ikéa dispose pourtant déjà en Belgique de pratiquement deux fois plus de magasins par habitant qu'en France).

Le champ d'application du régime d'autorisation est étendu puisque y sont désormais soumises toutes les implantations commerciales de plus de 400 m². Mais, le pouvoir de décision appartient désormais au CBE, qui statue seul pour les implantations inférieures à 1 000 m² et sur avis simple du CSEND, pour les autres. Les délais d'examen des dossiers sont fortement raccourcis (50 ou 70 jours) et, en cas de dépassement, l'autorisation est réputée acquise. Par ailleurs, un examen simplifié est prévu en faveur des extensions limitées (de 20 % et 300 m² au maximum). Enfin, la loi « Ikéa » crée une procédure de recours devant un comité interministériel pour la distribution, composé des ministres fédéraux de l'économie, des classes moyennes, de l'emploi et de la mobilité et des transports, ainsi que du ministre de

l'Économie de la région concernée. Les critères d'autorisation, qui doivent être examinés cumulativement sont : la localisation spatiale de l'implantation, les intérêts des consommateurs, l'influence du projet sur l'emploi et les répercussions du projet sur le commerce existant. Au total, les autorisations de nouvelles surfaces ont bondi de 40 % en 2005 par rapport à 2002-2004, mais une bonne partie de cette hausse s'explique par l'abaissement du seuil d'autorisation entré en vigueur en mars 2005.

UNE POLITIQUE COHÉRENTE ?

Fondamentalement, l'objectif assigné au contrôle n'est pas précisément identifié. Ne sont évoquées ni l'intégration de l'urbanisme commercial dans les plans d'urbanisme, ni la fusion de l'autorisation d'équipement commercial avec le permis de construire¹. Pourtant, la dissociation de ces deux barrières à l'entrée, qui induit lenteurs et insécurité, ne semble se justifier que par la perméabilité totale des objectifs qu'elles poursuivent : à l'une, le contrôle de l'urbanisme, à l'autre, la protection du petit commerce.

Si le passage par les commissions d'équipement constitue essentiellement une modalité technique d'appréciation des effets d'un projet commercial en termes d'aménagement du territoire en surfaces de vente, la double procédure d'autorisation perd sa raison d'être. La solution retenue en Belgique d'une procédure rapide conduite par l'autorité en charge de la délivrance des permis de construire (voir encadré 3) semble plus appropriée pour garantir un développement équilibré du grand commerce.

1. Le principe est préconisé depuis longtemps, cf. G. Monédiaire, « Principe et régime de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, de l'environnement et de l'urbanisme commercial », *Droit et Ville*, 41, 1996, p. 187 ; Ph. Terneyre, *Les Petites Affiches*, 1996, p. 31.

En revanche si, malgré une volonté affichée de procéder à une transformation d'ampleur de l'autorisation d'urbanisme commercial, l'objectif demeure la protection du petit commerce, ce qui précède démontre que la soumission à autorisation des surfaces commerciales excédant un certain seuil ne constitue pas un instrument efficace. De surcroît, la multiplication récente des petites surfaces appartenant à de grandes enseignes condamne *de facto* un tel dispositif de contrôle. Aujourd'hui la grande distribution ne s'identifie plus nécessairement aux magasins de grande surface. La frontière est d'autant plus floue que les petits commerces fleurissent dans les galeries marchandes des centres commerciaux.

Pour préserver le petit commerce, d'autres instruments pourraient être davantage sollicités. On pense, par exemple, à la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, qui pèse sur les locaux de vente au détail dépassant 400 m². Seule une petite moitié des 600 millions d'euros annuels produits par cette taxe est affectée aux actions en faveur du commerce de proximité et de l'artisanat, notamment en indemnités au départ des commerçants et artisans ou en aides en cas de catastrophes naturelles ou industrielles. Une reventilation en faveur de la modernisation des commerces existants ou de leur création aiderait au maintien voire à l'expansion du petit commerce, notamment dans les zones qu'il a désertées, au bénéfice des consommateurs.

Quoi qu'il en soit, le contrôle à l'entrée exercé par l'État n'est pas une formule appropriée pour garantir un développement harmonieux de la distribution.

Annexe – L'autorisation d'équipement commercial : exemples en Isère

DES DÉCISIONS CONTRADICTOIRES ET ANTIÉCONOMIQUES

Un besoin des consommateurs, des créations d'emplois = un refus d'extension.

**DECISION DE LA COMMISSION DEPARTEMENTALE
D'EQUIPEMENT COMMERCIAL DE L'ISERE
réunie le 24 octobre 2006 à 09h30**

[...]

CONSIDERANT que la ville de LA MURE dessert des communes de montagne, du sud du département, pouvant être éloignées et qui ne disposent d'aucun commerce.

