

MESURES TOUCHANT À L'URBANISME COMMERCIAL

Janvier 2015

Après un bref rappel des objectifs et du contenu de la loi concernant l'urbanisme commercial, cette fiche présente une série d'évaluations empiriques des politiques de réforme de la distribution intervenues dans divers pays, européens ou non.

La question de la concentration du secteur et de ses effets sur les producteurs et les consommateurs peut se poser à un double niveau : celui du marché national, où les grandes enseignes se font concurrence, et celui des marchés locaux, qui peuvent s'avérer très concentrés.

Ces problèmes se sont posés dans des termes parfois analogues à l'étranger, où diverses mesures destinées à limiter le pouvoir de marché de la grande distribution ont été mises en œuvre. Il s'agit principalement de mesures visant à abaisser les barrières à l'entrée dans le secteur en limitant le pouvoir des acteurs en place pour permettre aux nouveaux entrants de s'installer. La fiche recense les travaux ayant évalué ces mesures.

Les mesures contenues plus spécifiquement dans le projet de loi visent, d'une part, à permettre à l'Autorité de la concurrence de vérifier le respect au niveau local d'une concurrence équitable dans l'implantation de nouveaux commerces et, d'autre part, donnent à l'Autorité un pouvoir d'injonction structurelle lui permettant d'enjoindre à une entreprise de céder des actifs.

La section 1 rappelle les objectifs des mesures évaluées et les indicateurs permettant d'en mesurer les effets. La section 2 détaille le contenu de la proposition de loi et les modalités de mise en œuvre. La section 3 rassemble les éléments d'évaluation empirique existants sur les réformes de la distribution. La section 4 analyse les effets des dispositifs envisagés. Enfin, la section 5 énonce les conditions du succès des réformes proposées.

Dans le cadre du débat parlementaire qui s'ouvre en janvier 2015 sur le projet de loi pour la croissance et l'activité, Emmanuel Macron, ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, a sollicité Jean Pisani-Ferry pour que France Stratégie assure la mise en place et le fonctionnement d'une commission d'experts indépendante chargée d'évaluer les effets des principales mesures prévues. Cette commission temporaire a retenu cinq thèmes prioritaires, la présente fiche retraçant les conclusions de la réflexion conduite sur le secteur de l'urbanisme commercial.

La commission est présidée par Anne Perrot.

► 1. OBJECTIFS DE LA MESURE ET INDICATEURS D'ÉVALUATION RETENUS

1.1 OBJECTIFS

- Faire en sorte que « les dispositions d'urbanisme commercial assurent les conditions d'une concurrence équitable ».
- « Offrir un maximum de diversité de l'offre commerciale [...] gage de concurrence, donc de baisse des prix et de gain de pouvoir d'achat. »
- « Faciliter l'installation de nouveaux acteurs [et] engendrer des gains de productivité » dans le commerce de détail.

1.2 INDICATEURS RETENUS

- Bien-être des consommateurs : prix, services, diversité de l'offre commerciale
- Productivité, innovation, efficacité de la distribution
- Emploi dans le secteur du commerce
- Sécurité juridique

► 2. CONTENU DE LA LOI ET MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

2.1 L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE POURRA S'ASSURER QUE L'IMPLANTATION DE COMMERCES RESPECTE LES CONDITIONS D'UNE CONCURRENCE ÉQUITABLE ET OFFRE AU CONSOMMATEUR UN VÉRITABLE CHOIX (ARTICLE 10)

- « L'Autorité de la concurrence peut être consultée, en ce qui concerne l'urbanisme commercial, par le ministre chargé de l'économie ou le préfet sur les projets ou les modifications des schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, plan local d'urbanisme intercommunal ou schéma de développement régional d'Île-de-France. » L'Autorité de la concurrence pourra aussi s'auto-saisir.

