

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 toutes créations, 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 des surfaces suffisantes et donc sur assez 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.