CONSIDERANT que le projet présente l'intérêt de moderniser ce magasin proche du centre-ville, de renforcer son offre en produits non alimentaires et de le rendre plus attractif afin de réduire l'évasion commerciale.

CONSIDERANT que ce projet d'extension correspond aux orientations du schéma de développement commercial ainsi qu'aux attentes de la population.

CONSIDERANT que la réalisation du projet permettrait la création de 11 emplois supplémentaires, soit 9 emplois équivalent temps plein.

MAIS CONSIDERANT qu'après prise en compte du présent projet, la densité en matière de grandes et moyennes surfaces alimentaires passe de 394 à 429 m² pour 1 000 habitants sur la zone de chalandise, moyenne supérieure à la moyenne nationale 317 m².

CONSIDERANT que le projet risque de destabiliser le commerce local.

A décidé de refuser l'autorisation sollicitée par la demande susvisée par 3 votes favorables, et 3 votes défavorables.

Ont voté pour l'autorisation du projet :

- | | |
|----------------|---|
| - M. PILAUD | Représentant M. le Maire de GRENOBLE |
| - M. SENOR | Président de la Communauté de Ciommunes de La Matheysine |
| - Mme AUVERGNE | Représentante titulaire des Associations de consommateurs |

Ont voté contre le projet :

- | | |
|----------------|--|
| - M. MARCHIOL | Maire de LA MURE |
| - M. GRASSET | Représentant M. le Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Grenoble |
| - M. RODRIGUEZ | Représentant M. le Président de la Chambre des Métiers et de l'Artisanat de Grenoble |

En conséquence, la commission départementale d'équipement commercial de l'Isère réunie le 24 octobre 2006, a refusé à la SCI 26 rue du Docteur Tagnard et la SA LAMUREDIS qui sollicitent l'autorisation préalable à l'extension de 500 m² de surface de vente d'un supermarché à dominante alimentaire à l enseigne « SUPER U », sur la commune de LA MURE. La surface légale reste fixée à 1 200 m².

Un hard discounter initialement de 299 m², peu d'emplois créés, une offre commerciale déjà fournie, un renforcement de position monopoliste = une autorisation d'extension.

**DECISION DE LA COMMISSION DEPARTEMENTALE
D'EQUIPEMENT COMMERCIAL DE L'ISERE
réunie le 14 février 2006 à 10h 55**

[...]

CONSIDERANT que la densité en GMS à dominante alimentaire de la zone de chalandise est déjà très élevée (565 m² pour 1000 habitants) par rapport à la densité départementale (257 m²) et nationale (318 m²) et qu'elle serait portée à 586 m²,

CONSIDERANT que l enseigne ED appartient au groupe de distribution Carrefour qui occupe la première place en terme de surface de vente dans le département (33,44%) et dans l'arrondissement de la Tour du Pin (38,16%),

MAIS CONSIDERANT qu'il s'agit d'une extension dans un local déjà existant,

ET CONSIDERANT que le projet permettrait une création nette de 3 emplois temps plein,

A décidé d'accorder l'autorisation sollicitée par la demande susvisée par 6 votes favorables.

Ont voté pour l'autorisation du projet :

-M. LAVERGNE	Représentant M. le Maire de BOURGOIN-JALLIEU
-M. DE BELVAL	Maire de RUY-MONTCEAU
-M. AUGUSTIN	Président de la la SIVOM des Communes des cantons de Bourgoin Jal
-M. ROUX	Représentant M. le Président de la C.C.I. du Nord Isère
-M. BESESTY	Représentant M. le Président de la Chambre des Métiers et de l'Artisan de Vienne et La Tour du Pin
-Mme AUVERGNE	Représentante titulaire des Associations de consommateurs

En conséquence, la commission départementale d'équipement commercial de l'Isère réunie le 14 février 2006, a accordé à la SAS ED l'autorisation préalable à l'extension, de 386 m² de surface de vente, d'un magasin à prédominance alimentaire à l enseigne « ED », sur la commune de BOURGOIN-JALLIEU. La surface de vente totale est ainsi portée à 685 m².

UNE DEMANDE, DEUX VERSIONS DES FAITS TOTALEMENT DIFFÉRENTES

Pour la CDEC : une densité supérieure à la moyenne départementale, un Netto qui viendrait concurrencer un Aldi.

**DECISION DE LA COMMISSION DEPARTEMENTALE
D'EQUIPEMENT COMMERCIAL DE L'ISERE
réunie le 12 juillet 2005 à 14 h 35**

[...]

