

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 juin 1993.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur  
l'avenir de l'urbanisme commercial,*

Par M. Jean-Jacques ROBERT,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, vice-présidents ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, secrétaires ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Baudot, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Raymond Cayrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désiré Debavelaere, Jean Delaneau, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Gruillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marquès, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy.*

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. URBANISME COMMERCIAL : AU ROYAUME DE L'ANARCHIE</b> .....	7
<b>A. UN DÉVELOPPEMENT ANARCHIQUE DE LA DISTRIBUTION...</b> .....	7
<b>1. Le constat chiffré</b> .....	7
<b>2. Des causes multiples</b> .....	9
<i>a) Les nouveaux comportements des consommateurs</i> .....	9
<i>b) Les effets de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite « loi ROYER »</i> .....	9
<b>B. ... QUI S'EST EFFECTUÉ AUX DÉPENS DES FOURNISSEURS ET AU DÉTRIMENT DU COMMERCE DE PROXIMITÉ</b> .....	11
<b>1. Une pression, devenue inacceptable, sur les fournisseurs</b> ..	11
<b>2. La disparition des commerces de proximité</b> .....	13
<b>3. Des conséquences négatives sur l'économie</b> .....	16
<b>II. UNE « PAUSE » ATTENDUE ET ANNONCÉE</b> .....	16
<b>A. LE TEMPS DE LA RÉFLEXION EST VENU</b> .....	16
<b>B. UNE RÉFLEXION QUI RÉPOND À DES PRÉOCCUPATIONS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	17
<b>III. SE DONNER LES MOYENS D'UNE MISE EN OEUVRE EFFECTIVE DE LA « PAUSE »</b> .....	18
<b>A. UNE MARGE DE MANOEUVRE RÉGLEMENTAIRE LIMITÉE</b> .....	18
<b>1. Les modalités d'application de la loi du 30 janvier 1993</b> .....	18
<b>2. Quelles sont les capacités d'intervention du ministre chargé du commerce ?</b> .....	19
<b>B. RÉFORMER LA LOI ROYER</b> .....	20
<b>1. Respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie</b> .....	20
<b>2. Première étape : stabiliser la densité de l'équipement commercial</b> .....	21

	<u>Pages</u>
<b>3. Deuxième étape : procéder à une réforme en profondeur de la loi Royer</b> .....	22
<b>C. S'INSCRIRE DANS UNE LOGIQUE GLOBALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	26
<b>1. Renforcer la péréquation du produit de la taxe professionnelle</b> .....	26
<b>2. Intéresser le grand commerce à l'aménagement du territoire français</b> .....	28
<b>PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION</b> .....	30
<b>CONCLUSION</b> .....	31
<b>ANNEXES</b> .....	33
<b>Annexe 1 : Auditions du mercredi 5 mai 1993</b> .....	35
• <b>Audition de M. Michel-Edouard LECLERC, co-Président de l'Association des centres distributeurs E. Leclerc</b> .....	35
• <b>Audition de M. Paul-Louis HALLEY, Président de la société Promodès</b> .....	43
• <b>Audition de M. Lucien REBUFFEL, Président de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises</b> .....	48
• <b>Audition de M. Jacques CHESNAUD, Président de la Confédération générale de l'alimentation de détail</b> .....	53
• <b>Audition de M. Jacques DERMAGNE, Président du Conseil national du commerce</b> .....	57
<b>Annexe 2 : Audition du jeudi 6 mai 1993</b> .....	63
• <b>Audition de M. Alain MADELIN, Ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat</b> .....	63

Mesdames, Messieurs,

Le 15 avril 1993, le Premier ministre, M. Edouard Balladur a exprimé, devant le Sénat, son souhait de voir suspendue toute nouvelle autorisation d'implantation de grande surface, dans l'attente des résultats d'une concertation entre le Gouvernement et les entreprises de distribution.

A la suite de cette déclaration, la Commission des Affaires économiques et du Plan a organisé une série d'auditions sur les problèmes posés par l'évolution du secteur de la distribution en France, auditions à l'issue desquelles elle a décidé de confier à votre rapporteur la responsabilité du présent rapport d'information sur l'avenir de l'urbanisme commercial.

Alors que la loi Royer connaîtra prochainement son vingtième anniversaire, il apparaît utile, en effet, d'instituer une « pause » en matière d'implantation de grandes surfaces.

Ce moratoire ne doit cependant pas être interprété comme une opposition et une lutte entre grand et petit commerce.

Il doit, en revanche, être compris comme un élément du débat actuel relatif à l'aménagement du territoire français.

En effet, de même que l'on s'inquiète à juste titre de la fermeture d'une gare, d'une classe ou d'une poste dans une commune, il y a également lieu de s'interroger sur la disparition des commerces

**de proximité, tant en milieu rural que dans les centres-villes et dans les banlieues.**

**Il est urgent de mener une réflexion dans ce domaine. Dans cette perspective, votre rapporteur formulera des propositions de nature à permettre une mise en oeuvre effective de la «pause» souhaitée par le Premier ministre.**

**A cet égard, il lui est apparu que l'exercice de son pouvoir réglementaire par le ministre chargé du commerce et de l'artisanat peut ralentir le processus d'autorisation d'implantation de grandes surfaces, mais que seule une réforme législative, de plus ou moins grande ampleur, pourrait répondre totalement à l'objectif du Premier ministre.**

## **EXPOSÉ GÉNÉRAL**

### **I. URBANISME COMMERCIAL : AU ROYAUME DE L'ANARCHIE**

#### **A. UN DÉVELOPPEMENT ANARCHIQUE DE LA DISTRIBUTION....**

##### **1. Le constat chiffré**

L'ouverture du premier hypermarché en 1964 a marqué le début d'un long processus de mutation caractérisé par une expansion exceptionnelle des grandes surfaces, au détriment des formes traditionnelles de commerce.

En 1991, le grand commerce réalisait 42 % des ventes au détail, tous produits confondus. Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, sa part est devenue prépondérante dans les ventes au détail de produits alimentaires, avec 60,2 % en 1991, contre 56,1 % en 1988. S'agissant des ventes de produits non alimentaires, la part du grand commerce s'élevait à 31,9 % en 1991, contre 29,5 % en 1988.

**RÉPARTITION (en %) DES VENTES AU DÉTAIL DE PRODUITS COMMERCIALISABLES PAR FORME DE VENTE**

	Produits alimentaires					Produits non alimentaires				
	1987	1988	1989	1990	1991	1987	1988	1989	1990	1991
<b>Grandes surfaces alimentaires</b>	46,5	48,5	50,6	52,2	53,6	13,4	14,0	14,4	15,0	15,7
- Hypermarchés (2.500 m <sup>2</sup> et plus)	22,6	23,8	24,7	25,7	26,8	10,3	10,8	11,1	11,6	12,2
- Supermarchés (de 400 à moins de 2.500 m <sup>2</sup> )	23,9	24,7	25,8	26,4	26,8	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5
Magasins populaires	2,7	2,6	2,5	2,3	2,3	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
Petites surfaces d'alimentation générale (moins de 400 m <sup>2</sup> ) succursalistes et coopératives*	4,6	4,2	3,9	3,7	3,6	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Commerces non alimentaires non spécialisés	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	4,8	4,7	4,6	4,6	4,5
dont : grands magasins	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	2,2	2,2	2,1	2,1	2,1
Grand commerce non alimentaire spécialisé**		0,1	0,1	0,1	0,1		9,2	9,6	10,0	10,3
<b>Grand commerce</b>		56,1	57,7	59,0	60,2		29,5	30,2	31,1	31,9
Petites surfaces d'alimentation générale (moins de 400 m <sup>2</sup> ) indépendantes	9,4	8,9	8,6	8,2	8,0					
Commerce des viandes	12,6	11,6	10,8	10,6	9,9	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Autres commerces alimentaires spécialisés	9,4	9,3	8,8	8,6	8,4					
Pharmacies	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	7,6	8,0	8,2	8,4	8,7
Petits et moyens commerces non alimentaires spécialisés		0,2	0,2	0,2	0,2		39,1	38,1	37,4	36,4
<b>Petit et moyen commerce</b>		30,3	28,7	27,8	26,7		47,5	46,7	46,2	45,5
<b>Ensemble du commerce de détail</b>	86,4	86,4	86,4	86,8	86,9	76,6	77,0	76,9	77,3	77,4
Boulangers-pâtisseries	7,5	7,5	7,5	7,2	7,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestataires de services	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	15,4	15,2	15,3	15,1	15,0
Producteurs	4,0	3,9	3,9	3,9	3,3	6,2	5,9	5,9	5,8	5,8
Commerce de gros	1,7	1,8	1,8	1,7	1,7	1,8	1,9	1,9	1,8	1,8
<b>Hors commerce de détail</b>	13,6	13,6	13,6	13,2	13,1	23,4	23,0	23,1	22,7	22,6
<b>Ensemble des ventes au détail</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>En milliards de francs. TTC</i>	608,7	631,8	668,8	704,8	735,4	1093,7	1145,4	1218,2	1283,0	1317,5

\* Hors hypermarchés leur appartenant.

\*\* Le grand commerce non alimentaire spécialisé regroupe les entreprises du commerce non alimentaire spécialisé répondant à l'un des critères suivants : exploiter un magasin de 2.500 m<sup>2</sup> ou plus, gérer au moins dix magasins, employer au moins 100 salariés.

Source : INSEE. Comptes commerciaux de la Nation.

Cette conquête de parts de marché a assuré aux entreprises du grand commerce une croissance très rapide de leur activité et de leur chiffre d'affaires qui, en 1991, représentait 52,2 % du chiffre d'affaires total du commerce de détail.

## 2. Des causes multiples

### *a) Les nouveaux comportements des consommateurs*

Le mode de vie des consommateurs a changé, en France comme dans tous les pays industrialisés.

- En premier lieu, les évolutions sociologiques ont modifié en profondeur les modes de consommation. A cet égard, on peut souligner notamment, parallèlement au développement du travail des femmes, la multiplication des couples bi-actifs, qui représentent les deux-tiers des jeunes couples en France. Ils disposent de davantage d'argent mais de moins de temps.

- Ces données, conjuguées à la mobilité des consommateurs, à leur souhait de se voir proposer un large choix de produits et à la spécialisation des achats, ont créé de nouvelles habitudes d'achats, influençant les parts de marché et modifiant les zones de chalandise.

- Durant les périodes de récession et de baisse de l'emploi, telles que celle que nous traversons actuellement, la demande se tasse et les consommateurs sont sensibles à l'argument du prix bas avancé par la grande distribution.

### *b) Les effets de la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite « loi ROYER »*

Il faut rappeler que l'article premier de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat énonce que :



*«Le commerce et l'artisanat ont pour vocation de satisfaire les besoins des consommateurs, tant au niveau des prix que de la qualité des services et des produits offerts. Ils doivent contribuer à l'amélioration de la qualité de la vie, à l'animation de la vie urbaine et rurale, et accroître la compétitivité de l'économie nationale.*

*Les pouvoirs publics veillent à ce que l'essor du commerce et de l'artisanat permette l'expansion de toutes les formes d'entreprises, indépendantes, groupées ou intégrées, en évitant qu'une croissance désordonnée des formes nouvelles de distribution ne provoque l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux.»*

La loi ROYER, en soumettant à autorisation les ouvertures ou extensions de surfaces de vente supérieures à 1.000 m<sup>2</sup> pour les villes de moins de 40.000 habitants et de 1.500 m<sup>2</sup> pour les villes de plus de 40.000 habitants, a certes permis d'éviter un «*écrasement brutal*» du petit commerce et de ralentir, en les étalant dans le temps, les implantations de grandes surfaces.

