Grandes surfaces et structure de marché : à quoi joue le régulateur ?

4

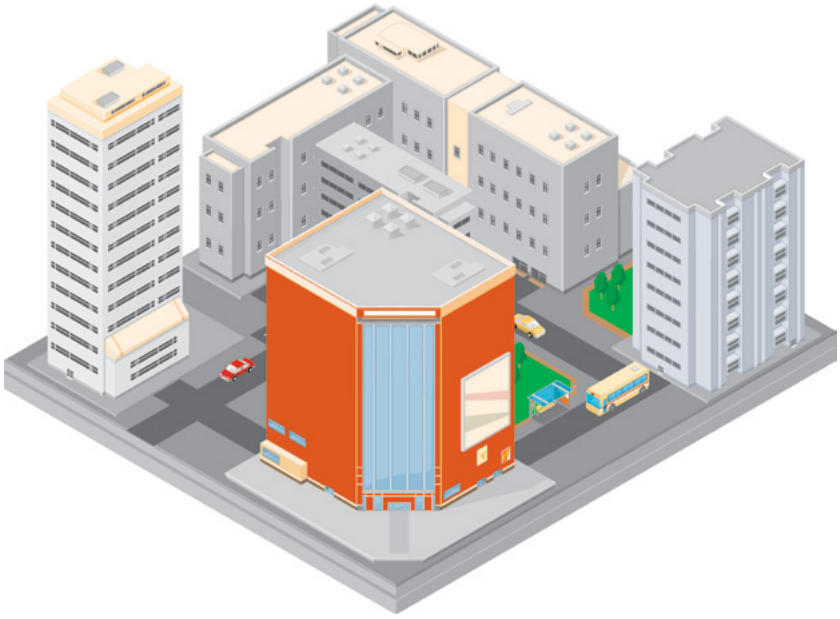
Laurent Linnemer (1991), Professeur des Universités, ENSAE-CREST,
Directeur du Laboratoire d'Économie Industrielle du CREST.

Trop ou trop peu de grandes surfaces en France ? Cette question tourmente les décideurs depuis l'ouverture des premiers supermarchés dans les années 1960. La loi Macron en cours d'adoption milite pour moins de barrières à l'entrée et plus de concurrence locale. Cela n'a pas toujours été le cas et la situation présente résulte d'une série de mesures difficiles à qualifier de cohérentes.

Un secteur important de l'économie[1].

Début 2008, le magazine « 60 millions de Consommateurs » publie un dossier « la liste noire des prix qui flambent » créant un petit tourbillon dans la communication du gouvernement Fillon. Le web se souvient encore aujourd'hui de la visite de la Ministre de l'Économie, Christine Lagarde, au supermarché Carrefour du centre commercial Bercy 2. Cet événement illustre presque mieux que les statistiques suivantes l'importance de ce secteur pour l'économie.

En 2013, les ménages français ont consommé pour 1 126,4 milliards d'euros de biens et services[2]. Parmi ces dépenses, 152,7 milliards (13,6 %) ont été consacrés à l'alimentation et aux boissons non alcoolisées[3]. À titre de comparaison, les ménages ont dépensé 148,2 milliards pour leurs transports (achats de véhicules, carburants, services de transports). Ces achats alimentaires sont réalisés à 72,2 % dans les grandes surfaces[4] : 31,4 % dans les hypermarchés, 30,3 % dans les supermarchés et 10,4 % dans les hard discounts. La situation évolue lentement mais deux forces sont bien identifiées : les ménages aisés et les jeunes achètent plus de produits locaux et bio ; tandis que les ménages les plus modestes délaissent les grandes marques pour les premiers prix[5].



1 - Pour une mise en perspective historique ainsi qu'un panorama récent, voir « Économie de la distribution » par M.-L. Allain et C. Chambolle, Repères, La Découverte, 2003.

2 - Source : Insee Première N°1502 (Juin 2014), Tableau 4.

3 - Même source. Ces dépenses n'incluent pas celles effectuées dans les cafés et restaurants.

4 - Source : Insee Première N°1526 (Décembre 2014), Tableau 1. Le pourcentage correspond à 2011.

5 - Par exemple, les ménages des deux premiers déciles de la distribution des revenus (les plus modestes) dépensent 18 % de leur budget dans les hard discounts. Les ménages des deux derniers déciles moins de 5 %. Source : Insee Première N°1526 (Décembre 2014), Tableau 1.

Bien que les questions soulevées par ce secteur dépassent souvent le strict cadre économique pour devenir parfois des problèmes de société[6], cette note se limite à évoquer la régulation (essentiellement de l'entrée) dans ce secteur.