2.2 L'INJONCTION STRUCTURELLE (ARTICLE 11)

- « En cas d'existence d'une position dominante et de la détention par une entreprise ou un groupe d'entreprises exploitant un ou plusieurs magasins de commerce de détail d'une part de marché supérieure à 50 %, qui soulève des préoccupations de concurrence du fait de prix ou de marges élevés que l'entreprise ou le groupe d'entreprises pratique en comparaison des moyennes habituellement constatées dans le secteur économique concerné, l'Autorité de la concurrence peut faire connaître ses préoccupations de concurrence à l'entreprise ou au groupe d'entreprises en cause. »
- « Si l'entreprise ou le groupe d'entreprises ne propose pas d'engagements ou si les engagements proposés ne lui paraissent pas de nature à mettre un terme à ses préoccupations de concurrence, l'Autorité de la concurrence peut [enjoindre à l'entreprise ou au groupe d'entreprises] de modifier, compléter ou résilier, dans un délai déterminé qui ne peut excéder deux mois, tous accords et tous actes par lesquels s'est constituée la puissance économique qui permet les pratiques constatées en matière de prix ou de marges. Elle peut, dans les mêmes conditions, leur enjoindre de procéder à la cession d'actifs si cette cession constitue le seul moyen permettant de garantir une concurrence effective. »

▶ 3. ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION EMPIRIQUE EXISTANTS

L'objectif des dispositions envisagées est d'abaisser les barrières à l'entrée et d'apporter une réponse à la concentration dans le secteur du commerce de détail. De nombreux travaux académiques ont montré que les barrières réglementaires accroissent la concentration, ont des effets néfastes sur les prix, l'emploi et la productivité du secteur et qu'elles ne parviennent pas à protéger le petit commerce indépendant.

3.1 STRUCTURE ET CONCENTRATION DU SECTEUR

Bertrand et Kramarz (2002) ont étudié les demandes d'autorisation soumises aux Commissions départementales d'urbanisme commercial puis aux Commissions départementales d'équipement commercial entre 1975 et 1998. Pour la distribution alimentaire, le taux moyen d'approbation (rapporté aux surfaces concernées) a été d'environ 30 %; pour la distribution spécialisée, il a été voisin de 45 %. Les taux d'acceptation ont été très variables selon les départements, oscillant entre 10 % et 70 %. Bertrand et Kramarz comparent les départements en utilisant une méthodologie qui leur permet d'isoler les effets des taux d'approbation sur différentes variables économiques (concentration, prix, emploi, etc.).

En utilisant plusieurs indicateurs de concentration des marchés, ils trouvent que ceux-ci sont tous fortement corrélés au nombre et au taux de décisions positives : ces dernières tendent donc à réduire la concentration. En se fondant sur des hypothèses prudentes s'agissant des quelque 8 000 demandes d'implantation de surfaces alimentaires émises durant leur période d'étude, ils suggèrent qu'en l'absence de barrières administratives à l'entrée, environ 700 magasins supplémentaires auraient été construits, ce qui correspondrait à une surface totale de vente alimentaire supérieure de 30 % à celle qui a été observée dans les faits.

L'étude montre donc qu'un taux d'approbation plus élevé réduit la concentration, et donc permet une concurrence plus intense entre les enseignes présentes dans une zone de chalandise donnée.

3.2 PRIX ET MARGES

L'étude précitée de Bertrand et Kramarz a, sur la période 1975-1998, également mis en évidence l'impact favorable du nombre et de la part des décisions positives d'autorisation d'implantation commerciale sur le niveau des prix de détail.

Avec des données de prix plus détaillées sur la période 1993-2000, Biscourp, Boutin et Vergé (2013) ont étudié de près le lien entre concentration locale des marchés et niveau des prix de détail. Des résultats préliminaires de Biscourp (2014b) permettent d'étendre l'analyse sur la période récente. En lien avec les résultats vus précédemment, on s'attend que plus la concentration sera élevée dans une zone donnée, moins la pression concurrentielle qui s'exerce entre les enseignes présentes sera forte, et plus les prix de détail seront élevés : le lien attendu est donc une corrélation positive entre concentration et prix.

Le lien trouvé par les auteurs va effectivement dans ce sens, mais il apparaît que son intensité varie fortement dans le temps, en fonction notamment de la réglementation applicable : sur la période 1993-2011, les résultats montrent que le lien entre prix et concentration était relativement fort au début, puis a beaucoup baissé à la fin des années 1990, pour remonter ensuite et finalement revenir à son niveau initial, voire légèrement au-dessus. Ainsi, en début de période, une baisse de la concentration équivalente au passage de trois à quatre concurrents correspondait à des prix plus faibles d'environ 1,5 %. Au tournant du siècle, le lien s'est fortement distendu : la concurrence – au niveau local – ne parvenait plus à faire baisser les prix.

Cela correspond à l'application de la loi Galland : les enseignes pratiquaient pour de nombreux produits des prix alignés sur le seuil de revente à perte introduit par la loi, seuil quasi identique pour toutes. La concurrence en prix s'est remise à mieux fonctionner avec la réforme du dispositif Galland opérée, en particulier, par la Loi de modernisation de l'économie (LME) de 2008.

