Le projet de loi sur la modernisation de l'économie, ou Faudra-t-il tout essayer avant de faire ce qu'il faut ?

Patrick Messerlin

▶ **To cite this version:**

Patrick Messerlin. Le projet de loi sur la modernisation de l'économie, ou Faudra-t-il tout essayer avant de faire ce qu'il faut ?. 2008. hal-00972816

HAL Id: hal-00972816

https://sciencespo.hal.science/hal-00972816

Preprint submitted on 22 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

SciencesPo. GEM Groupe d'Économie Mondiale

Policy Brief
Mai 17, 2008

Le projet de loi sur la modernisation de l'économie, ou Faudra-t-il tout essayer avant de faire ce qu'il faut ?

Patrick A. Messerlin [1]

Introduction

La loi sur la modernisation de l'économie (LME) a « *pour ambition de relancer la concurrence* ». Mais le projet de loi déposé se réduit, en fait, à une politique de l'indice des prix. En remontant de 300 à 1000 mètres carrés le seuil de déclenchement de la procédure d'autorisation pour ouvrir une grande surface, il incite à construire des maxidiscounts dans l'espoir que ces derniers pèsent sur les prix médiatisés des produits de grande consommation. Mais il faudra bien du temps avant que ces nouveaux maxidiscounts atteignent une masse suffisante pour exercer une pression concurrentielle notable sur l'ensemble considérable de toutes les grandes surfaces existantes – et ce au prix de graves distorsions dans la distribution, un des secteurs déjà les plus distordus de l'économie française.

Si l'on veut atteindre l'objectif fixé à la LME, il faut abroger les lois Royer et Galland. Le gain estimé de l'élimination de la loi Royer à elle seule est compris entre 3 et 7 milliards d'euros – comme si la France s'agrandissait d'un département comme l'Allier ou la Mayenne – et un minimum de 50000 emplois nets seront créés. Le gain de la suppression de la loi Galland dépend du sort fait à la loi Royer, mais il reste très substantiel en tout état de cause.

Une telle réforme est-elle hors de portée parce qu'excessive ? Paradoxalement, non. Tout bien pesé, l'abrogation de ces lois est une option bien préférable pour la vaste majorité des industriels et distributeurs – petits et grands – à la mini-réforme du projet actuel de LME. C'est une chance à saisir.

[1] Professeur des universités à Sciences Po et directeur du Groupe d'Economie Mondiale à Sciences Po (GEM). Cette note résume un document plus complet disponible sur le site du GEM (http://gem.sciences-po.fr).

Abroger ou replâtrer la loi Royer ?

Le sort d'une vraie réforme de la distribution se joue sur la loi Royer, première source de distorsions dans la distribution française. En remontant à 1000 mètres carrés le seuil de déclenchement de la procédure d'autorisation, le projet de LME choisit la pire option pour les petits commerçants. Ce seuil ne laisse d'autre choix aux grandes enseignes françaises et étrangères que d'investir dans les maxidiscounts (dont la surface moyenne est de 750 mètres carrés) entraînant des risques réels de sur-investissement dans ce segment. Or, les maxidiscounts sont les concurrents les plus frontaux des petits commerces.

Abroger la loi Royer déclenche une dynamique d'investissements très différente. Elle incite les grandes enseignes à investir dans toute la gamme des magasins, et en particulier dans les hypermarchés. En effet, la France est moins bien équipée en hypermarchés que la Grande-Bretagne, un pays utile à prendre comme référence car il ne connaît ni loi Royer ni loi Galland (cf. encadré 1). Or, de nos jours, les hypermarchés sont des locomotives à créer des petits commerces. Grandes enseignes et petits commerces ont donc de bonnes raisons, différentes mais convergentes, de préférer la suppression de la loi Royer au projet de LME.