Une attention constante des autorités mais des objectifs ambigus

Les députés légifèrent régulièrement sur ce secteur avec des objectifs souvent antinomiques. D'une part, le législateur souhaite promouvoir la concurrence entre les grandes surfaces, des prix plus bas donnant plus de pouvoir d'achat aux ménages. D'autre part, les commerces de détail spécialisés sont importants pour l'attractivité des centres villes d'où la volonté de les défendre. Deux objectifs difficiles à concilier.

Les autorités ont aussi une position ambiguë sur le pouvoir à l'achat des grands distributeurs vis-à-vis de leurs fournisseurs. D'un côté, il est le bienvenu : un prix d'achat plus bas permet aux consommateurs de bénéficier de prix bas. De l'autre, les grands distributeurs sont pointés du doigt lorsqu'ils achètent à un prix jugé trop bas[7].

Barrières réglementaires à l'entrée

De nombreuses étapes administratives doivent être franchies pour ouvrir une grande surface. L'une des plus importantes concerne le seuil de surface de vente à partir duquel la demande d'ouverture est étudiée par une commission locale. L'évolution de ce seuil dans le temps illustre bien les hésitations du législateur face à ces questions. Fin 1969 (loi n°69-1263)[8] il institue une procédure d'examen préalable pour les commerces de plus de 3 000 m^2 (surface de vente) seuls les hypermarchés sont donc concernés[9]. Ce seuil fluctue au cours du temps (ainsi que les modalités d'autorisation). En 1973 (loi Royer), il est abaissé à 1 500 m^2 pour les villes de plus de 40 000 habitants (1 000 m^2 sinon). En 1993, il ne change pas mais la loi Sapin modifie la procédure d'autorisation des ouvertures afin de lutter contre la capture des décideurs locaux (i.e. la corruption). En 1996, le seuil est significativement raboté par la loi Raffarin : il tombe à 300 m^2.[10] Une autre loi a marqué en 1996 l'économie du secteur : la loi Galland (loi n°96-588). Son objectif était de permettre aux petits commerçants de maintenir des prix compétitifs vis-à-vis de la grande distribution. Pour cela, elle a renforcé le rôle des conditions générales de

6 - Récemment, aux États-Unis, la chaîne Walmart qui est le plus grand employeur du pays et dont les profits sont importants, a été au cœur de débats sur les conditions de travail et les inégalités salariales : une majorité d'employés payés au salaire minimum s'est élevée contre les pressions subies pour travailler plus sans être payé, l'absence de complémentaire santé, le temps partiel imposé, … Début 2015, Walmart a finalement décidé d'augmenter ses employés.

7 - Voir l'Avis n°15-A-06 du 31 mars 2015 de l'Autorité de la concurrence.

8 - C'est durant les années 60 qu'une première vague de supermarchés ouvrent en France.

9 - Si la surface est entre 300 et 2 500 il s'agit d'un supermarché et au-delà de 2 500 d'un hypermarché.

10 - M. Bertrand et F. Kramarz étudient l'effet de la loi Royer sur la période 1975-98. Ils estiment qu'en l'absence de seuils la France aurait 30 % de plus de grandes surfaces. Voir leur article *"Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry"*, *Quarterly Journal of Economics*, 2002, 117(4).

vente et imposé des conditions transparentes et non discriminatoires pour la fixation des prix (de gros) notamment à travers une définition stricte et précise du seuil de revente à perte permettant au fournisseur de fixer un prix plancher au-dessous duquel aucun distributeur ne peut vendre. En augmentant ce prix plancher, les fournisseurs ont pu éliminer la concurrence intra-marque. Ce mécanisme décrit dans le rapport Canivet[11] a eu pour conséquence une hausse des prix dans les grandes surfaces, comme s'en souviennent les gouvernements confrontés par la presse à cette question.

Enfin, en 2008 la loi de Modernisation de l'Économie ramène le seuil à 1 000 m^2 et la loi Chatel supprime les dernières dispositions de la loi Galland déjà écornée par les lois Dutreil de 2005.

Si le but de ces lois (jusqu'à la loi Raffarin) était de freiner le développement des plus grandes surfaces, il n'est pas sûr qu'il ait été atteint. En 1990, la France comptait environ 800 hypermarchés. En 2014, elle en compte environ 2 000[12].

Concentration et prix

Il existe un lien évident entre le niveau des prix et le nombre de concurrents. Les économistes ne doivent pas faire preuve de beaucoup d'imagination pour montrer (dans un modèle théorique) que les prix baissent lorsque le nombre de concurrents augmente.

Une question pratique intéressante est celle de l'amplitude de cette baisse. À la limite, si la concurrence est déjà très vive le niveau des prix reste le même après l'entrée d'une nouvelle firme. À l'autre extrême, en l'absence totale de concurrence en prix (prix fixes ou collusion parfaite) le niveau des prix reste aussi inchangé après une entrée.