Les surfaces de vente ont cependant connu une croissance très importante et près de 15 millions de mètres carrés ont ainsi été autorisés depuis l'entrée en vigueur de la loi ROYER, avec une croissance particulièrement importante ces dernières années.

On compte ainsi aujourd'hui en France 903 hypermarchés et 6.700 supermarchés.

La procédure instaurée par la loi ROYER a, en réalité, entraîné des prises de décision au coup par coup, indépendamment de toute logique globale d'aménagement du territoire.

Faute d'une politique d'urbanisme d'ensemble, les décisions en matière d'urbanisme commercial sont devenues dépendantes de la stratégie de développement des distributeurs et de la stratégie d'investissements des promoteurs, qui construisent en fonction d'opportunités foncières, financières et commerciales et sans tenir toujours compte du service à rendre aux consommateurs.

Il est vrai que les distributeurs ont trouvé des interlocuteurs intéressés chez les maires des 36.000 communes de France, attirés par un apport potentiel de taxe professionnelle.

Les commissions départementales d'urbanisme commercial n'avaient pas toujours, quant à elles, une vision globale de l'équipement commercial de la zone concernée et ne disposaient,

par ailleurs, que d'un délai de trois mois pour étudier l'opportunité des projets qui leur étaient soumis.

En outre, leurs critères de décision les conduisaient à justifier un manque de surfaces de vente en regard de l'importance de la population locale. Mais, trop souvent, la population ainsi retenue avait déjà été prise en compte, pour l'application des mêmes critères, à l'occasion de l'examen d'autres demandes de création, situées dans les mêmes zones.

## B. .... QUI S'EST EFFECTUÉ AUX DÉPENS DES FOURNISSEURS ET AU DÉTRIMENT DU COMMERCE DE PROXIMITÉ

### 1. Une pression, devenue inacceptable, sur les fournisseurs

La grande distribution a fondé sa croissance sur un argument majeur de compétitivité : le bas niveau des prix des produits qu'elle commercialise. Mais, afin d'offrir les prix les plus bas aux consommateurs, les entreprises ont naturellement cherché à obtenir de meilleures conditions d'achat auprès de leurs fournisseurs.

De puissantes centrales d'achat, puis «super-centrales», ont ainsi été créées.

Cette concentration croissante des achats a transformé la nature des relations entre l'industrie et le commerce. Les producteurs, tant industriels qu'agricoles, se sont trouvés confrontés à des exigences toujours plus fortes du grand commerce, auxquelles il devenait de plus en plus difficile de se soustraire à mesure que celui-ci gagnait des parts de marché et connaissait un phénomène de concentration accentué. En effet, le prix bas est devenu l'arme privilégiée du grand commerce contre les autres formes de distribution, mais également celle de la concurrence entre les entreprises de la grande distribution.

Ces exigences du grand commerce portent sur tous les aspects de la négociation commerciale :

- sur les prix, tout d'abord.

Outre des remises quantitatives, légitimes, la grande distribution exige de multiples rabais, remises et ristournes ;

● sur les délais de paiement, ensuite.

Il faut avoir conscience que le crédit interentreprises est particulièrement développé en France, par rapport aux pays d'Europe du Nord. Or, il opère d'importants transferts de fonds, notamment du secteur productif vers la distribution.

Ainsi que l'a souligné l'excellent rapport <sup>(1)</sup> présenté par notre collègue, M. René TRÉGOUËT, au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan, sur le projet de loi relatif aux délais de paiement entre les entreprises, ce phénomène se trouve renforcé par le fait que *« l'importance des délais de paiement dans la négociation commerciale est liée à la puissance économique des entreprises et donc largement à leur taille »*.

Contrairement à ses voisines, allemande notamment, la grande distribution française s'est, en réalité, développée grâce à l'accroissement de son crédit fournisseur, avec des fonds propres peu élevés et des marges commerciales faibles, ce qui contribue d'ailleurs fortement à sa fragilité.

Son développement rapide s'est donc réalisé au moyen d'une pression croissante, devenue aujourd'hui intolérable, sur ses fournisseurs.

Certes, on peut se féliciter de certaines améliorations apportées par la loi n° 92-1442 du 31 décembre 1992 relative aux délais de paiement entre les entreprises.

Cette dernière a pour double mérite :

- d'améliorer la transparence et de contribuer à la moralisation de l'ensemble des relations commerciales. A cette fin, il convient de rappeler que l'article 3 de cette loi punit le non respect d'un engagement contractuel d'une pénalité dont le montant doit être *« au moins équivalent à celui qui résulterait de l'application d'un taux égal à une fois et demie le taux de l'intérêt légal »* ;

- de réduire les délais de paiement des achats de produits alimentaires périssables.

---

(1) Rapport Sénat n° 275 (1991-1992).

Cette législation entrera en vigueur le 1er juillet 1993 et il est important que tant les producteurs que la Direction générale de la concurrence, de la consommation et des fraudes se donnent les moyens de la faire respecter.

● **La pression de la distribution s'exerce également sur d'autres aspects de la relation commerciale :**

- la coopération commerciale, de plus en plus coûteuse pour le producteur ;

- la participation imposée des fournisseurs (en nature, voire même en espèces) à l'ouverture ou à l'anniversaire d'une grande surface ou d'une enseigne ;

- le fait d'imposer à un fabricant l'étiquetage de ses produits ou le remplissage des linéaires.

En outre, et ainsi que le souligne l'excellent rapport de la mission d'information chargée d'étudier le fonctionnement des marchés des fruits, des légumes et de l'horticulture, <sup>(1)</sup> présenté, au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan, par nos collègues MM. Jean HUCHON et Jean-François LE GRAND :

*«L'optimisation des surfaces de vente des magasins est faite en diminuant les capacités d'entreposage. Conséquence de ce travail en flux tendus, les unités de livraisons aux magasins sont relativement faibles, faute de place, ce qui contraint à livrer plus souvent et fait reporter l'effort d'ajustement sur le fournisseur. Or, livrer un hypermarché représente une contrainte d'organisation des tournées et un coût important pour les expéditeurs qui livrent à l'échelle régionale.»*

## **2. La disparition des commerces de proximité**

Cette pression économique du grand commerce sur les producteurs incite ces derniers à compenser leur manque à gagner. Le rapport de force avec le petit commerce étant cette fois en leur faveur,

---

<sup>(1)</sup> Rapport Sénat n° 303 (1992-1993).

les producteurs peuvent imposer à celui-ci des conditions de prix et de paiement qui leur sont nettement plus favorables.

Les commerçants de proximité souffrent ainsi d'un triple handicap, dû à :

- l'effet volume, les faibles quantités achetées ne leur permettant pas de bénéficier de remises quantitatives ;

- l'effet prix, lié au «rattrapage» que les producteurs effectuent à leur détriment ;

- la durée plus courte des délais de paiement qui leur sont consentis.

Parallèlement à l'explosion des grandes surfaces, le petit et moyen commerce indépendant a décliné et il a vu son chiffre d'affaires passer de 76,8 % de l'activité globale du secteur en 1973, à 47,8 % en 1991.

Au total, le commerce de proximité connaît de graves difficultés, notamment dans le domaine alimentaire et surtout dans les zones sensibles que sont les zones rurales et les centres-villes.

Ainsi, en huit ans, 12 % des communes ont perdu leur dernière épicerie.

Par ailleurs, on note une dévitalisation croissante des centres-villes, la réduction de l'animation et de la sécurité urbaine. Dans certains quartiers en difficulté, un commerce sur deux est fermé.

En outre, le grand commerce alimentaire s'est diversifié pour se positionner, par exemple, sur le marché de l'essence. En 1992, les grandes surfaces occupaient ainsi 43,1 % de ce marché. Parallèlement, le nombre de stations-service dans le pays continue de décliner, pour atteindre 21.700 fin 1992, contre 23.700 un an auparavant.

Le problème de l'équilibre des différentes formes de commerce rejoint donc inéluctablement les préoccupations en matière d'aménagement du territoire, qu'il s'agisse de l'espace rural comme de l'espace urbain.

### **3. Des conséquences négatives sur l'économie**

La modernisation de la distribution était certes nécessaire et le développement de la grande distribution a eu un effet indéniablement positif sur le budget des consommateurs, donc sur le taux d'inflation.

Cette logique de «*guerre des prix*» menée par le grand commerce ne peut cependant pas être poussée à l'extrême, sauf à produire également des effets négatifs :

- sur la balance commerciale, car les distributeurs, cherchant à se fournir au plus bas prix, n'hésitent pas, pour ce faire, à importer des produits. S'ils évaluent à 2 % en moyenne la part de produits étrangers dans leurs ventes totales, cette proportion s'avère toutefois beaucoup plus importante pour certains types de produits, tels que les fruits par exemple. La forte concentration de la distribution en France, par comparaison avec la distribution japonaise atomisée, notamment, ne peut que favoriser la pénétration du marché national ;

- sur l'emploi, directement ou indirectement. Directement, parce que, s'il est vrai que le commerce emploie une population croissante (soit 2.674.000 personnes en 1990), de nombreux emplois sont cependant détruits là où les commerces de proximité disparaissent. Indirectement, dès lors que les importations, de même que la forte pression exercée par le grand commerce sur les producteurs, ne peuvent qu'inciter ces derniers à se délocaliser pour rester compétitifs, et donc à supprimer des emplois en France.

Il est vrai qu'en période de récession, les consommateurs sont particulièrement sensibles à l'argument du prix. Ce comportement d'achat explique partiellement le succès des «*hard discounters*» qui, parce qu'ils imposent une stratégie de domination par les coûts encore plus forte, ont les moyens de pénétrer le marché de la distribution alimentaire.

En 1991, l'Institut français du libre service (IFLS) avait recensé 283 supermarchés appartenant aux «*hard discounters*», qui disposent d'une surface de vente moyenne de 655 m<sup>2</sup> et réalisent un chiffre d'affaires évalué entre 8 à 10 milliards de francs. Les magasins d'une surface inférieure à moins de 400 m<sup>2</sup> n'ont cependant pas été répertoriés dans cette étude.

On peut estimer qu'au 1er janvier 2000, les «*hard discounters*» -qui se développent au rythme de 300 ouvertures par an- occuperont une part de marché de l'ordre de 10 %, soit 70 milliards de francs environ.

Or, ils sont essentiellement d'origine étrangère, allemande notamment.

En dépit de cette concurrence croissante, l'argument du prix ne saurait être exclusif, car il faut avoir conscience que les consommateurs doivent également rester des producteurs, donc des salariés.

## II. UNE «PAUSE» ATTENDUE ET ANNONCÉE

### A. LE TEMPS DE LA RÉFLEXION EST VENU

La distribution s'est modernisée et développée. Elle a contribué aux mutations de l'économie et de la société françaises. Elle a accompagné l'exode rural et la croissance urbaine.