Schivardi et Viviano (2011) ont évalué les effets des barrières administratives à l'entrée sur les performances du secteur du commerce de détail en Italie. Le secteur, caractérisé par une forte prévalence de petits magasins traditionnels, a subi une réforme majeure en 1998 lorsque la régulation de l'entrée des magasins de moyenne et grande taille a été déléguée à des autorités locales. Comme en France, ces autorités ont choisi des approches très variables dans la mise en œuvre de la nouvelle régulation. Les auteurs comparent l'évolution des performances, avant et après l'année où la nouvelle loi a pris effet, entre les provinces qui ont opté pour des degrés différents de restrictions d'entrée. Ils trouvent que les prix et les marges des biens alimentaires sont plus élevés dans les zones à barrières élevées¹.

3.3 EMPLOI

Les différents travaux publiés qui ont étudié l'impact des barrières à l'entrée sur l'emploi – à savoir Bertrand et Kramarz (2002) pour la France, Viviano (2008) pour l'Italie et Sadun (2008) pour le Royaume-Uni – trouvent tous que les barrières à l'entrée dépriment l'emploi dans le secteur du commerce de détail. Pour la France, Bertrand et Kramarz suggèrent qu'en l'absence de barrières administratives l'emploi dans ce secteur aurait pu être supérieur d'au moins 3 % à ce qu'il a été dans les faits.

Askenazy et Weidenfeld (2007) attirent toutefois l'attention sur les effets à long terme de l'entrée, donnant l'exemple de l'ouverture de magasins Wal-Mart qui s'accompagne de créations nettes d'emplois à court terme, mais de destructions au-delà de cinq années². En France, l'impact de l'entrée du *hard discount* sur l'emploi est l'objet d'études en cours ; des estimations préliminaires de Biscourp (2014a) confirment l'idée que l'entrée du *hard discount* a un effet négatif sur l'emploi dans les magasins en place, mais l'effet net total sur l'emploi par zone de chalandise reste à évaluer quantitativement.

3.4 PRODUCTIVITÉ

Basker (2007) rappelle l'importance des technologies de l'information et de la communication dans le secteur du commerce, indiquant que l'investissement précoce et massif de Wal-Mart dans ce domaine lui a donné un avantage de productivité important et a changé le secteur de manière permanente. À cet égard, Schivardi et Viviano (2011a) trouvent que les régulations contraignantes de l'entrée dépriment les investissements en matière d'information et de communication et sont associées à une productivité moindre des entreprises en place. L'écart de productivité est de 3 % entre les premier et troisième quartiles de la distribution des barrières à l'entrée.

Ces mêmes auteurs (2011b) vont jusqu'à suggérer que les régulations restreignant l'entrée et la concurrence « *pourraient être une cause importante de la grande différence entre l'Europe et les États-Unis dans la croissance de la productivité dans le secteur des services. Ces différences de croissance de productivité ont été les plus grandes dans le secteur du commerce de détail, qui à lui seul explique une large part de l'écart.* »

1. Selon leurs estimations, l'écart de marge est de 8 % entre les grandes surfaces situées au premier quartile et au troisième quartile de la distribution des restrictions d'entrée.

2. Selon Neumark, Zhang et Ciccarella (2008), l'ouverture d'un magasin Wal-Mart réduit l'emploi dans le secteur du commerce de 150 unités au niveau du comté, ce qui implique que chaque salarié Wal-Mart remplace environ 1,4 salarié du secteur. Cela représente une perte d'emploi de 2,7 % dans le secteur.

3.5 COMMERCE INDÉPENDANT

Une des motivations des réglementations visant à infléchir l'entrée des grandes surfaces était de protéger le commerce indépendant. Toutefois, Allain, Chambolle et Vergé (2008) relèvent qu'en France un grand nombre de supérettes de proximité font maintenant partie de chaînes appartenant aux grands groupes de distribution.