Plusieurs études[13] sur le marché français des grandes surfaces montrent que si le HHI[14] baisse de 1 000 points les prix baissent de 1,5 %. Toutefois, le HHI médian est déjà bas (autour de 750 en 2011). Le passage de trois à quatre enseignes correspond à une baisse de cet ordre de grandeur mais d'après les données, seuls 10 % des marchés locaux pourraient être concernés. Étant donné que les Français dépensent environ 115 milliards d'euros dans les grandes surfaces, si 10 % d'entre eux gagnent 1,5 %, l'entrée d'un nouveau concurrent (sur chacun des marchés locaux concernés) ferait économiser aux Français 170 millions par an.

Libre entrée : bénéfice ou gaspillage ?

La libre entrée joue un rôle central dans le discours économique. Notamment, parce que l'entrée favorise une baisse du niveau des prix et bénéficie aux consommateurs. L'idée de lever toutes les barrières à l'entrée semble donc naturelle.

Un résultat théorique confirme le rôle positif joué par la libre entrée (des firmes entrent tant que l'espérance de profit est positive) sur un marché. Si les entreprises sont en concurrence parfaite après l'entrée, alors la libre entrée conduit au nombre optimal (du point de vue du bien-être social) de firmes sur le marché.

Toutefois, ce résultat repose sur l'hypothèse de concurrence parfaite après l'entrée. Or, si la concurrence est imparfaite après l'entrée (nombre réduit d'entreprises en interactions stratégiques), alors la libre entrée conduit en général à trop de firmes sur le marché[15].

En pratique, donc, la libre entrée[16] réduit le bien-être ! Ce rôle négatif de la libre entrée n'est pas forcément intuitif. La leçon est qu'il existe un nombre idéal d'entreprises du point de vue du surplus total et la libre entrée ne conduit pas à s'arrêter à ce nombre optimal. La perte de surplus total due à la libre entrée vient de la duplication excessive des coûts fixes. La baisse du prix pour les consommateurs ne compense pas ces dépenses.

Ce résultat donne raison à un certain interventionnisme des autorités. Limiter l'entrée ne protège pas seulement le petit commerce de la concurrence des grandes surfaces, cela prévient une utilisation inefficace des ressources.

11 - Canivet G., "Restaurer la concurrence par les prix - Les produits de grande consommation et les relations entre industrie et commerce", Paris ; La Documentation française (Collection des rapports officiels), Octobre 2004. Voir aussi Allain M-L., Chambolle C., et Vergé Th., "La loi Galland sur les relations commerciales. Jusqu'où la réformer ?" Édition ENS rue d'Ulm, 2008. Ainsi que Allain M-L. et Chambolle C., *"Anti-competitive effects of resale-below-cost laws" International Journal of Industrial Organization*, 29 (2011), 373-385.

12 - Source : LSA

13 - *"The effects of retail regulations on prices: Evidence from the loi Galland"*, P. Biscourp , X. Boutin et Th. Vergé, *The Economic Journal*, 2013 et aussi « Réglementer ou libéraliser : les relations commerciales en France des années 1990 aux années 2000 » ?» P. Biscourp, Direction des Statistiques d'Entreprises, Document de Travail, E2014/02.

14 - Le Herfindahl Hirschman Index est la somme multipliée par 10 000 des parts de marché au carré.

15 - Voir *"Free Entry and Social Inefficiency"* de N. G. Mankiw and M. D. Whinston, *The RAND Journal of Economics*, Vol. 17, No. 1 (*Spring*, 1986), pp. 48-58. Voir aussi Suzumura, K. and Kiyono, K. (1987) *"Entry barriers and economic welfare"*. *Review of Economic Studies* 54(1): 157–167.

16 - De manière amusante la lettre d'information de l'Autorité de la concurrence s'appelle « Entrée Libre ».

Plusieurs études économétriques ont cherché à quantifier les effets de la libre entrée. Sur le marché des radios aux USA[17] la perte de bien-être social due à la libre entrée est estimée à 40 % du revenu du secteur. Toujours aux USA, le nombre d'agents immobiliers dans les villes américaines[18] est jugé trop élevé du fait de la libre entrée. En Belgique[19], les restrictions à la libre entrée sur le marché des pharmacies ont conduit à réduire de 50 % le nombre de pharmacies. Chacun de ces secteurs est bien sûr spécifique[20].

En concurrence imparfaite, l'entrée doit être surveillée. Si elle est trop limitée (loi Raffarin, par exemple) la concurrence est insuffisante, les entreprises bénéficient de rentes au détriment des consommateurs. En revanche, si l'entrée est libre, les consommateurs en bénéficient au prix d'un gaspillage des ressources (duplication inefficace des coûts fixes). Le rôle des autorités est délicat mais il ne peut reposer sur des raisonnements caricaturaux.