Mais son développement apparaît aujourd'hui trop effréné, anarchique et sans contrôle suffisant, dans un contexte de désertification accélérée des zones rurales et de dévitalisation des centres-villes.

Certaines régions connaissent un état de saturation en équipements commerciaux et la France est aujourd'hui le pays le plus équipé d'Europe, en matière de grande surfaces. Ainsi, sur douze départements de plus d'un million d'habitants, on compte environ 230 m<sup>2</sup> de surface commerciale pour 1.000 habitants. De ce fait, et étant donné le faible nombre des enseignes après le phénomène de concentration de ces dernières années, certaines d'entre elles bénéficient d'une position régionale dominante.

Paradoxalement, les besoins d'un certain nombre de consommateurs ne sont plus satisfaits. Ainsi, est-il normal de devoir faire plusieurs dizaines de kilomètres pour s'approvisionner en carburant ?

Que dire de la difficulté qu'éprouvent les habitants de certains villages pour s'approvisionner, particulièrement les

personnes âgées qui ne sont souvent pas motorisées ou ne peuvent plus se déplacer...

Il est donc temps de mener une réflexion approfondie sur ces problèmes.

De nombreux professionnels sont d'ailleurs convaincus de l'urgence de cette réflexion.

A cet égard, il suffit de rappeler que, au cours des deux dernières réunions de la défunte commission nationale d'urbanisme commerciale, dans vingt-et-un dossiers sur les vingt-cinq examinés, les chambres consulaires ont demandé qu'une « pause » soit instaurée en matière d'implantation.

#### B. UNE RÉFLEXION QUI RÉPOND À DES PRÉOCCUPATIONS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Dans ce contexte, le Premier ministre, M. Edouard BALLADUR, a exprimé devant la Haute Assemblée, le 15 avril dernier, son souhait de voir suspendre toute nouvelle autorisation d'implantation de grande surface, dans l'attente des résultats d'une concertation -engagée par M. Alain MADELIN, ministre des Entreprises et du Développement économique, chargé des petites et moyennes Entreprises, du Commerce et de l'Artisanat-avec les entreprises de distribution.

Cette annonce s'inscrit dans le cadre d'une réflexion plus globale sur les impératifs en matière d'aménagement du territoire. Le Premier ministre a, en effet, fait part de son souhait *« de vérifier que la modernisation du système de distribution, tel qu'on le concevait voilà quelques dizaines d'années, est toujours adaptée aux besoins de la société française et de la vie sociale »*.

Cette déclaration faite au Sénat, grand conseil des communes de France, a incité votre Commission des Affaires économiques et du Plan à entreprendre une série d'auditions sur ce sujet, dont les compte-rendus figurent en annexe au présent rapport.

Votre commission a ainsi entendu, outre M. Alain MADELIN, ministre des Entreprises et du Développement économique, des représentants de la grande distribution et ceux du petit commerce.



Elle a également décidé de confier à votre rapporteur la responsabilité du présent rapport d'information.

Dans cet esprit, il doit être clair qu'il ne s'agit aucunement de défendre les uns contre les autres, de pourfendre la grande distribution et monter au pinacle le petit commerce.

Votre rapporteur tentera, en revanche, d'esquisser des propositions de nature à permettre la mise en oeuvre effective du moratoire souhaité par le Premier ministre, en matière d'implantations de grandes surfaces, de façon à permettre une réflexion approfondie sur ce dossier, pendant la durée provisoire de cette «pause», qui pourrait durer une à deux années.

### **III. SE DONNER LES MOYENS D'UNE MISE EN OEUVRE EFFECTIVE DE LA «PAUSE»**

#### **A. UNE MARGE DE MANOEUVRE RÉGLEMENTAIRE LIMITÉE**

##### **1. Les modalités d'application de la loi du 30 janvier 1993**

Le chapitre III de la loi du 30 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, qui a réformé les articles de la loi Royer concernant l'urbanisme commercial, est aujourd'hui applicable.

Dans le premier alinéa de son article 37, la loi précitée, dite «loi Sapin», prévoit que les commissions départementales d'équipement commercial (CDEC) statuent dans un délai de trois mois à compter de la date de la publication de l'arrêté préfectoral portant constitution de cette commission. A l'heure actuelle, six arrêtés préfectoraux ont été ainsi publiés.

Il convient de souligner que la loi ne prévoit aucun délai pour la création des CDEC.

En outre, en vertu de l'article 28 de cette loi, les CDEC doivent prendre en compte des travaux de l'observatoire départemental d'urbanisme commercial pour statuer sur les

demandes d'autorisation. Les CDEC ne sont cependant pas tenues d'attendre la mise en place de ces observatoires pour statuer.

Il convient de rappeler que ces instances, créées par voie de circulaire le 20 février 1992, ont vu leur existence ainsi reconnue par la loi et qu'un arrêté du 11 mars 1993 en a précisé les modalités de création. Là où ces observatoires existaient, c'est-à-dire dans la moitié environ des départements, leur composition doit être adaptée dans les meilleurs délais aux nouvelles dispositions.

Ainsi, six commissions départementales d'équipement commercial peuvent légalement statuer sur les demandes dont elles sont saisies.

S'agissant de l'instance de recours des décisions des CDEC au niveau national, c'est-à-dire la commission nationale d'équipement commercial (CNEC), le quatrième alinéa de l'article 37 de la loi Sapin prévoit que le délai de quatre mois dans lequel elle doit statuer en vertu de son article 32, court à compter de la publication du décret portant nomination de ses membres. Or, ce décret (du 27 mars 1993) est paru au Journal Officiel du 28 mars dernier.

La commission nationale d'équipement commercial est donc légalement en mesure de statuer sur les recours en instance auprès d'elle.

## **2. Quelles sont les capacités d'intervention du ministre chargé du commerce ?**

Le ministre chargé du commerce ne dispose, en conséquence, d'aucune possibilité d'action réglementaire au niveau de l'instance indépendante nationale.

La CNEC est, elle-même, tenue de respecter le délai de quatre mois qui lui est imparti pour statuer sur les dossiers en recours, qui sont au nombre de 150. Elle dispose simplement de la faculté d'attendre, pour prendre ses décisions, les derniers jours précédant l'échéance de ce délai. Il est permis de penser que ses membres ne seront alors pas imperméables aux débats en cours dans ce domaine.

S'agissant des CDEC, le ministre des entreprises et du développement économique, chargé des PME, du commerce et de l'artisanat a adressé aux préfets, le 21 avril 1993, un courrier par lequel il leur demande :

- de procéder rapidement à la mise en place des observatoires départementaux d'équipement commercial ;

- de communiquer à son ministère un rapport sur l'état d'avancement de la procédure de mise en place de la CDEC et de l'observatoire départemental d'urbanisme commercial, préalablement à toute mesure de constitution ou de publication ;

- dans les départements où la CDEC a été constituée, de ne la convoquer que dans les jours qui précèdent le délai d'instruction de trois mois.

Ces instructions auront donc pour effet certain de ralentir la mise en place des instances concernées.

Le ministre ne dispose cependant pas du pouvoir d'empêcher toute création de grande surface commerciale.

Il est certain que, si des grandes surfaces s'implantent à la suite, par exemple, d'une autorisation accordée par la CNEC sur un dossier en instance auprès d'elle, on peut craindre l'incompréhension de l'opinion publique qui aura interprété la déclaration du Premier ministre comme un moratoire sans doute temporaire mais total.

Aussi, apparaît-il nécessaire de réécrire la loi Royer, seules des dispositions législatives semblant permettre la mise en oeuvre effective de la « pause » dans les ouvertures de grandes surfaces commerciales.

Cette réécriture de la loi peut être plus ou moins importante, mais elle doit, dans tous les cas, favoriser un meilleur équilibre de toutes les formes de distribution et constituer un outil essentiel de l'aménagement du territoire français.

## **B. RÉFORMER LA LOI ROYER**

### **1. Respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie**

Les dispositions qui permettront la mise en oeuvre effective de la « pause » instituée dans les implantations de grandes surfaces devront, bien entendu, respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie. Il faut rappeler que ce principe a été énoncé par la loi Le Chapellier des 14 et 17 juin 1791 et que, en vertu de la décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier 1982 sur la loi

de nationalisation, il appartient à ce titre au bloc de constitutionnalité devant être respecté par les lois de République.

Ceci implique que le moratoire soit strictement limité dans le temps (à une ou deux années), ce délai devant permettre au Gouvernement et au Parlement de déterminer les nouvelles règles applicables en la matière.

En outre, on pourrait concevoir que, durant cette période, le moratoire se traduise, non par une interdiction absolue de toute implantation commerciale, mais par une simple stabilisation de la densité de l'équipement commercial

## **2. Première étape : stabiliser la densité de l'équipement commercial**

Si l'on veut se donner le temps de la réflexion, de façon à mener, le cas échéant, une réforme en profondeur de la loi Royer, ne pourrait-on adopter une disposition législative transitoire, applicable pendant un délai d'une à deux années, qui prévoirait que, durant ce délai, toute ouverture d'une surface commerciale par une enseigne, au-delà d'un seuil à fixer, devrait être compensée par une réduction équivalente en mètres carrés sur le territoire français ?

En effet, certaines zones sont saturées en équipement commercial et peuvent donner lieu, en conséquence, à une réduction de surfaces commerciales.

Une telle disposition aurait pour avantage de stabiliser la densité globale de l'équipement commercial français, sans pour autant figer ce dernier.

La distribution pourrait ainsi continuer à s'adapter à l'évolution de la demande, puisqu'on constate un état de saturation dans un certain nombre de régions, qui s'accompagne de l'existence d'une certaine demande potentielle ailleurs, dans des régions où la population s'accroît.

### **3. Deuxième étape : procéder à une réforme en profondeur de la loi Royer**

Au-delà de la faculté d'instituer un tel dispositif, plusieurs volets de la loi Royer pourraient être réformés.

● S'agissant du champ d'application de la loi Royer, on peut se demander s'il ne serait pas souhaitable, sinon de soumettre à autorisation tout nouveau mètre carré de surface commerciale, tout au moins de réduire les seuils au-delà desquels une création ou une extension de grande surface sont soumises à une autorisation préalable.

Il faut rappeler que ces seuils sont, à l'heure actuelle, de 1.000 m<sup>2</sup> pour les villes de moins de 40.000 habitants et de 1.500 m<sup>2</sup> pour les villes de plus de 40.000 habitants. Or, il faut savoir que les implantations commerciales d'une surface inférieure se multiplient et contribuent également au déséquilibre entre types de commerce. On assiste, notamment, à un développement impressionnant des « hard discounters » - allemands, principalement - qui, sur des surfaces modestes (de 400 m<sup>2</sup> environ bien souvent), font une vive concurrence aux autres commerces.

● S'agissant de la composition des commissions d'équipement commercial, votre rapporteur juge qu'il n'est pas nécessaire de réformer la composition de commission nationale, mais qu'il conviendrait en revanche de modifier celle des commissions départementales, de façon à ce que les professionnels soient représentés à parité avec les élus, et non pas sous-représentés comme le prévoit l'article 30 de la loi Royer, tel que modifié par la loi Sapin.