Cette constatation résonne avec l'étude de Sadun (2015) qui a analysé la réforme de l'urbanisme commercial introduite au Royaume-Uni dans les années 1990. Cette étude montre que les commerces indépendants ont en fait été *pénalisés* par la création de barrières à l'entrée contre les grands magasins. Au lieu de simplement réduire le nombre de nouveaux grands magasins entrant sur le marché, les barrières ont donné aux grandes chaînes de distribution une incitation à investir dans des formats plus réduits et situés plus centralement, qui ont été en concurrence plus directe avec les indépendants et ont accéléré leur déclin. Ces résultats montrent que restreindre l'entrée des magasins de grande taille ne conduit pas nécessairement à réduire le nombre de magasins, mais peut en changer le format et le type, avec des effets concurrentiels incertains sur les commerces indépendants.

4. LES DISPOSITIONS ENVISAGÉES DANS LE CONTEXTE ACTUEL

Le projet de loi intègre deux mesures relatives à l'urbanisme commercial et à la grande distribution. L'article 10 vise à permettre à l'Autorité de la concurrence de se prononcer sur les principaux documents d'urbanisme afin de s'assurer qu'ils ne constituent pas des barrières à l'entrée ou à la concurrence. L'article 11 doit permettre à l'Autorité de la concurrence d'ordonner des cessions d'actifs là où la distribution est très concentrée et pratique des prix élevés.

4.1 PERMETTRE À L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE DE SE PRONONCER SUR LES DOCUMENTS D'URBANISME COMMERCIAL (ARTICLE 10)

L'article 10 du projet de loi permet à l'Autorité de la concurrence d'être saisie ou de se saisir sur les documents locaux posant le cadre général d'implantation des commerces.

Il n'entre pas *a priori* dans les attributions de l'Autorité de la concurrence d'intervenir dans un processus d'autorisation de création de surfaces commerciales. Traditionnellement, l'Autorité intervient en cas d'infraction (c'est-à-dire qu'elle s'intéresse aux *comportements* anticoncurrentiels des acteurs sur le marché) ou lors d'une concentration (c'est-à-dire lors d'une augmentation prévisible de la concentration, pour en apprécier les effets sur le marché).

Toutefois, l'Autorité s'est vu octroyer il y a quelques années un pouvoir d'auto-saisine en matière d'avis, dont elle a fait un grand usage : dans un contexte non contentieux, cette procédure d'avis lui permet de faire valoir publiquement l'intérêt d'un fonctionnement concurrentiel des marchés et les modalités nécessaires pour y parvenir. Cela participe d'un rôle d'« *advocacy* » qui lui permet de conseiller les décideurs publics et d'indiquer à l'avance aux entreprises, hors de toute sanction, comment elle développe son analyse sur un marché ou vis-à-vis d'une problématique. Une telle procédure favorise donc la prise en compte des enjeux de libre concurrence dans les décisions publiques et privées. En outre, elle contribue à une meilleure sécurité juridique, pour autant que les avis de l'Autorité restent centrés sur les problématiques de concurrence. L'article 10 s'inscrit dans la droite ligne de ce rôle d'« *advocacy* » dévolu à l'Autorité de la concurrence, et en étend le champ à la documentation d'urbanisme commercial.

L'article 10 ne va toutefois pas jusqu'à conduire l'Autorité à intervenir dans l'instruction des cas individuels, ce qui l'éloignerait beaucoup de sa mission première, alourdirait considérablement son fonctionnement et allongerait la durée d'instruction des dossiers. En prévoyant qu'elle puisse se prononcer sur la documentation générale, il lui permet simplement de veiller à ce que cette documentation, qui servira de base aux décisions individuelles, laisse suffisamment de place à l'entrée sur le marché et favorise un degré de concurrence locale plus élevé.

Au vu des éléments décrits précédemment, on peut donc attendre de cette mesure un effet favorable en termes de concurrence locale.

Les articles cités plus haut montrent que les règles d'urbanisme ont une incidence forte sur l'entrée, et donc sur la concurrence, entre distributeurs au niveau local. Cela ne veut pas nécessairement dire que des règles contraignantes empêchent toute entrée : par exemple, Biscourp (2014a) rappelle qu'entre 1993 et 2012 plus de 3 700 nouveaux magasins *hard discount* sont apparus (pour une surface totale de 2,7 millions de mètres carrés), pour seulement 900 nouveaux hypermarchés ; pendant le même temps, la France perdait 1 000 magasins populaires et supermarchés. Le *hard discount* s'est développé très rapidement parce que la surface plus faible de ses magasins leur permettait de passer sous les seuils des barrières administratives. Ainsi, les règles d'urbanisme impactent à la fois le volume et la nature des entrées, et sont donc très structurantes.