CONSIDERANT que ce projet « Netto » viendrait décliner, sur le pôle Est de l'agglomération de Saint-Marcellin, une autre enseigne du Groupement des Mousquetaires consacrée au discompte, pour concurrencer l'implantation prochaine d'un magasin ALDI, autre enseigne de discompte ;

MAIS CONSIDERANT que la densité commerciale de la zone de chalandise –en matières de grandes surfaces à dominante alimentaire- est supérieure à la moyenne départementale (307 contre 250 m² pour 1000 habitants) ; après prise en compte du projet, la densité passerait à 331 m² pour 1000 habitants sur cette zone de chalandise ;

CONSIDERANT que la réalisation de ce projet risquerait d'affaiblir les artisans et commerçants de proximité situés dans les centre-bourgs ;

CONSIDERANT que le schéma de développement commercial, dès lors qu'il recommande l'autonomie des territoires extérieurs, n'incite pas pour autant à organiser des déséquilibres entre offres d'un même secteur comme l'alimentaire ;

A décidé **de refuser l'autorisation** sollicitée par la demande susvisée par 3 votes favorables, 2 votes défavorable et une abstention.

Ont voté pour l'autorisation du projet:

- M. VILLARD, Maire de SAINT-SAUVEUR,
- M. PERRIN, représentant M. le Maire de SAINT-MARCELLIN
- M. BOUVAREL, représentant M. le Président de la Communauté de Communes du Pays de Saint-Marcellin

Ont voté contre l'autorisation du projet :

- M. GRASSET, représentant M. le Président de la CCI de Grenoble
- M. RODRIGUEZ, représentant M. le Président de la Chambre de Métiers de Grenoble

S'est abstenue :

- Mme DURAND, représentante titulaire des Associations de consommateurs

En conséquence, la commission départementale d'équipement commercial de l'Isère réunie le 12 juillet 2005 a refusé à la S.C.I. FAYAB, l'autorisation préalable à la création d'un magasin alimentaire à l'enseigne « Netto », d'une surface de vente de 650 m², sur la commune de SAINT-SAUVEUR.

Pour la CNEC : une densité inférieure aux moyennes départementale et nationale, un Netto qui viendrait concurrencer un Lidl.

**COMMISSION NATIONALE
D'ÉQUIPEMENT COMMERCIAL**

D É C I S I O N

[...]

Après en avoir délibéré dans sa séance du 14 mars 2006 ;

CONSIDÉRANT que la population de la zone de chalandise du demandeur qui s'élevait à 27 801 habitants en 1999, a connu une progression de 4,9 % entre les deux derniers recensements généraux de 1990 et de 1999 ; que celle définie par les courbes isochrones, pour y inclure toutes les communes situées à 22 minutes du présent projet, comptait 37 046 habitants en 1999, soit une augmentation de 6 % durant la même période ;

CONSIDÉRANT que l'équipement commercial de la zone de chalandise dans le domaine alimentaire compte un hypermarché « LECLERC » de 3 200 m², trois supermarchés d'une surface totale de vente 4 305 m², dont un supermarché de type « maxi-discompte » à l enseigne « LIDL » de 1 151 m², ainsi qu'une centaine de petits commerces alimentaires ; que cet équipement sera complété suite à l'autorisation par la CDEC de l'extension de 1 033 m² du supermarché à l enseigne « INTERMARCHE » de Saint-Sauveur ; que la zone définie par les courbes isochrones ne compte pas d'équipement commercial supplémentaire ;

CONSIDÉRANT qu'après la réalisation du présent projet, la densité commerciale des supermarchés serait inférieure aux moyennes nationale et départementale de référence, quelle que soit la zone considérée ;

CONSIDÉRANT que la création de ce magasin permettrait de stimuler la concurrence dans la zone de chalandise, notamment avec le magasin à l enseigne « LIDL » situé à Saint-Marcellin ;

CONSIDÉRANT qu'ainsi ce projet paraît compatible avec les dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 27 décembre 1973 susvisée ;

DÉCIDE : Le recours susvisé est admis
Le projet de la SCI « FAYAB », est donc autorisé.

En conséquence est accordée à la SCI « FAYAB », l'autorisation préalable requise en vue de la création d'un supermarché de type « maxi-discompte » de 650 m² de surface de vente à l enseigne « NETTO » à Saint-Sauveur (Isère).

Organigramme du CEPREMAP

Direction

Président : Jean-Pierre Jouyet

Directeur : Daniel Cohen

Directeur adjoint : Philippe Askenazy

Directeurs de programme

Programme 1 - La politique macroéconomique en économie ouverte

Michel Juillard

Jean-Pierre Laffargue

Philippe Martin

Programme 2 – Travail et emploi

Bruno Amable

Andrew Clark

Jean-Olivier Hairault

Éric Maurin

Programme 3 – Économie publique et redistribution

Pierre-Yves Geoffard

Thomas Piketty

Claudia Senik

Programme 4 – Marchés, firmes et politique de la concurrence

André Orléan

Anne Perrot

David Spector

Programme 5 – Commerce international et développement

Sylvie Lambert

Akiko Suwa-Eisenmann

Thierry Verdier

Mise en pages
TyPAO sarl
75011 Paris

Imprimerie Jouve
N° d'impression : ****
Dépôt légal : mars 2007