Pour ce faire, votre rapporteur suggère que soit reprise la proposition formulée par la Commission des Affaires économiques et du Plan au cours de son examen pour avis de ce volet de la loi Sapin, qui consistait à prévoir la présence du président du tribunal de commerce au sein des commissions départementales ou, à défaut, du président de la chambre commerciale du tribunal de grande instance. Pour le département de Paris, il s'agirait du président du tribunal de commerce de Paris.

• Les observatoires départementaux d'urbanisme commerciale seront un outil de travail précieux. Ils ont pour mission de collecter et de synthétiser toutes les données objectives et factuelles nécessaires à la bonne connaissance de l'ensemble de l'équipement commercial du département.

Votre rapporteur suggère que la CDEC soit tenue de demander l'avis de l'observatoire sur tout dossier d'implantation commerciale.

• Les critères devant fonder les décisions des commissions d'équipement commercial ont été précisés par la loi Sapin, mais insuffisamment. Rappelons que l'article 28 de la loi Royer prévoit dorénavant que les CDEC statuent en prenant en considération :

*• - l'offre et la demande globales pour chaque secteur d'activité dans la zone de chalandise concernée ;*

*- la densité d'équipement en moyennes et grandes surfaces dans cette zone ;*

*- l'effet potentiel du projet sur l'appareil commercial et artisanal de cette zone et sur l'équilibre souhaitable entre les différentes formes de commerce ;*

*- la nécessité d'une concurrence suffisante au sein de chaque forme de commerce et d'artisanat. »*

Le deuxième critère mériterait d'être complété, de façon à tenir compte de la densité en petites surfaces commerciales et de l'importance du commerce non sédentaire.

En revanche, le dernier critère mériterait d'être supprimé. Ces modifications avaient d'ailleurs été proposées par la Commission des Affaires économiques et du Plan à l'occasion de l'examen de la loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Il convient sur ce point de rappeler les termes de l'excellent rapport (1) présenté alors par M. Jean Huchon, au nom de la commission :

---

(1) Rapport Sénat n° 53 (1992-1993).

*«Les commissions pourraient donc dorénavant justifier leurs décisions par la nécessité d'assurer une concurrence suffisante au sein d'une forme de commerce ou d'artisanat, lorsqu'elle existe. Ce critère est tout à fait nouveau. Il pourrait toutefois induire des effets pervers. Ne pourrait-on ainsi justifier l'autorisation d'une implantation du fait de l'existence d'une unique autre enseigne dans la zone et multiplier ainsi les implantations de grandes surfaces, au détriment du tissu commercial traditionnel existant ?*

*Ces différentes interrogations ont amené votre commission à supprimer ce dernier critère et à mieux préciser les critères précédents en prévoyant que la commission prend en considération la densité d'équipement en petites, moyennes et grandes surfaces, ainsi que la place du commerce non sédentaire -qui est parfois loin d'être négligeable».*

La Commission des Affaires économiques et du Plan avait, en outre, proposé que *«l'état du tissu commercial et artisanal dans la zone de chalandise»* soit pris en considération.

Ne pourrait-on, en outre, modifier le dernier alinéa de l'article 37 de la loi Sapin et prévoir que la CNEC, statuant sur un recours formé contre une décision prise par une commission départementale d'urbanisme commercial (CDUC) -sont ici visés les 150 dossiers en instance-, fera application des nouvelles dispositions relatives à la recevabilité des demandes et aux critères de délivrance des autorisations, et non de ceux contenus dans les lois et règlements en vigueur à la date où la CDUC a pris sa décision.

Ces nouveaux critères, qui sont un meilleur reflet des préoccupations d'aménagement du territoire, seraient ainsi immédiatement pris en compte au niveau national.

● Les délais d'instruction des demandes par les CDEC pourraient être portés de trois à six mois. Le délai actuel apparaît, en effet, trop bref, ceci d'autant plus que les observatoires départementaux d'urbanisme commercial devront, dans ce délai, soumettre leurs travaux aux commissions.

● Il conviendrait, par ailleurs, de renforcer les conditions de recevabilité des dossiers de demande d'autorisation de façon :

- d'une part, à exiger du demandeur qu'il soit propriétaire du terrain sur lequel est envisagée l'implantation, ceci afin de limiter les opérations d'intermédiation purement spéculatives ;

- d'autre part, à déclarer irrecevable tout dossier ayant été déposé par une même enseigne sur le même terrain durant l'année, ou les deux années, précédentes.

● Il conviendrait également de renforcer les obligations imposées aux enseignes qui se verraient autoriser la création ou l'extension d'une grande surface.

A l'heure actuelle, les enseignes qui s'implantent dans une commune, prennent en charge certaines opérations d'urbanisme (mise en place d'un rond-point ou réfection d'une voirie par exemple). Mais ces travaux ne profitent le plus souvent qu'à la commune d'implantation, qui concentre donc la majorité du bénéfice lié à une implantation puisque, en outre, elle se voit attribuer la majeure partie de la taxe professionnelle.

Afin de mieux répartir ce bénéfice, il serait souhaitable d'imposer aux grandes surfaces des contreparties à leur implantation :

- qui aient pour objet de contribuer à la revitalisation du tissu rural ;

- qui, en conséquence, bénéficient à l'ensemble de la zone de chalandise concernée par l'implantation.

La grande distribution devrait ainsi, notamment, participer directement à certaines opérations menées pour la survie ou la création de petits commerces de proximité en zone rurale, tels que les magasins «multi-services».

Elle pourrait, par exemple, s'engager à approvisionner un certain nombre de ce type de magasins, aux prix compétitifs qui sont les siens étant donnée sa puissance d'achat.



Elle devrait également contribuer à la formation de ces commerçants et, plus largement, faire bénéficier des commerçants et artisans ruraux de ses savoir-faire.

Le grand commerce devrait, par ailleurs, être partie prenante dans des opérations de réhabilitation de quartiers en difficulté.

Petit et grand commerce doivent coopérer pour répondre aux besoins de toute la population sur l'ensemble du territoire.

On pourrait ainsi prévoir que les commissions départementales d'équipement commercial déterminent les contreparties ainsi exigées de la grande surface concernée, ceci sur la proposition de l'observatoire départemental d'urbanisme commercial. En effet, ce dernier est amené à développer une bonne connaissance des faiblesses du commerce de proximité et donc de ses besoins.

### **C. S'INSCRIRE DANS UNE LOGIQUE GLOBALE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

#### **1. Renforcer la péréquation du produit de la taxe professionnelle**

Ainsi qu'il a été dit précédemment, la commune d'implantation perçoit la majeure partie du produit de la taxe professionnelle correspondant aux implantations de grandes surfaces.

Votre rapporteur estime qu'il conviendrait de mieux répartir ces ressources.

A cet égard, il faut se féliciter que la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 ait institué une certaine péréquation du produit de la taxe professionnelle.

Rappelons que l'article 8 de cette loi institue une répartition du produit de la taxe professionnelle correspondant aux créations et extensions de grandes surfaces commerciales.

La clé de répartition est la suivante :

- 20 % des bases communales sont directement affectés à la commune d'implantation ;

- les 80 % restants sont versés au profit du fonds départemental de la taxe professionnelle.

Sur cette part de 80 % :

- 85 % des sommes perçues par le fonds départemental sont répartis entre les communes de la zone de chalandise, en proportion de leur population. Ces communes bénéficient donc de 68 % du produit total de la taxe professionnelle ;

- le solde, soit 12 % du produit total de la taxe professionnelle, est versé à un fonds régional dont les ressources sont réparties entre des fonds départementaux d'adaptation du commerce rural, dans le but de financer des actions d'accompagnement de l'évolution des commerces ruraux et, en particulier, d'aider au maintien du dernier commerce dans les communes menacées de le perdre.

Il faut cependant rappeler qu'est exclue de ce dispositif de péréquation la taxe professionnelle perçue, d'une part, sur les établissements situés dans les départements dont la densité de population excède 1.000 habitants au kilomètre carré -il s'agit des quatre départements de Paris et de la «petite couronne» (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val de Marne)- et, d'autre part, sur les magasins d'une surface de vente inférieure à 5.000 mètres carrés situés dans les zones urbaines les plus denses, soit les communes de plus de 40.000 habitants ou les cantons dont la densité de population est supérieure à 400 habitants au kilomètre carré.

Votre rapporteur ne peut que déplorer le retard avec lequel sont parus les décrets d'application de cette loi du 31 décembre 1990.

Ainsi, le décret fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de ces fonds locaux d'adaptation du commerce rural est paru au Journal officiel du 9 septembre 1992.

En outre, il estime qu'il faut aller plus loin dans cette direction.

Il serait, en premier lieu, judicieux que les fonds départementaux soient destinés à aider non seulement le commerce, mais aussi l'artisanat rural.

En outre, les fonds locaux pourraient se voir utilement attribuer une part plus importante du produit de la taxe professionnelle concerné.

Enfin, votre rapporteur serait favorable à l'extension du dispositif à l'ensemble du territoire français. Dans les zones urbaines, le produit de la taxe professionnelle pourrait ainsi être utilisé pour revitaliser les centres-villes ou les quartiers en difficulté.

## **2. Intéresser le grand commerce à l'aménagement du territoire français**

Les réformes législatives ainsi proposées devraient s'inscrire dans une logique globale d'aménagement du territoire.

La loi Royer aborde d'ailleurs clairement cette préoccupation, puisqu'elle précise dans son article, tel que modifié par la loi Sapin, que *« les implantations d'entreprises commerciales et artisanales doivent s'adapter aux exigences de l'aménagement du territoire, notamment à l'équilibre des agglomérations et au maintien des activités en zones rurales et de montagne. »*

Cette préoccupation doit conduire à revitaliser les zones rurales. On ne pourra, en effet, maintenir ou créer des petits commerces de proximité, que si vivent et travaillent dans ces zones des acteurs du tissu rural, qui sont aussi des consommateurs potentiels.

Il serait sans doute illusoire d'espérer rescuciter tous les commerces de nos aïeux. Mais on peut légitimement s'inquiéter et chercher à lutter contre la fermeture de ces commerces de proximité, comme de celles de l'école ou de la poste du village.

Il faut, en réalité, multiplier les opérations auxquelles la grande distribution, mais aussi les collectivités locales, doivent être parties prenantes. Une prise de conscience collective de l'urgence du problème doit conduire à la mobilisation de l'ensemble des partenaires, politiques et économiques.

Cette mobilisation doit aussi s'exercer en faveur des villes : de leurs centres et de leurs quartiers en difficulté, qui, si l'on n'y prend garde, sont susceptibles de se transformer rapidement en véritables friches commerciales. A cet égard, un effort particulier

doit être porté à l'accès aux centres-villes et à la multiplication de leurs parkings.

En outre, il faut rappeler que ces commerces ont souvent été contraints de respecter des règles strictes en matière d'urbanisme, et qu'ils participent fortement à l'animation et à l'attrait d'une ville.

Tel n'est pas le cas de la grande distribution, qu'on a laissée s'implanter à la périphérie des agglomérations sans lui imposer le respect de règles d'urbanisme ou d'environnement. Les entrées de villes ont ainsi été presque systématiquement abimées par des constructions qui ne s'intègrent esthétiquement pas dans leur environnement.

Votre rapporteur souhaite que des efforts soient dorénavant imposés à la distribution en la matière.

L'effort qui doit être ainsi réalisé en faveur d'un équilibre des différentes formes de commerce, plus respectueux des impératifs en matière d'aménagement du territoire, ne pourra porter ses fruits qu'au prix d'une amélioration des relations entre la distribution et ses fournisseurs.