La possibilité pour l'Autorité de la concurrence de se prononcer sur ces règles au niveau local doit donc permettre d'inciter les autorités locales à mieux prendre en compte l'intérêt d'une meilleure concurrence.

Comme il a été vu, plus de concurrence débouche sur de meilleurs prix et sur davantage de services, ce qui, donc, devrait contribuer à accroître le bien-être des consommateurs. L'effet sur l'emploi, en revanche, reste plus difficile à mesurer, les études existantes ne permettant pas d'être affirmatif sur ce point (cf. *supra*). L'impact sur la productivité devrait quant à lui être positif, d'après les études précitées.

L'ampleur des effets du dispositif dépendra de la fréquence de saisine ou d'auto-saisine de l'Autorité. La seule possibilité d'une intervention de l'Autorité peut permettre une meilleure prise en compte des intérêts des consommateurs et des équilibres concurrentiels. À cet égard, le pouvoir d'auto-saisine prévu par le projet de loi constitue un élément important du dispositif et une condition de son efficacité.

4.2 PERMETTRE À L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE D'ORDONNER DES CESSIONS LÀ OÙ LA DISTRIBUTION EST CONCENTRÉE ET LES PRIX SONT ÉLEVÉS (ARTICLE 11)

L'article 11 du projet de loi permettrait à l'Autorité de la concurrence de faire connaître ses préoccupations de concurrence à une enseigne ou à un groupe de distribution qui serait en position dominante, représenterait plus de la moitié d'un marché local et qui pratiquerait des « prix élevés ». Elle entamerait ainsi un processus de discussion avec la ou les entreprises concernées. Si elle estime que ces négociations ne débouchent pas sur des remèdes suffisants, l'Autorité aurait le pouvoir d'imposer à l'entreprise de céder des actifs.

Ce pouvoir d'« injonction structurelle » dans le commerce de détail n'est pas nouveau. Il a été introduit en 2008 par la LME, mais sous une forme très contrainte qui le rendait en pratique quasi inapplicable. On notera toutefois que, sous le régime issu de la LME, l'injonction structurelle restait limitée à des cas dans lesquels un abus de position dominante (c'est-à-dire une infraction au droit de la concurrence) avait été préalablement constaté.

En 2012, un mécanisme d'injonction structurelle qui ne supposait pas la constatation préalable d'une infraction a été introduit pour les Collectivités d'outre-mer (COM) au vu de leur situation économique particulière. L'Autorité de la concurrence n'en a toutefois pas fait usage à ce jour. L'article 11 s'inspire très largement du mécanisme de 2012 relatif aux COM, et le généralise sur l'ensemble du territoire.

Il s'agit d'un mécanisme à caractère exceptionnel, qui déroge au « droit commun » de la concurrence et aux missions traditionnelles de l'Autorité de la concurrence à plusieurs égards. Il présente trois particularités importantes :

- le pouvoir d'enjoindre une cession d'actifs en l'absence de toute infraction ;
- du simple fait de l'existence d'une position dominante ;
- et de la constatation de « prix élevés ».

De manière générale, le droit de la concurrence ne condamne jamais la « position dominante » en tant que telle, mais seulement l'abus qui peut en être fait. Ce principe institue une première sécurité importante pour l'activité économique : pas de sanction en l'absence d'infraction. En outre, il a pour vocation de ne pas décourager l'initiative économique, l'investissement et l'innovation en sanctionnant une position dominante qui serait acquise par les seuls mérites et dont il ne serait pas abusé. Or, même si l'article 11 ne prévoit pas de sanction pécuniaire, l'injonction de cession d'actifs s'apparente à une forme de sanction. Son mécanisme peut donc être dangereux pour l'investissement et la vie économique.

De plus, dans le régime de liberté des prix issu de l'ordonnance de 1986, l'Autorité de la concurrence s'est toujours, à juste titre, refusée à indiquer ce qu'est en tant que tel un « prix normal » et, par opposition, ce que serait un « prix anormal ». En effet, dans un régime de libre concurrence les prix résultent d'une combinaison complexe dont les principaux ingrédients sont les conditions de l'offre (coûts), celles de la demande, et le jeu concurrentiel qui s'exerce entre les acteurs. Or le mécanisme prévu par l'article 11 amène l'Autorité à définir ce que sont des « prix élevés », qui sont en outre susceptibles de sanction. On peut d'ailleurs imaginer que les entreprises qui feraient face à une mise en œuvre de cet article préféreraient prendre un engagement visant à éviter la pratique de « prix élevés » plutôt que risquer une injonction de cession d'actifs. Ainsi, il existe un risque que ce mécanisme ramène de manière détournée à une forme partielle d'administration des prix.