Encadré 1. Le retard français en matière d'hypermarchés [a] (2005)

	France	Grande Bretagne [b]	Ratio [c]
Surface totale (milliers mètres carrés)	4301	5327	80,7
Surface (mètres carrés) par 1000 habitants	72	90	80,3
Surface (mètres carrés) par 1000 automobiles	143	179	79,8

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

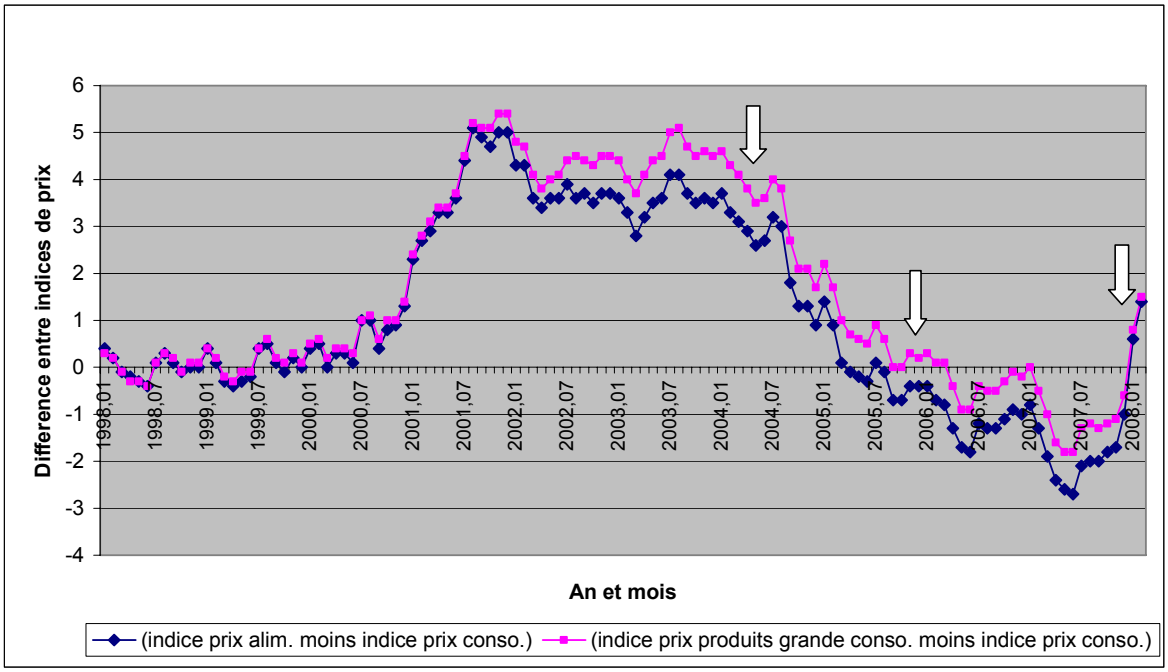
Quant aux industriels, petits et grands, ils ont un grand intérêt à avoir davantage de linéaires à leur disposition. Car un des effets imprévus (mais prévisible) de la loi Royer est qu'en raréfiant les linéaires disponibles dans les grandes surfaces sans ralentir la disparition de ceux offerts par le petit commerce, elle a fortement affaibli le pouvoir des industriels dans leurs négociations avec les grandes surfaces.

Si les industriels ont grand intérêt à avoir davantage de linéaires à leur disposition, ils n'ont aucun intérêt à ce que ces nouveaux linéaires soient concentrés dans les maxidiscounts, ceux-ci privilégiant la concurrence par les prix au détriment de celle par la diversité des produits. Au contraire, les industriels, petits et grands, ont intérêt à avoir plus de linéaires dans tous les types de magasins possibles pour mettre en valeur toute la gamme de leurs produits, laissant aux consommateurs le choix ultime entre prix et diversité – un point particulièrement important dans l'agro-alimentaire qui investit massivement dans la variété des produits. A nouveau, tout bien pesé, une grande majorité d'industriels préféreront, sans doute, l'abrogation de la loi Royer aux perspectives offertes par le projet de LME.