A cet égard, les grandes surfaces doivent être incitées à se fournir auprès des producteurs locaux ou régionaux et à promouvoir la commercialisation de produits locaux de qualité.

Une attention toute particulière devra être portée au respect, par la grande distribution, de la loi n° 92-1442 du 31 décembre 1992 relative aux délais de paiement entre les entreprises.

Rappelons que cette loi institue une certaine transparence et une moralisation des relations commerciales ; en outre, elle a réduit les délais de paiement des denrées alimentaires périssables.

La direction générale de la concurrence, de la consommation et des fraudes devra contrôler le respect de cette loi avec beaucoup de vigilance et de fermeté.

Enfin, il conviendra d'inciter les professionnels à conclure des accords interprofessionnels relatifs aux délais de paiement des autres produits.

## **PRÉSENTATION SYNTHÉTIQUE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION**

### **● 1ère étape : stabiliser la densité de l'équipement commercial**

### **● 2ème étape : réformer en profondeur la loi Royer :**

- réduire les seuils au delà desquels une création ou une autorisation de grande surface sont soumises à une autorisation préalable ;

- prévoir la présence du président du tribunal de commerce au sein des commissions départementales d'équipement commercial (CDEC) ;

- prévoir que la CDEC demandera l'avis de l'observatoire départemental d'urbanisme commercial sur tout dossier ;

- les critères devant fonder les décisions des CDEC doivent mieux refléter les préoccupations d'aménagement du territoire (en tenant compte, notamment, de la densité en petites surfaces commerciales et de l'importance du commerce non sédentaire) ;

- la commission nationale d'équipement commercial (CNEC) devrait faire application des nouveaux critères pour les 15C dossiers en instance ;

- porter les délais d'instruction des CDEC de trois à six mois ;

- renforcer les conditions de recevabilité des dossiers de demande ;

- renforcer les obligations imposées aux enseignes (contreparties en matière d'aménagement du territoire) ;

### **● Inscrire ces réformes dans une logique globale d'aménagement du territoire :**

- renforcer la péréquation du produit de la taxe professionnelle instituée par la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 ;

- intéresser le grand commerce à l'aménagement du territoire français ;

- améliorer les relations entre la distribution et ses fournisseurs.



**Votre rapporteur estime être un défenseur du libéralisme. Or, à la lecture du présent rapport, certains pourraient penser qu'une partie de ses propositions relèvent d'un certain dirigisme.**

**Il ne convient pas, en réalité, de les interpréter dans ces termes, mais d'avoir conscience que ces propositions tiennent le plus grand compte de l'évolution actuelle de l'état d'esprit de nos concitoyens. Ces derniers, après avoir été attirés -ces trente dernières années- par les villes et leur périphérie, orientent davantage leurs exigences vers la qualité de la vie. Or, la concentration urbaine s'est accompagnée du développement de villes anonymes et sans âme et de leur corollaire : les quartiers en difficulté et la désertification rurale.**

**Dans ce contexte, il s'agit dorénavant d'essayer de fixer l'ensemble des activités économiques sur l'intégralité du territoire. Cette préoccupation s'inscrit dans un contexte global, auquel le commerce ne peut échapper.**

## **A N N E X E S <sup>(1)</sup>**

### **Annexe 1 : Auditions du Mercredi 5 mai 1993**

- M. Michel-Edouard LECLERC, co-président de l'Association des Centres distributeurs E. Leclerc (ACDI.EC) ;

- M. Paul-Louis HALLEY, Président de la société Promodès ;

- M. Lucien REBUFFEL, Président de la Confédération Générale des Petites et Moyennes entreprises (CGPME) ;

- M. Jacques CHESNAUD, Président de la Confédération Générale de l'Alimentation de détail ;

- M. Jacques DERMAGNE, Président du Conseil National du Commerce.

### **Annexe 2 : Audition du jeudi 6 mai 1993**

M. Alain MADELIN, ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et du commerce et de l'artisanat.

---

*(1) Outre les auditions de la commission, le rapporteur a auditionné M. Dominique Georgeon, président de la Fédération nationale des entreprises à commerces multiples.*

**Annexe 1**

**Auditions du mercredi 5 mai 1993**

**AUDITION DE M. MICHEL-EDOUARD LECLERC,  
CO-PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES CENTRES  
DISTRIBUTEURS E. LECLERC (ACDLEC)**

M. Philippe François, président, a, en propos liminaires, indiqué que les séries auditions organisées par la commission faisaient suite à l'annonce par M. le Premier ministre, le 15 avril dernier au Sénat, de la suspension de toute nouvelle autorisation d'implantation de grande surface, dans l'attente des résultats d'une concertation avec les entreprises de distribution.

Relevant que le Premier ministre avait exprimé le souhait «de vérifier que la modernisation du système de distribution, tel qu'on le concevait voilà quelques dizaines d'années, est toujours adaptée aux besoins de la société française et de la vie sociale», M. Philippe François, président, a exposé que cette annonce avait conduit la commission à souhaiter s'informer auprès, tant des représentants de la grande distribution, que de ceux du petit commerce, avant d'entendre sur ce sujet le ministre des entreprises et du développement économique.

M. Michel-Edouard Leclerc a, tout d'abord, présenté l'association qu'il co-préside, composée de six cents distributeurs indépendants, anciens petits commerçants pour certains d'entre eux.

Il a souligné que ce réseau de propriétaires de magasins indépendants, qui avaient accepté de relever le «défi de la modernité» et su s'adapter aux méthodes comptables, de gestion et de publicité modernes, représentait aujourd'hui la deuxième ou la troisième force de distribution en France. Il a indiqué que d'autres chaînes d'indépendants existaient dans notre pays, notamment dans les secteurs du jardinage et du bricolage.



Retraçant l'évolution de la distribution au cours des dernières décennies, M. Michel-Edouard Leclerc a exposé que les commerces avaient suivi les évolutions dictées par la démographie et les politiques d'aménagement nationales ou locales. Incités à abandonner le centre des villes, épousant les conséquences de l'exode rural et de la modification des flux commerciaux, ces magasins sont, aujourd'hui, essentiellement situés à la périphérie des villes, même si actuellement un mouvement de retour en centre ville, à la demande d'ailleurs des municipalités, est perceptible.

En venant aux déclarations de M. le Premier ministre devant le Sénat, M. Michel-Edouard Leclerc s'est déclaré «interloqué». Il a, tout d'abord, estimé que la distribution n'était pas un service public et, qu'à ce titre, il n'appartenait pas à M. le Premier ministre, ni au ministre chargé du commerce, de décider du programme d'investissements d'opérateurs privés. Il a estimé que cette façon de faire était inattendue, compte tenu du souci manifesté par M. le Premier ministre de procéder à de larges concertations, préalablement à toute prise de décision.

Il a indiqué que, pour «geler» les autorisations, des instructions avaient été adressées aux préfets pour retarder la mise en place des observatoires économiques d'urbanisme commercial et des commissions départementales d'équipement commercial.

Estimant qu'une telle attitude témoignait du mépris dans lequel est tenue la distribution, M. Michel-Edouard Leclerc a souligné, qu'au cours de la dernière campagne électorale, la fonction commerciale avait été, au contraire, considérée comme un facteur positif d'animation du tissu économique et social et de création d'emplois.

M. Michel-Edouard Leclerc a estimé que ces déclarations étaient, par ailleurs, «improductives», dans la mesure où il n'est pas assuré, juridiquement, que l'on puisse geler de nouvelles implantations, et que, le cas échéant, ce gel n'aurait pas d'effets positifs sur les bourgs et villages du «rural profond». M. Michel-Edouard Leclerc a également estimé qu'il n'existait pas de modèle crédible de revitalisation commerciale, ni de contre-projet alternatif au développement de la distribution moderne.

Il a rappelé qu'à deux reprises déjà la décision avait été prise, à des fins électorales, de geler le développement des grandes surfaces. Il a indiqué que les effets d'une telle décision ne seraient pas perceptibles avant au moins deux ans et souligné que s'il existait, aujourd'hui, un réel problème d'aménagement du territoire, dont pâtissent d'ailleurs aussi les grandes surfaces «piégées dans les banlieues», la solution proposée n'était pas la bonne.

M. Michel-Edouard Leclerc a, d'autre part, estimé qu'il n'était pas sain d'ériger une catégorie professionnelle «en bouc émissaire», soulignant que, d'ores et déjà, les grandes surfaces étaient les victimes de «visites» organisées par les agriculteurs pour contrôler la provenance des produits vendus.

Il a, enfin, indiqué que dans le climat actuel et compte tenu de l'effet produit par les promesses que venait de faire le Premier ministre, il serait sans doute difficile aux pouvoirs publics de trouver une «porte de sortie» acceptable par toutes les parties.

M. Jean-Jacques Robert s'est déclaré «surpris» par les déclarations de l'intervenant. Il a rappelé, que lors des derniers débats devant la commission nationale d'urbanisme commercial, pour vingt-et-un des vingt-cinq dossiers examinés, les chambres de commerce et d'industrie avaient demandé une «pause» dans les autorisations d'implantation. Il a estimé qu'il existait, de la part de la «base» et des professionnels, une véritable attente, ce qui expliquait la position du Gouvernement.

Il a, d'autre part, souligné que les dispositions de la «loi Sapin» n'étaient pas celles qu'avait souhaitées le Sénat, dans la mesure où la composition de la commission nationale d'équipement commercial n'assurait pas une parité de représentation aux élus et aux professionnels.

Il a indiqué que les rapports des observatoires commerciaux concluaient, eux aussi, à la demande d'une pause, permettant un examen approfondi de la situation actuelle qu'il a jugée totalement «anarchique» et contraire à l'intérêt du consommateur.

Il a ensuite souligné l'ampleur du mouvement de concentration -les grandes marques représentent aujourd'hui entre 53 et 55 % du marché- qui peut conduire localement à des situations de position dominante et qui, en outre, se traduit par des restructurations aux conséquences négatives pour les salariés.

Il a, enfin, estimé que le rôle des élus était d'avoir une vue complète de l'ensemble des intérêts économiques en cause et, qu'à cet égard, la pression exercée par la grande distribution sur les entreprises productives, notamment par le biais des prix, était particulièrement préoccupante.

En réponse aux observations de l'intervenant, M. Michel-Edouard Leclerc s'est déclaré convaincu que les conditions dans lesquelles le problème avait été abordé par M. le Premier Ministre ne permettaient pas d'envisager un débat serein.

Il a souligné que c'était le marché qui conduisait les grandes enseignes à s'affronter. Il a exposé que, pour sept millions de Français, des prix bas étaient une nécessité vitale et que pour environ 20 millions d'entre eux, la fréquentation d'une grande surface était dictée par son niveau de prix. Il a souligné que les grandes enseignes qui, comme Euromarché ou Montlaur, avaient augmenté leurs prix, n'existaient plus aujourd'hui. Par conséquent, sous la pression des consommateurs, particulièrement sensibles aux prix en période de récession, et compte tenu de la multiplication des échanges, les distributeurs sont, en réalité, contraints de mener une rigoureuse politique de prix.