L'article 11, même s'il reprend un mécanisme en vigueur dans les COM, déroge donc largement à la « philosophie » du droit de la concurrence et est porteur de risques réels en termes de sécurité juridique et de liberté des prix.

Au vu de ces éléments, il faut regarder si la situation que connaît aujourd'hui la grande distribution est telle qu'elle appelle la mise en œuvre d'une mesure exceptionnelle qui, on l'a vu, n'est pas exempte de risques.

La distribution a connu une vague importante de concentrations à la fin des années 1990 et au début des années 2000 : rachat de Docks de France (enseignes Mammouth et Atac) par Auchan en 1996, rachat de Franprix et Leader Price par le groupe Casino en 1997 (et prise de participation dans Monoprix), rachat de Comptoirs Modernes (et de ses 500 supermarchés Stoc) par Carrefour en 1998 et, enfin, fusion entre Carrefour et Promodès (enseignes Continent, Champion et Shopi) en 2000. Allain, Chambolle et Vergé (2008) y voient une réponse des opérateurs à la loi Raffarin, qui avait durci les conditions d'entrée : les acteurs ne disposaient plus que du levier de la croissance externe pour se développer. Cette concentration s'est également accrue dans un certain nombre de secteurs de la grande distribution spécialisée.

Si on se place d'abord au niveau national, la concentration du secteur est toutefois moins élevée qu'on ne pourrait le penser, et elle ne restreint pas, à ce niveau, la concurrence entre distributeurs³. À titre de comparaison, la grande distribution anglaise est sensiblement plus concentrée, avec quatre opérateurs très puissants et un *hard discount* qui commence seulement à se développer : au Royaume-Uni, la plus grande enseigne détient presque 29 % de part de marché et les quatre premières en totalisent plus de 73 %. Par comparaison, en France, la plus grande détient 20 % de part et les quatre premières en totalisent un peu moins de 62 %.

Ce niveau modéré de concentration apprécié au niveau national cache cependant une forte disparité des situations au niveau local. Il existe de nombreuses manières de définir les contours des marchés pertinents locaux, en termes géographiques et de format de magasin. Mais quelle que soit la méthode utilisée, il est sûr que certaines zones de chalandise sont fortement concentrées, comme le montre l'exemple de Paris décrit dans l'avis 12-A-01 de l'Autorité de la concurrence : un groupe disposait ainsi de 60 % environ des surfaces alimentaires parisiennes, le second disposant, quant à lui, d'à peu près 20 %⁴.

Au total, et en l'absence d'études plus détaillées, il est difficile de savoir à combien de marchés locaux le dispositif de l'article 11, qui s'applique à des concentrations jugées excessives au niveau local, sera applicable.

On peut également évaluer ce mécanisme au regard de l'évolution actuelle de la grande distribution, c'est-à-dire l'existence de plusieurs rapprochements de centrales d'achat, qui risquent d'accentuer la pression de la grande distribution sur les fournisseurs, et en particulier les petits fournisseurs. Ces rapprochements visent en effet à massifier les achats de manière à obtenir de meilleures conditions d'achat auprès des fournisseurs. Ces derniers les contestent fréquemment, en estimant qu'ils créent une pression excessive sur les conditions d'achat pouvant mettre en péril leur développement et parfois même leur activité.

Plusieurs tentatives législatives ont eu lieu par le passé pour essayer d'encadrer le rapport de force entre distributeurs et fournisseurs. Ces tentatives ont presque toujours échoué, et elles ont parfois donné lieu à des effets pervers importants, comme par exemple la réduction de la concurrence entre distributeurs observée entre 1997 et 2008.

Les autorités de concurrence et de surveillance sont attentives à ces rapprochements pour autant qu'elles puissent s'en saisir. Or il semble qu'un certain nombre d'entre eux échappent au pouvoir d'intervention des autorités, dans la mesure où il peut arriver qu'ils ne constituent pas juridiquement des « concentrations » et qu'ils ne tombent pas non plus dans les catégories d'infractions au droit de la concurrence (ou au droit des pratiques commerciales).