L'injonction structurelle

La toute récente loi Macron donne à l'Autorité de la concurrence la possibilité d'intervenir et de demander des engagements voire des cessions de magasins si localement elle observe une position dominante (en l'occurrence une part de marché supérieure à 50 % à travers un ou plusieurs magasins) et des prix élevés (en comparaison des moyennes habituellement constatées) cela sans avoir à prouver un abus de position dominante.

Avec plus de 12 000 grandes surfaces en France et donc autant de zones de chalandise le travail de contrôle est considérable : à ce grand nombre de marchés locaux s'ajoute la longue liste des produits proposés par ces magasins.

Tout d'abord, il est difficile de définir de manière consensuelle les marchés locaux. Comment les autres magasins exercent-ils une pression concurrentielle sur le supermarché étudié (C) ? Un magasin (A) peut être trop éloigné pour avoir une influence directe sur C mais il est, peut-être, un concurrent très important d'une grande surface (B) à mi-distance de A et C. À travers B, A exerce bien une pression concurrentielle sur C[21].

D'autre part, le contrôle des prix est un exercice périlleux. Les autorités chargées de réguler le prix de l'accès à des infrastructures essentielles le savent bien. Quels sont les coûts ? À quel taux les investissements réalisés doivent-ils être rémunérés ? L'Autorité de la concurrence dispose de ressources limitées[22]. Est-il opportun de les consacrer à une telle tâche de surveillance locale des prix ?

Finalement, la philosophie du droit de la concurrence n'est pas celle d'une économie administrée. Elle repose, au contraire, sur l'économie de marché : Les entreprises sont les mieux à même de prendre les décisions de prix, d'investissements, de localisation, etc. Toutefois, elles doivent respecter les règles du jeu (pas de collusion, pas d'abus de position dominante, etc.). Les autorités de la concurrence sont là pour veiller au respect de ces règles du jeu et sanctionner en cas d'infraction. La possibilité donnée à l'Autorité de la concurrence de contrôler les prix et de remodeler des structures de marché locales dans le domaine de la distribution contredit cette philosophie.

Cette mesure pourrait avoir des effets pervers sur l'investissement. Il suffit d'imaginer un hypermarché en « monopole » sur un marché. Les prix sont plus élevés que la moyenne mais la loi Macron ne permet pas à l'Autorité de la concurrence d'intervenir. Si le groupe investit pour construire un second magasin dans cette zone (profitant d'économies d'échelle dans la logistique par exemple) les consommateurs en bénéficient, même si les prix restent élevés, du fait de la diminution des coûts de transport. Pourtant l'Autorité pourrait alors utiliser ses nouvelles prérogatives et intervenir pour demander à ce groupe de pratiquer des prix plus raisonnables sur ce marché sous la menace de devoir céder l'un des magasins à la concurrence. Bien entendu, anticipant cela, l'entrée n'aurait pas lieu et le surplus des consommateurs ne serait pas augmenté. ■

17 - ''*Free Entry and Social Inefficiency in Radio Broadcasting*'', S. T. Berry et J. Waldfogel, *The RAND Journal of Economics*, Vol. 30, No. 3 (Autumn, 1999), pp. 397-420.

18 - Voir "*Can free entry be inefficient? Fixed commissions and social waste in the real estate industry*", *The Journal of Political Economy*, Vol. 111, Issue 5, pp. 1076-1122. Voir aussi "*The costs of free entry: an empirical study of real estate agents in Greater Boston*", P. J. Barwick et P. A. Pathak, *The RAND Journal of Economics*, Vol. 46, Issue 1, pages 103–145, Spring 2015.

19 - "*Entry and regulation: evidence from health care professions*", C. Schaumans et F. Verboven, *The RAND Journal of Economics*, Vol. 39, No. 4, Winter 2008, pp. 949–972.

20 - Pour les stations de radio, les revenus sont liés à la publicité, les coûts fixes sont importants et coûts marginaux très faibles. Pour les agents immobiliers, comme pour les pharmacies, le prix ne varie pas avec le nombre d'agents. Malheureusement, aucune étude similaire n'a été menée dans le secteur de la grande distribution.

21 - Pour une illustration de ce principe voir Ph. Choné et L. Linnemer "*A Treatment Effect Method for Merger Analysis with an Application to Parking Prices in Paris*" *Journal of Industrial Economics*, 60 (4), 2012.

22 - L'enquête sectorielle (Avis n° 10-A-26 du 7 décembre 2010) menée par l'Autorité illustre bien le manque de données dont elle dispose pour analyser ce secteur.