M. Michel-Edouard Leclerc a estimé que, depuis l'intervention de la loi Royer, en 1973, le commerce traditionnel n'avait pas su procéder à des regroupements, ni proposer un développement commercial alternatif à celui de la grande distribution.

Il a jugé que le véritable problème était celui de la concentration de la population sur à peine 10 % du territoire et que la grande distribution ne pouvait que suivre les flux démographiques et financiers. A contrario, si du pouvoir d'achat était réintroduit en milieu rural, la grande distribution s'y réinstallerait. Il a, par conséquent, estimé qu'il fallait préalablement mettre en place une politique tendant à inverser les tendances actuelles en développant les infrastructures et les services en milieu rural, en y réinstallant des entreprises et en augmentant le pouvoir d'achat de la population qui y réside.

Il a souligné qu'en tout état de cause, le modèle de la «boutique de village» était, actuellement, révolu : les ruraux veulent consommer comme les urbains ; le succès des catalogues de vente par correspondance en milieu rural témoigne de la volonté des populations rurales de trouver les produits de consommation disponibles en ville que les commerces de proximité n'offrent pas.

La solution lui a paru plutôt consister en l'installation de grandes surfaces, en milieu rural, dans une zone de chalandise couvrant plusieurs communes et offrant à la population les prix et les produits qu'elle désire.

M. Jean-Jacques Robert a estimé que le désordre actuel justifiait pleinement que soit pris le temps d'examiner de quelle manière la répartition de la distribution sur le territoire pouvait répondre aux attentes. Il a souligné que souhaiter une pause ne signifiait pas que l'on était favorable aux «anciennes méthodes», ni opposé à la modernisation.

M. Michel-Edouard Leclerc a jugé que cette stratégie n'était pas la bonne.

M. Jean Huchon, après s'être déclaré en accord avec les propos tenus par Jean-Jacques Robert, a souligné que la grande distribution était particulièrement critiquée et notamment accusée de pressurer l'industrie et la production françaises. Il a dénoncé les pressions exercées par quelques centrales d'achat sur un secteur productif encore trop atomisé ainsi que le rôle des grandes surfaces dans le phénomène de délocalisations, par le biais d'importations massives de pays tiers.

M. Michel-Edouard Leclerc a estimé que le procès fait aux grandes surfaces était injustifié. Il a souligné que les centres Leclerc, sur 110 milliards de francs de chiffres d'affaires, n'importaient qu'1,5 milliard de francs de produits non alimentaires et 420 millions de francs de produits alimentaires, soit moins de 2 % de leur chiffre d'affaires.

S'agissant de l'emploi, il a indiqué que depuis dix ans, la distribution avait été créatrice nette d'emplois. Il a chiffré à 265.000, le nombre d'emplois supplémentaires dans ce secteur depuis 1980.

Il a, par conséquent, considéré que la grande distribution était victime d'a priori systématiques et caricaturaux.

Il a estimé que la situation actuelle n'était que le résultat de la politique d'aménagement du territoire conduite par les pouvoirs publics et que l'on ne pouvait reprocher à la grande distribution d'avoir accompagné un mouvement initié par la collectivité publique.

A M. Jean Huchon qui soulignait, à partir de l'exemple du Maine-et-Loire, que les grandes surfaces avaient contribué à l'effondrement du tissu industriel environnant, M. Michel-Edouard Leclerc a répondu qu'au contraire, les centres Leclerc s'efforçaient d'assurer des débouchés à la production locale. Il a estimé que si les grandes enseignes françaises n'existaient pas, l'industrie agro-alimentaire française disparaîtrait dans la mesure où la grande distribution anglaise ou allemande ne manifesterait pas la même préoccupation d'assurer des débouchés aux produits français...

M. Michel Souplet a jugé que le poids de la grande distribution, qui se conduit de «façon amoral» face aux producteurs, était un «véritable drame» pour l'agriculture et avait entraîné l'effondrement de la part de la production agricole dans la consommation des ménages, passée en trente ans de 30 à 5 % des dépenses. Il a souligné que les importations contribuaient à

déstabiliser le système productif et que la grande distribution avait « dévalorisé » la fonction de production.

M. Henri Revol s'est déclaré satisfait des déclarations de M. le Premier ministre, soulignant que cette approbation ne signifiait pas le refus de la modernisation. Prenant l'exemple du département de la Côte d'Or, il a indiqué que la concentration de la distribution autour de l'agglomération dijonnaise avait « tué » le petit commerce local. Enfin, il a souligné les problèmes des personnes âgées, dans l'incapacité de se déplacer jusqu'aux centres de distribution.

Evoquant le secteur des fruits et légumes, M. Louis Minetti a souligné que la chute des prix à la production n'était pas répercutée sur le consommateur. Il a dénoncé la pratique par les grandes surfaces de la « marge arrière », la marge se faisant sur le prix payé au producteur.

M. Marcel Daunay a souligné que l'influence de la grande distribution faisait également sentir ses effets en milieu urbain : certains quartiers de la ville de Rennes sont ainsi dépourvus de toute épicerie, ce qui entraîne le départ des personnes âgées. Il a estimé que la grande distribution tirait les « prix à la production à la baisse ».

M. Gérard Larcher s'est, tout d'abord, félicité que le Gouvernement ait adopté en la matière une attitude politique : il n'appartient pas aux pouvoirs publics de suivre le marché, mais de chercher à le réguler. A cet égard, il s'est ému des propos antérieurement tenus par M. Michel-Edouard Leclerc sur les élus composant les anciennes commissions d'urbanisme commercial. Il a souligné qu'avec 80 m<sup>2</sup> de surface commerciale par habitant, la France était suréquipée en grandes et moyennes surfaces par rapport à l'Allemagne et à la Grande-Bretagne et que plus d'un million de m<sup>2</sup> de grandes et moyennes surfaces avait été implanté entre 1981 et 1989.

Il a demandé à l'intervenant s'il ne considérait pas qu'une telle situation justifiait une pause qui permettrait une analyse de la situation.

Il a enfin considéré que les déclarations de M. Edouard Balladur, en reconnaissant le rôle éminent de la distribution dans l'aménagement du territoire, étaient, en réalité, un hommage rendu à cette fonction.

M. Jacques Bellanger a déclaré partager, en partie, les propos tenus par M. Gérard Larcher : l'application des lois du marché conduisant à une incohérence totale, le rôle régulateur de l'Etat est en effet indispensable. Il s'est étonné que le consommateur soit resté, jusqu'ici, absent des débats, alors que l'opinion de ce dernier est

déterminante. Il a, à cet égard, constaté que le consommateur français ne paraissait pas soucieux d'accorder sa préférence aux produits français par rapport aux autres produits. Il a estimé qu'il n'était pas possible de revenir au commerce traditionnel, qui avait été incapable de s'organiser correctement pour satisfaire le consommateur. Il s'est inquiété de la position dominante de certaines enseignes qui peut conduire, localement, à la disparition de toute concurrence.

Il a, enfin, estimé qu'il serait nécessaire de légiférer, afin, d'une part, de renforcer les droits de la production vis-à-vis de la grande distribution et, d'autre part, de garantir le maintien des activités commerciales dans les zones désertifiées.

Prenant l'exemple des départements de la Drôme et de l'Ardèche, M. Bernard Hugo a souligné que les grandes surfaces, sans y être trop nombreuses, s'étaient concentrées autour de quelques pôles. Il a estimé que leur installation avaient fréquemment accompagné le développement « anarchique » de l'urbanisme de certaines communes.

Il s'est déclaré favorable à l'instauration de plans d'aménagement d'ensemble pour intégrer, dans les communes, petites et moyennes surfaces.

M. Louis Moinard a interrogé l'intervenant sur les disparitions d'emplois dans la grande distribution, sur la notion de zone de chalandise et sur les effets de la concentration, en termes de concurrence.

M. Roger Husson s'est interrogé sur l'évolution du nombre de sociétés indépendantes du secteur alimentaire, au cours des dernières années.

M. Michel-Edouard Leclerc a estimé que l'intérêt manifesté par son audition, dont témoignait la passion avec laquelle les intervenants s'étaient exprimés, justifierait qu'une suite lui soit donnée. Il a indiqué que toute recherche de solution passait nécessairement par le dialogue avec la grande distribution.

Il a regretté le peu de reconnaissance manifestée par les pouvoirs publics à l'égard de la distribution, alors même que cette dernière était sollicitée de façon croissante : au titre de la lutte contre l'inflation, ou de la fiscalité nationale et locale, de même que pour l'écoulement des productions, et pour la création d'emplois.

S'agissant des situations de monopole, il a indiqué que des instances compétentes existaient pour sanctionner ce type de situation et qu'il appartient, par conséquent, soit de les saisir pour

faire cesser les atteintes à la concurrence, soit de durcir la législation existante. Il a souligné que, s'il avait eu le sentiment que de telles situations existaient, il n'aurait pas manqué de saisir, lui-même, le Conseil de la concurrence.

Abordant les relations entre la distribution et l'industrie, M. Michel-Edouard Leclerc a indiqué que lorsque l'industrie avait accepté de s'appuyer sur la distribution moderne, elle s'était développée, comme en témoigne la situation de l'industrie agro-alimentaire française. A cet égard, il a estimé que le mouvement de concentration avait été parallèle dans l'industrie et la distribution : les deux premiers fournisseurs de la distribution représentent, selon les secteurs, de 60 à 80 % du total des ventes. En revanche, lorsque l'industrie n'a pas voulu renoncer aux circuits traditionnels, elle a été amenée soit à disparaître, soit à délocaliser ses productions, comme en témoignent les exemples du meuble, du textile ou du jouet.

S'agissant du secteur agro-alimentaire, M. Michel-Edouard Leclerc a estimé qu'en dépit des déclarations officielles, l'agriculture et l'industrie agricole et alimentaire avaient, en réalité, été sacrifiées sur l'autel de l'indice des prix. Il a indiqué que la solution pourrait être de « redonner de l'air » à l'agriculture, en fixant des prix minima pour les produits agricoles. En revanche, il conviendrait de faire jouer la concurrence au sein des secteurs non alimentaires, jusqu'ici très protégés, sur lesquels des marges beaucoup plus considérables peuvent être constatées.

Il a annoncé que les centres Leclerc allaient prochainement lancer une campagne de communication pour suggérer de rétablir l'obligation de mentionner l'indication d'origine et l'indication « made in France ». Il a indiqué que cette campagne mettrait chacun devant ses responsabilités et qu'on ne pouvait à la fois prôner la construction européenne et défendre la préférence communautaire dans les instances internationales et, dans le même temps, dénoncer les importations et la vente en grande surface de produits provenant d'autres États-membres. Sur ce point, M. Michel-Edouard Leclerc a regretté que les « actions » d'agriculteurs dans certaines grandes surfaces et marchés n'aient été ni condamnées, ni sanctionnées.

S'agissant enfin du problème des personnes âgées, qui n'est pas spécifique au milieu rural, M. Michel-Edouard Leclerc a indiqué que son groupe avait fait une tentative pour organiser la livraison à domicile. Cette tentative s'est soldée par un échec : le coût d'une livraison s'établit entre 30 et 100 francs environ, ce que les retraités, compte tenu de la faiblesse de leur pouvoir d'achat, ne peuvent supporter.