On peut donc être tenté de voir dans le mécanisme de l'article 11 une réponse à ces situations devant lesquelles les autorités de concurrence peuvent se considérer comme en partie démunies. Pour autant, il n'est pas évident que le mécanisme proposé donne une réponse adaptée à ces rapprochements. En effet, les rapprochements de centrales d'achat se situent à l'amont (achats auprès des fournisseurs), tandis que le mécanisme proposé se concentre sur l'aval (cession de magasins). De plus, les rapprochements se font au niveau national ou international, tandis que le mécanisme proposé aurait vocation, on l'a vu, à s'appliquer au niveau local. Il existe donc une incertitude sur la capacité de ce mécanisme à répondre à la question des rapprochements, qui mériterait d'être levée.

3. La concentration est « *relativement éloignée des seuils au-delà desquels l'intensité de la concurrence pourrait, en première analyse, être considérée comme limitée* », ainsi que l'indique l'avis 10-A-26 de l'Autorité de la concurrence.

4. Situation à la date de l'avis de l'Autorité, modifiée depuis par l'effet des cessions opérées en lien avec la décision de contrôle des concentrations n°13-DCC-90 de l'Autorité de la concurrence du 11 juillet 2013.

Pour répondre à ces questions et évaluer le mécanisme proposé, il est difficile de se fonder sur des comparaisons internationales. En effet, il existe à notre connaissance un seul mécanisme équivalent à l'étranger, qui se situe au Royaume-Uni et n'est pas limité au commerce de détail. Ce mécanisme n'a toutefois fait l'objet que de deux mises en œuvre, l'une dans le secteur des services aéroportuaires et l'autre dans le secteur du ciment, qui sont trop récentes pour que leurs effets puissent être analysés. Les autorités britanniques ont par ailleurs procédé à une longue enquête, documentée et fondée sur plusieurs études économiques, afin de déterminer s'il convenait d'appliquer ce mécanisme au commerce de détail, pour conclure finalement par la négative⁵.

Il faut également noter que l'une des principales préoccupations devant lesquelles le droit de la concurrence apparaît aujourd'hui démunie porte sur l'amont : le renforcement de la puissance d'achat des grandes enseignes, notamment par des rapprochements qui ne semblent pas *a priori* entrer dans le champ d'intervention du droit de la concurrence. L'injonction structurelle n'apporte pas de remède direct à ce problème puisqu'elle ne permet que d'amoinrir le pouvoir de marché exercé par une enseigne au niveau local.

L'expérience, enfin, invite à la prudence. Comme il a été rappelé, plusieurs dispositions introduites dans les années 1990, qui visaient à agir sur les prix ou les structures, ont en effet fortement réduit la concurrence entre les enseignes et se sont soldées par des échecs. Il convient donc de soigneusement soupeser les effets positifs et les risques potentiels du dispositif envisagé, ce que des études économiques préalables à toute mise en œuvre devraient permettre de faire.

Au vu des risques portés par un tel mécanisme et de l'absence d'éléments connus sur ses effets économiques et sa capacité de répondre aux problématiques actuelles du secteur, une étude approfondie du type de celle menée au Royaume-Uni serait souhaitable avant la mise en œuvre du dispositif. Elle devrait permettre de disposer d'un diagnostic partagé sur la concentration des marchés locaux dans le secteur de la distribution. Ce diagnostic devrait notamment s'appuyer sur un constat statistique basé sur l'ensemble des sources de données disponibles et qui confronte les différentes méthodologies possibles de définition des marchés locaux. On notera à cet égard que les travaux existants, notamment ceux cités précédemment, utilisent des sources et des méthodes variées. Ce constat devrait être établi de manière contradictoire par des équipes issues de l'administration et du monde académique, par des autorités indépendantes et des consultants. Il devrait être conforme aux meilleurs standards de qualité en vigueur, s'agissant de traitement et de représentativité statistique.

4.3 CONDITIONS DE SUCCÈS

En ce qui concerne l'article 10, l'auto-saisine de l'Autorité de la concurrence paraît être un élément important du dispositif pour en assurer une bonne efficacité.

Pour ce qui est de l'article 11, la mise en œuvre d'un dispositif de cette nature devrait être précédée d'une analyse économique approfondie, rigoureuse et contradictoire, comportant un bilan statistique objectif et partagé de la concentration du secteur du commerce de détail.

5. Competition Commission, 2008. L'enquête, qui a duré deux années, a comporté 700 soumissions écrites, 80 auditions orales et de multiples tables rondes avec les entreprises, les praticiens experts du secteur et des économistes académiques issus de différents pays.