Abroger ou replâtrer la loi Galland ?

Affaiblis par la loi Royer, les industriels ont cru pouvoir reprendre la main en obtenant de la loi Galland le droit exclusif de fixer les prix de détail, par le biais de l'interdiction de la revente à perte. L'illusion a été de courte durée. La hausse des prix a été très forte pendant un an et demi environ, avant de se stabiliser à ce niveau élevé pendant une autre année et demi, pour ensuite amorcer une forte baisse jusqu'à mi-2007 (encadré 2)

Encadré 2 : Les lois Dutreil et Chatel : quel impact ?



Ce graphique illustre (a) la différence entre l'indice des prix des produits alimentaires et l'indice des prix de détail d'une part et (b) la différence entre l'indice des produits de grande consommation et, à nouveau, l'indice des prix de détail. La baisse de ces deux indices relatifs débute en septembre 2003, neuf mois avant l'accord de juin 2004 (première flèche) et plus de deux ans avant la mise en œuvre de la loi Dutreil (seconde flèche). De plus, il est difficile de percevoir un quelconque impact de la loi Dutreil dans la baisse des prix. Enfin, la loi Chatel (troisième flèche) est le témoin impuissant de la forte hausse des prix qui a débuté en mi 2007.

Encore une fois, tout bien pesé, abroger la loi Galland est préférable au projet de LME pour la vaste majorité des commerçants et des fabricants. Ceci n'est pas difficile à montrer pour les petits commerçants et petits fabricants car la loi Galland n'a jamais cherché à les favoriser. Les minces avantages qu'elle accordait aux petits commerçants n'ont pas compensé la fuite des consommateurs devant la hausse générale des prix ni la montée en puissance des maxidiscounts – deux phénomènes copieusement nourris par la loi Galland. Quant aux petits fabricants, ils n'ont pas un pouvoir de marché suffisant – condition essentielle pour profiter de la loi Galland, laquelle les a poussés dans le rôle peu enviable de supplétifs.

La loi Galland ne pouvait être favorable qu'aux grands industriels – ceux qui ont la capacité de créer des rentes en augmentant leurs prix parce qu'ils ont suffisamment de pouvoir de marché. Mais l'euphorie a été courte pour ces industriels. Ils ont vite senti le vent de la concurrence entre eux, et ils ont dû commencer à réaligner leurs prix sur ceux à la consommation dès septembre 2003. En plus, affaiblis face aux grandes surfaces par la raréfaction des linéaires imposée par la loi Royer, ils ont dû reverser une bonne partie des rentes qu'ils créaient aux grandes surfaces – lesquelles n'ont pu reporter ces rentes sur les consommateurs … parce que la loi Galland ne les autorisait pas à le faire.

Le projet actuel de LME sort du même moule que les lois Dutreil et Chatel : un lent déverrouillage de la loi Galland. Cette similarité devrait faire réfléchir. Comme déjà noté, les mini-réformes apportées par ces deux lois n'ont pas déclenché la baisse (par rapport à l'ensemble des prix) des prix des produits de grande consommation et des produits agricoles, n'ont eu guère d'impact sur le rythme de cette baisse, ni sur le retournement de tendance (encadré 2). Dès lors, le projet de LME risque fort de subir le sort peu enviable de la loi Chatel : être le témoin impuissant, car trop faible, d'une forte hausse internationale des produits agricoles et des matières premières – à moins d'un retournement de ce mouvement des prix, une évolution qu'il ne faut pas écarter, mais dont il vaut mieux ne pas dépendre.

Trois questions essentielles pour toute vraie réforme

Concurrence. La première question qui se pose est le niveau de concurrence dans la distribution française, une fois les lois abrogées. A ce sujet, on entend tout et son contraire – un signe que les problèmes sont bien moins extrêmes qu'on le dit.