**AUDITION DE M. PAUL-LOUIS HALLEY,  
PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ PROMODÈS**

M. Philippe François, président, a invité M. Paul-Louis Halley à réagir aux décisions récentes du Premier ministre instaurant une pause dans l'implantation des grandes surfaces.

Se déclarant favorable à cette mesure, M. Paul-Louis Halley s'est félicité de l'ouverture d'un débat national permettant d'informer l'opinion publique sur ce sujet. Il a regretté que ce débat n'ait pu être entamé au niveau local, faute de la mise en place des observatoires départementaux d'urbanisme commercial créés par la loi Sapin, alors même que le problème du commerce de proximité doit être apprécié au sein d'une zone géographique réduite. Favorable à un dialogue public, il a cependant prévenu que ce dernier ne pourrait durer trop longtemps, sous peine de bloquer les évolutions économiques.

M. Jean-Jacques Robert, s'exprimant comme rapporteur pour avis du budget du commerce et de l'artisanat, s'est félicité de l'organisation d'un débat sur une pause qui lui apparaît nécessaire. Prenant l'exemple des dernières réunions de l'ancienne commission nationale d'urbanisme commercial (CNUC), il a rappelé que les représentants des chambres de commerce et d'industrie s'étaient eux-mêmes inquiétés de la saturation de la France en équipements commerciaux. Il a critiqué la composition des nouvelles commissions d'équipement commercial, mais s'est félicité de la création, par la loi Sapin, des observatoires départementaux et a précisé que ceux-ci s'étaient prononcés dans le même sens que la CNUC. Il a déploré, d'une part, le nombre élevé de défaillances d'entreprises, qui confèrent parfois une position dominante aux sociétés de distribution subsistantes, et, d'autre part, l'exode rural massif vers les centres urbains plus actifs.

Considérant que la pause ne devait pas privilégier systématiquement le commerce traditionnel, M. Jean-Jacques Robert s'est félicité de l'organisation d'un débat sur la modernisation du commerce auquel seront appelés à participer tous les partenaires de la distribution. Regrettant que les pressions de certains distributeurs conduisent parfois leurs fournisseurs à connaître des situations difficiles, il s'est étonné que la décision du Premier ministre ait été critiquée, alors que l'ensemble de la filière est convaincue qu'une



réflexion doit être menée sur l'organisation des circuits de distribution.

Réitérant sa position favorable à un débat public sur ce thème, M. Paul-Louis Halley a rappelé que Promodès était également engagée, pour des raisons historiques, dans le commerce rural, avec des enseignes comme «Shopi», «Codec» ou «8 à Huit». Relevant que le commerce rural ne pourrait survivre que s'il existait des consommateurs, il a estimé qu'il appartenait, en conséquence, aux pouvoirs publics de définir et de mettre en oeuvre une politique d'aménagement du territoire permettant de «redensifier» les zones rurales, en habitant et en activités économiques. Indiquant que les habitants des zones rurales s'approvisionnaient dans les villes moyennes, en arbitrant entre le prix des produits et l'effort qu'un déplacement automobile demande, il a relevé une contradiction entre le désir de ces personnes d'habiter des communes rurales animées et leur comportement consumériste, qui les amène à s'approvisionner dans les grandes surfaces au détriment du petit commerce. Estimant qu'on ne pouvait imposer au consommateur un mode d'achat particulier et que le commerce devait s'adapter, M. Paul-Louis Halley a souligné que le canton demeurait le cadre le plus adapté à une distribution réalisée sur des moyennes surfaces.

Il a cité l'exemple de municipalités louant des locaux à des commerçants qui bénéficient ainsi de charges initiales plus faibles, permettant d'atteindre une meilleure rentabilité et qui sont, par ailleurs, approvisionnés par Promodès. Il a souhaité que cette collaboration ne se limite pas aux seules communes rurales, mais soit étendu aux agglomérations urbaines, grâce à une péréquation accrue de la taxe professionnelle.

Après avoir rappelé que le commerce est un élément de l'aménagement du territoire et de l'espace rural dont se préoccupe la commission, M. Louis Moinard a souligné l'importance des zones de chalandise de la grande distribution, qui contribuent à la désertification des centres urbains. Il a estimé nécessaire d'assurer un approvisionnement régulier en produits alimentaires et de première nécessité dans les communes rurales.

Il a observé qu'au sein des anciennes commissions départementales d'urbanisme commercial, les maires s'étaient montrés sensibles à l'annonce de créations d'emplois, sans prendre en compte les éventuelles destructions indirectes d'emplois dans le petit commerce, ainsi qu'aux ressources procurées par la taxe professionnelle, sans toujours prendre en compte les déséquilibres, ruraux ou urbains, provoqués par la grande distribution.

En réponse, M. Paul-Louis Halley a rappelé que tout investissement injustifié sur le plan macro-économique se répercute

sur les prix et qu'un investissement doit se justifier par l'existence d'une demande solvable. Il a, par ailleurs, estimé que le métier du commerce comporte des spécificités et réclame des compétences.

Répondant à M. Jean-Jacques Robert, M. Paul-Louis Halley a confirmé que les filiales de Promodès qui approvisionnent les zones rurales bénéficient de prix compétitifs, grâce aux achats massifs du groupe.

Après avoir souligné le ton modéré de l'orateur contrastant avec celui de son prédécesseur, M. Gérard César s'est interrogé sur le soutien financier, dans la formation et l'aide à la gestion, que pourrait apporter la grande distribution aux créations de magasins multi-services soutenues par les chambres de commerce et d'industrie (CCI).

Evoquant les tensions entre la grande distribution et la production, à propos des délais de paiement, M. Paul-Louis Halley a estimé qu'elles pouvaient s'améliorer, la concurrence étant horizontale -c'est-à-dire entre producteurs- et non verticale -entre producteurs et distributeurs. Estimant qu'un couple de commerçants devait être assuré d'un revenu annuel minimal de 200.000 francs pour s'installer, il s'est déclaré favorable aux aides municipales et au soutien des CCI pour les investissements de départ, rappelant que la société Promodès, pour sa part, organisait des stages de formation théoriques et pratiques.

M. Josselin de Rohan a cité l'exemple des deux supermarchés de son chef-lieu de canton qui ont demandé, l'un après l'autre, une extension de 600 m<sup>2</sup> pour ouvrir un rayon de quincaillerie. Il a précisé que si la commission départementale d'équipement commercial (CDEC) venait à l'interroger, il serait contraint d'émettre un avis doublement négatif, afin de ne pas avantager une grande surface en particulier, ni contribuer au déclin définitif du petit commerce en centre-ville. Face à cette réalité malsaine et sans justification économique réelle, il s'est félicité de la pause décidée par le Premier ministre qui devrait, selon lui, permettre de mener une réflexion d'ensemble.

Relevant que la loi Royer avait permis au commerce français de se moderniser sans anarchie totale, M. Paul-Louis Halley a toutefois mis en garde contre l'évolution imprévisible des habitudes d'achat du consommateur. Il a estimé qu'une réglementation ne pouvait figer, en fonction des réalités d'aujourd'hui, l'évolution future de la distribution sous peine de la scléroser. Il a estimé, enfin, à deux ans la durée maximum d'une réflexion sur la distribution, sous peine, au-delà, de porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, instaurée par la loi Le Chapelier de 1791.

Sur ce point, M. Josselin de Rohan a souligné que cette loi n'avait pas empêché les concentrations économiques et que des lois anti trusts avaient dû, en conséquence, être votées.

Relevant que les cinq premiers groupes de distribution n'existaient pas il y a trente ans, M. Paul-Louis Halley a observé que les positions dominantes, précaires, se renouvelaient rapidement et que l'investissement commercial connaissait un cycle rapide. Il a regretté qu'aujourd'hui les leaders de la distribution soient menacés par des groupes étrangers, notamment dans les secteurs du jouet, du meuble, voire même dans l'alimentation, et a rappelé, par ailleurs, que Promodès réalisait 40 % de son chiffre d'affaires à l'étranger.

M. Philippe François, président, ayant relevé que le volume d'achats brassé par la distribution pesait sur la production, M. Paul-Louis Halley a indiqué que les grandes et moyennes surfaces rationalisaient leurs achats au niveau européen, privilégiant les producteurs qui disposaient d'alliés sur d'autres marchés. Admettant que ces augmentations de taille créaient des difficultés à l'industrie française, il a recommandé que celle-ci en profite pour augmenter sa productivité, sa compétitivité et sa présence sur les marchés extérieurs.

M. Jacques Braconnier a souligné la différence entre la grande distribution et la petite, en matière de délais de paiement, l'ampleur de ceux-ci constituant une spécificité française. Il a relevé que si la première réglait à 90 ou 120 jours, l'achat du produit par le consommateur intervenant avant le règlement au producteur, les petits détaillants devaient, eux, régler au comptant.

Rappelant qu'il avait plaidé pour la suppression du crédit fournisseur dès le VIIIème Plan, M. Paul-Louis Halley a relevé que sans ce crédit, certains groupes de distribution n'existeraient sans doute pas, mais que, pour autant, la disparition des distributeurs qui en profitent était sans doute contraire à l'intérêt général. Il a indiqué, à cet égard, que le secteur bancaire était opposé à sa suppression, alors même qu'il pourrait renforcer les fonds propres des entreprises commerciales.

Craignant un retour en arrière et le rétablissement des grossistes et des demi-grossistes, M. Jean-Jacques Robert s'est inquiété, dans cette hypothèse, d'un alourdissement du système de distribution.

Indiquant que Promodès opérait aux Etats-Unis où le crédit fournisseurs n'existait pas, car, sans être interdit, il est trop coûteux, M. Paul-Louis Halley s'est prononcé pour sa réduction progressive - compte tenu de son encours, estimé à 2.000 milliards. Il a

estimé que les capitaux ainsi récupérés pourraient être réinvestis, afin, notamment, d'accélérer la concentration dans l'industrie.

A une précision demandée par M. Philippe François, président, M. Paul-Louis Halley a confirmé que le crédit inter-entreprises existait également en Italie et en Espagne, et que sa durée moyenne s'élevait en France à cinquante jours, essentiellement en raison des délais contraignants s'appliquant aux produits frais qui représentent 50 % des ventes de la grande distribution.

**AUDITION DE M. LUCIEN REBUFFEL,  
PRÉSIDENT DE LA CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DES  
PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (CGPME)**

Après avoir salué positivement la petite phrase à grand retentissement de M. le Premier ministre, M. Edouard Balladur, concernant le moratoire des autorisations d'installation de grandes surfaces, M. Lucien Rebuffel a estimé que le Sénat constituait la meilleure tribune possible pour annoncer cette mesure et que celle-ci pourrait contribuer à résoudre des grands problèmes de société, celui de la désertification de la France.

Après avoir rappelé qu'il représentait 1,5 million de petites et moyennes entreprises industrielles, commerciales et de services, il a évalué à 3,5 millions de personnes, la population active totale concernée par cette décision.

M. Lucien Rebuffel a ensuite procédé à une mise en cause des comportements commerciaux incorrects d'un certain nombre de grandes surfaces, qu'il a qualifiées de « prédateurs ».

Après avoir indiqué que, selon lui, le libéralisme sans frein favorisait une tendance naturelle des entreprises au monopole, il a soutenu l'idée selon laquelle il existe une place pour un libéralisme tempéré, c'est-à-dire que l'Etat doit jouer un certain rôle dans le cadre de l'économie libérale.