RÉCAPITULATIF DES EFFETS

INDICATEUR RETENU	SENS DE L'EFFET
Prix à la consommation Bien-être des consommateurs	Favorable (baisse des prix) Positif : plus de concurrence et de diversité, plus de services
Emploi	Incertain
Productivité, innovation et efficacité de la distribution	Positif (art 10) ; Incertain (art 11)
Sécurité juridique	Négatif

▶ RÉFÉRENCES

- Allain M.-L., Chambolle C. et Vergé Th. (2008), *La loi Galland sur les relations commerciales. Jusqu'où la réformer ?*, collection du CEPREMAP, Éditions Rue d'Ulm, Paris.
- Askenazy Ph. et Weidenfeld K. (2007), *Les soldes de la loi Raffarin. Le contrôle du grand commerce alimentaire*, collection du CEPREMAP, Éditions Rue d'Ulm, Paris.
- Autorité de la concurrence (2010), *Avis n° 10-A-26 du 7 décembre 2010 relatif aux contrats d'affiliation de magasins indépendants et les modalités d'acquisition de foncier commercial dans le secteur de la distribution alimentaire*.
- Autorité de la concurrence (2012), *Avis n° 12-A-01 du 11 janvier 2012 relatif à la situation concurrentielle dans le secteur de la distribution alimentaire à Paris*.
- Autorité de la concurrence (2013), *Décision n° 13-DCC-90 du 11 juillet 2013 relative à la prise de contrôle exclusif de la société Monoprix par la société Casino Guichard-Perrachon*.
- Basker E. (2007), "The Causes and Consequences of Wal-Mart's Growth", *The Journal of Economic Perspectives*, 21(3).
- Bertrand M. et Kramarz F. (2002), "Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry", *The Quarterly Journal of Economics*, 117(4).
- Biscourp P., Boutin X. et Vergé Th. (2013), "The effects of retail regulations on prices: Evidence from the loi Galland", *The Economic Journal*, 123.
- Biscourp P. (2014a), *La concurrence du hard discount. Quels effets sur les prix et l'emploi ?*, Miméo.
- Biscourp P. (2014b), *Réglementer ou libéraliser : les relations commerciales en France des années 1990 aux années 2000*, Miméo.
- Competition Commission (2008), *The supply of groceries in the UK market investigation*.
- Neumark D., Zhang J. et Ciccarella S. (2008), "The effects of Wal-Mart on local labor markets", *Journal of Urban Economics*, 63.
- Sadun R. (2015), "Does Planning Regulation Protect Independent Retailers?", *Review of Economics and Statistics*, à paraître.
- Schivardi F. et Viviano E. (2011a), "Entry barriers in retail trade", *The Economic Journal*, 121.
- Schivardi F. et Viviano E. (2011b), "The costs of entry restrictions in retail trade", *VOX CEPR's Policy Portal*.
- Viviano E. (2008), "Entry regulations and labour market outcomes: Evidence from the Italian retail trade sector", *Labour Economics*, 15.
-

COMPOSITION DE LA COMMISSION

Antoine Bozio, directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP), chercheur associé de l'École d'économie de Paris et enseignant à l'EHESS, membre du CAE

Giuseppe Nicoletti, chef de la Division de l'analyse des politiques structurelles, Département des affaires économiques, OCDE

Pierre Cahuc, directeur du laboratoire de macroéconomie du CREST-ENSAE, professeur à l'École polytechnique, membre du CAE

Anne Perrot (présidente), professeure à Paris-I et à l'ENSAE, associée du cabinet de conseil MAPP

Philippe Choné, professeur à l'ENSAE

Jérôme Philippe, avocat à la Cour, associé du cabinet Freshfields Bruckhaus Deringer

Anne Epaulard, professeure à Paris-Dauphine, conseillère scientifique auprès de France Stratégie

André Sapir, professeur à l'Université Libre de Bruxelles, membre de Bruegel

Marc Ferracci, professeur à l'Université de Nantes - LEMNA, membre du Crest - Laboratoire de microéconométrie, conseiller scientifique auprès de France Stratégie

Etienne Wasmer, professeur à Sciences Po et codirecteur du LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques), membre du CAE

Réforme du travail dominical
Ouverture de l'offre de transport par autocar
Réformes des professions réglementées du droit
Réforme de la justice prud'homale
Mesures touchant à l'urbanisme commercial

Retrouvez toutes les fiches sur www.strategie.gouv.fr