Pour la plupart des observateurs, les grandes surfaces ont des comportements anticoncurrentiels. C'est oublier que ces comportements sont créés par les lois existantes. De par la loi (Royer), les enseignes ne peuvent pas ouvrir de grandes surfaces où et quand elles le désirent. De par la loi (Galland), elles ne pouvaient pas, jusqu'en 2006, reporter sur les consommateurs les rentes qu'elles obtenaient des industriels. Si non-concurrence il y a, il faut donc commencer à frapper à la source – les lois en jeu.

Le projet actuel de LME ne mobilise pas l'énorme capacité concurrentielle potentielle qui existe, dès à présent, entre les grandes surfaces actuelles. Si ce projet est adopté, un super- ou un hypermarché protégé de concurrents directs ne changera son éventuel comportement anticoncurrentiel qu'au rythme très lent des décisions des futures CDAC. Par contre, l'abrogation de la loi Royer crée, elle, quasiment immédiatement, la crainte de l'arrivée de concurrents potentiels, donc impose une discipline sur d'éventuels comportements anticoncurrentiels.

D'autres observateurs évoquent le risque inverse : l'abrogation des lois Royer et Galland déclenchera des guerres de prix « destructrices ». En réalité, ces guerres sont rares, pour une raison mise en avant par l'analyse économique : elles sont très coûteuses pour la firme qui les lance. Le risque est d'autant plus limité en France que la distribution est relativement peu concentrée (moins qu'en Grande Bretagne même si on compare les groupes français aux enseignes britanniques) ce qui ne permet guère à une enseigne de se percevoir assez puissante pour oser se lancer dans une telle aventure (encadré 3).

Encadré 3. Une concentration limitée

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

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

Ceci dit, le risque de comportements anticoncurrentiels existe, comme dans tous les autres secteurs économiques, et il faut s'y préparer. En annonçant la création d'une nouvelle Autorité de la Concurrence, le projet de LME fait un petit bout de chemin en ce sens. Mais le temps presse. Il n'aurait pas fallu hésiter à demander, sans attendre, à l'actuelle Commission de la Concurrence de préparer des « lignes directrices » sur les pratiques qu'elle considérerait comme des comportements potentiellement anticoncurrentiels dans ce secteur – c'est un travail que vient d'achever la Commission de la concurrence britannique à propos des achats de terrains commerciaux.

Urbanisme. Bien évidemment, abroger la loi Royer ne veut pas dire explosion incontrôlée de grandes surfaces. D'abord, parce que les deux-tiers des départements (55 pour cent de la population) ont un équipement commercial proche de la moyenne britannique (prise encore une fois comme une référence utile de par l'absence des lois Royer et Galland dans ce pays). Ces départements verront des ajustements – ouvertures de grandes surfaces et fermetures (car les autorisations d'ouverture des CDEC ont vraisemblablement engendré des investissements inappropriés dans le passé) – pas des bouleversements.

Ce n'est donc que sur la trentaine restante de départements que l'abrogation de la loi Royer aura un impact important en termes de création de surfaces commerciales (cf. encadré 4).

Encadré 4. Les grandes surfaces : des distorsions énormes

	Nombre de départements	Population totale (000)	Population moyenne (000)	Grandes surfaces m2 par 1000 hab.	Grandes surfaces taux de déficit (%)
Départements sans déficit	68	34277	504	266	0,0
Départements à déficit	28	26546	948	178	32,9
France métropolitaine	96	60823	634	227	11,3

Sources: INSEE. Panorama Trade*Dimensions* [2003].

On peut distinguer deux groupes de départements : ceux avec un équipement commercial proche de celui qui aurait existé en l'absence de la loi Royer, et les départements ayant un déficit évident de leur équipement commercial. Le taux de déficit pour ces départements est important, de l'ordre de 30 pour cent (11 pour cent si on le répartit sur l'ensemble de la France). Abroger la loi Royer n'aura un impact substantiel que dans cette trentaine de départements.

Bien gérer cette situation exige une profonde réforme des modes actuels de décision en matière d'urbanisme (SCOT et PLU) ce que le projet de LME ne propose pas. Le principe de base d'une telle réforme est de reconnaître que, si les régions et les départements sont des offreurs de terrains, les enseignes commerciales sont les demandeurs de ces terrains – reflétant, ce faisant, les changements économiques, sociétaux, démographiques, etc., des Français. Toute structure de décision qui ne reflète pas ce principe (qui n'intègre pas la demande) est condamnée au risque de construire des infrastructures publiques pour des commerces qui ne viendront pas, ou, pire, qui ne viendront que subventionnés.

Gestion de la transition. Le projet de LME fait l'économie de mesures précises de la transition, alors même que libéraliser les seuls maxidiscounts risque fort d'avoir un impact plus fort (car plus concentré et discriminatoire) sur les petits commerces et fabricants que l'abrogation des lois Royer et Galland pour les raisons déjà évoquées.

Annoncer des mesures précises de transition est crucial pour désamorcer les craintes. Voici quelques exemples de ces mesures (cf. le texte complet pour plus de détails).

- Des aides ciblées sont probablement la meilleure réponse au problème des petits commerçants en cas de bouleversement de l'équipement en grandes surfaces.
- Des réformes de certains services publics (postes ou autres) élargissant le champ d'activités du petit commerce en zone peu urbanisée accroissent sa capacité à survivre de façon rentable.
- Des procédures d'autorégulation doivent être introduites pour répondre aux préoccupations des petits fabricants.

- Echelonner sur quelques années l'augmentation de l'offre de terrains disponibles pour la construction de grandes surfaces permet d'éviter les turbulences, pour les petits commerces et les grandes surfaces, dans les départements à fort déficit commercial, et d'apprendre à bien faire de l'urbanisme commercial et de l'aménagement du territoire.
- Enfin, l'urbanisme commercial met en jeu non seulement de gros investissements publics (infrastructures) et privés (magasins) mais aussi la multitude des « petits » investissements individuels (en maisons et autres) des Français. En somme, il met en jeu la richesse de ces derniers. Des décisions opaques, brutales ou trop espacées en matière d'urbanisme commercial ont donc la capacité de détériorer la richesse d'un grand nombre de Français. Il est donc essentiel de mettre en place des procédures améliorant l'adoption par les citoyens des décisions envisagées et assurant la transparence et l'évaluation régulière des décisions adoptées.

Conclusion

Le projet de LME s'inscrit dans une tradition qui croit compenser les effets négatifs d'une loi en en votant une autre, ignorant que les effets négatifs de la seconde se combinent souvent avec ceux de la première, lançant en définitive aux entreprises des signaux non voulus, voire chaotiques. Ainsi, en favorisant les maxidiscounts, le projet de LME favorise les enseignes étrangères plus expérimentées dans ce type de magasins que nombre d'enseignes françaises. C'est exactement le contraire de ce qu'a fait la loi Raffarin. Ou encore, en maintenant l'interdiction de revente à perte, le projet de LME favorise les grandes entreprises industrielles internationales qui n'en demandaient pas tant (elles sont habituées aux marchés sans loi Galland qui existent dans tous les autres pays industriels) et il pénalise les industriels français dans leur conquête des marchés étrangers puisqu'ils doivent apprendre des pratiques de prix qu'ils ne connaissent pas en France. La « neutralité » de la loi est, en définitive, ce qui donne à toutes les entreprises, françaises et étrangères, la meilleure chance de faire ce qu'ils savent le mieux faire, pour le plus grand bénéfice des consommateurs – comme toujours les grands oubliés.

La réforme des lois de la distribution offre une fantastique opportunité pour l'économie française. Si on ne la saisit pas, il ne restera plus qu'à attendre d'autres mini-réformes, en méditant ce mot de W. Churchill à propos des Américains : « *Vous pouvez toujours compter sur eux pour faire ce qu'il faut – après qu'ils aient essayé toutes les autres options.* » Faudra-t-il vraiment tout essayer avant de faire ce qu'il faut ?