Il a jugé qu'on ne pouvait laisser jouer les seules lois du marché, sauf à accepter la constitution d'oligopoles et de monopoles.

M. Lucien Rebuffel a ensuite exposé les principales pratiques anti-concurrentielles exercées par certaines grandes enseignes, à savoir et sans que l'énumération soit exhaustive :

- la péréquation des prix dans le temps ou dans l'espace, qui permet à certaines entreprises de réduire considérablement leurs marges sur une période donnée ou dans une zone géographique donnée, jusqu'à disparition de l'essentiel de la concurrence dans cette zone ;

- la pratique de la vente à perte, pourtant délictuelle ;
- la vente à «marge zéro», l'entreprise se finançant alors grâce aux produits financiers des placements de trésorerie, résultats des longs délais de paiement imposés aux fournisseurs ;
- la multiplication des ristournes, remises et rabais, également imposés aux fabricants, qui peuvent atteindre jusqu'à 70 % des prix de vente, au risque de mépriser les barèmes d'écart prévus par les conditions générales de vente ;
- de nombreuses autres pratiques dénoncées par une étude présentée par M. Lucien Rebuffel, telles que :
  - . le refus par les distributeurs d'appliquer les nouveaux prix d'un producteur ;
  - . le non-respect des délais de paiement prévus par les conditions générales de vente ;
  - . le coût de la coopération commerciale ;
  - . la participation imposée des fournisseurs (en espèces ou en nature) à l'ouverture ou à l'anniversaire d'une grande surface ou d'une enseigne ;
  - . le fait d'imposer aux fabricants l'étiquetage des produits, le remplissage des linéaires, la préparation des têtes de rayons, la participation aux frais d'études marketing ou à la réalisation de prospectus.

Plus généralement, M. Lucien Rebuffel a dénoncé ainsi toute pratique abusive, imposée par les distributeurs à leurs fournisseurs, qui entraînent pour ces derniers la prise en charge de frais, qui devraient être logiquement à la charge des distributeurs, sans contrepartie réelle de ceux-ci, dont l'imagination est, en la matière, débordante.

Il a jugé que nombre de ces abus provenaient de la création d'organismes, du type groupement d'intérêt économique, qui n'ont d'autre justification que de cumuler les ristournes.

M. Lucien Rebuffel s'est également exprimé contre la transformation, par certains, de l'acte commercial en une spéculation immobilière. Il a, en outre, attiré l'attention de la commission sur le fait que, dans le domaine de la distribution, la faculté de déduire la taxe sur la valeur ajoutée sur les investissements constituait une forte incitation à la multiplication des points de vente d'une enseigne.

Mettant ainsi en cause l'ensemble des comportements qui conduisent à la disparition de la concurrence, M. Lucien Rebuffel a qualifié de meurtriers ces procédés, qui ont de plus pour conséquence de faire supporter aux petits commerçants, le paiement des libéralités que les fabricants sont contraints de consentir aux grands.

Il a estimé que la grande distribution disposait actuellement de tels moyens de pression qu'elle confisquait à son profit une partie de la valeur ajoutée de l'industrie, ceci sans contrepartie économique réelle.

Il a dénoncé, par ailleurs, la pratique dite de la « dérive des ventes », qui consiste - par exemple, pour la vente de produits « blancs », tels que des réfrigérateurs - à présenter des produits français à bas prix pour profiter d'une publicité des fabricants français, de façon à attirer les consommateurs, à qui les vendeurs vantent, ensuite, les qualités des produits étrangers, plus chers. Ceci concourt, en outre, au déséquilibre de la balance commerciale de la France.

M. Lucien Rebuffel a, ensuite, relevé que certains distributeurs, obligés de se défendre contre les conséquences du comportement perturbateur de certains concurrents « prédateurs », étaient amenés à imiter ces derniers.

Il a estimé que les grandes surfaces constituaient de véritables autoroutes ouvertes aux importations, contrairement au Japon, par exemple, où la distribution est atomisée.

Après avoir regretté l'organisation, à Paris, d'un salon de la délocalisation, contre lequel l'industrie du textile compte manifester, M. Lucien Rebuffel a estimé que la France, en important des produits sans précautions, importait, en réalité, le chômage des autres pays.

Après avoir rappelé les conclusions d'une étude du ministère du travail qui concluait au fait que l'ouverture dominicale des commerces ne créerait pas d'emplois, il a indiqué qu'à chiffre d'affaires égal, le petit commerce employait plus de salariés que le grand commerce.

M. Lucien Rebuffel, après avoir dénoncé l'existence d'un « système dévoyé », s'est exprimé en faveur de la pause, dans l'implantation des grandes surfaces, de façon à approfondir la réflexion, à vérifier les assertions des uns et des autres et à fixer une nouvelle législation en la matière, dont le respect devrait être assuré par l'application de sanctions pénales fortes.

A cet égard, il a suggéré que le Sénat crée une commission d'enquête sur le sujet.

M. Lucien Rebuffel a souhaité que l'ensemble des interlocuteurs, y compris les consommateurs, participent au débat et que soient déterminées les conditions dans lesquelles la concurrence doit s'exercer, à armes égales, entre les différents protagonistes.

Il a estimé nécessaire le respect de la liberté de choix des consommateurs et s'est élevé contre la confiscation de leur pouvoir d'achat par des monopoles.

Soulignant que les grandes surfaces avaient, cependant, toute leur place sur le marché et que certaines créations pouvaient même s'avérer nécessaires, il s'est prononcé pour la diversification des choix et pour que la France garde un visage traditionnel, ce qui impliquerait d'enrayer sa désertification.

Ayant le souci de ne dénigrer personne, mais de dénoncer des pratiques délictueuses, dont il a estimé qu'elles devaient cesser, M. Lucien Rebuffel a conclu qu'il convenait de réécrire la loi Royer.

Après avoir souscrit à l'idée de créer une commission d'enquête, M. François Gerbaud s'est interrogé sur l'ampleur du préjudice causé aux industriels par les pratiques déloyales.

M. Lucien Rebuffel a alors souligné la montée irrépressible du chômage et la disparition de pans entiers de l'industrie française, partiellement liées aux importations croissantes, par la France, du chômage d'autrui.

Après avoir félicité M. Lucien Rebuffel pour son exposé, M. Jean-Jacques Robert, s'exprimant en tant que rapporteur pour avis sur le budget du commerce et de l'artisanat, a soutenu la décision de M. le Premier ministre de faire une pause dans le domaine de l'urbanisme commercial.

Il a indiqué que, au cours des deux dernières réunions de la défunte commission nationale d'urbanisme commercial, les chambres consulaires avaient demandé qu'une telle mesure soit prise.

Après avoir rappelé les réserves du Sénat à l'égard de certaines dispositions de la loi Sapin (composition des commissions, notamment), M. Jean-Jacques Robert s'est montré, en revanche, favorable à la création d'observatoires départementaux d'urbanisme commercial.



Soulignant l'intérêt du diagnostic établi dans ce domaine par la CGPME, il s'est inquiété de la concentration de la distribution et a estimé que le moratoire intéressait la vie des communes françaises.

Il a, enfin, partagé l'idée selon laquelle il est nécessaire de modifier de nouveau la loi Royer.

Après avoir précisé qu'il partageait l'opinion de M. Lucien Rebuffel, M. Louis Moinard s'est inquiété de l'évolution du chômage. A cet égard, il a cité l'exemple des importations de chaussures, de Chine notamment, alors même que l'écart des salaires avec ce pays est de 1 à 80.

Estimant que la pause en matière d'urbanisme commercial devait être profitable, il s'est déclaré favorable à la création d'une commission d'enquête sur ce sujet.

M. Philippe François, président, a conclu que la majorité des commissaires présents partageait l'analyse de M. Lucien Rebuffel, concernant le développement de la grande distribution et ses conséquences économiques.

**AUDITION DE M. JACQUES CHESNAUD,  
PRÉSIDENT DE LA CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DE  
L'ALIMENTATION DE DÉTAIL.**

M. Jacques Chesnaud a salué la sagesse du souhait émis par le Premier ministre devant le Sénat, estimant qu'il était temps de reconsidérer la situation anarchique du secteur du commerce. Il a fait observer que cette situation résultait, pour une large part, de la prolongation de dispositifs de modernisation du commerce mis en place dans l'après-guerre, tels que l'extension de la TVA au commerce de détail, la réglementation des prix et les soutiens financiers, ces dispositifs ayant entraîné la naissance et le développement de la grande distribution et des centrales d'achat.

M. Jacques Chesnaud a souligné que la difficulté principale du commerce tenait à la disparition du tissu des grossistes et aux insuffisances de la concurrence dans le processus de mise en marché.

Il a évoqué, ensuite, les effets du développement des grandes surfaces sur la désertification rurale et la crise des banlieues, en raison de l'éloignement des commerces, puis proposé plusieurs solutions pour rétablir un équilibre plus satisfaisant entre les différentes formes de commerce, et notamment :

- la remise en cause de l'extension de la récupération de la TVA au stade du commerce de détail, qui pousse à la création de nouveaux équipements ;

- la limitation des aides financières et fiscales à l'implantation de grandes surfaces ;

- une meilleure connaissance et un suivi plus précis de l'évolution des données démographiques et économiques du commerce par le regroupement, par profession, des systèmes de gestion des retraites et des centres de gestion agréés ;

- un effort de formation des chefs d'entreprises commerciales, grâce à l'association d'écoles de gestion et d'universités ;

- un regroupement des actions des commerçants en matière d'achats et de communication.

En conclusion, M. Jacques Chesnaud, tout en se félicitant de la création des observatoires départementaux, a souhaité que la loi sur la prévention de la corruption soit modifiée, et que l'on revienne sur la suppression de la représentation des professionnels à la commission nationale d'équipement commercial (CNEC).

M. Marcel Daunay est intervenu pour souligner la nécessité d'une modernisation du commerce de proximité et les effets néfastes de la multiplication des grandes surfaces -souvent en situation de monopole-, non seulement sur le monde rural, mais aussi sur les centres-villes. Il a déploré le malaise général que la grande distribution provoque chez les producteurs, en pesant sur les marges et en allongeant les délais de paiement.

M. Jacques Chesnaud a fait observer, à cet égard, que la grande distribution entraînait la disparition des commerces situés à moyenne distance de ses implantations. Il a souligné, par ailleurs, l'hypocrisie des chiffres de création d'emplois évoqués à l'appui de leurs thèses par les représentants de la grande distribution, soulignant qu'ils ne prennent pas en compte la suppression des emplois des chefs d'entreprises commerciales et de leurs conjoints.

MM. Philippe François, président, et Louis Moinard, qui l'interrogeaient sur l'écart existant entre les prix à la production et les prix à la consommation, en s'appuyant principalement sur l'exemple des produits de la pêche, M. Jacques Chesnaud a jugé que cette situation tenait au fait que le coût de la transformation des produits était presque toujours reporté sur la marge du producteur. S'agissant de la pêche, il a douté que des considérations économiques rationnelles fussent à justifier l'écart des prix.

M. Jean-Jacques Robert a estimé que la survie du petit commerce-centre traditionnel du village- était liée au maintien des services publics en milieu rural. Evoquant les besoins de modernisation du commerce de détail, la concurrence acharnée que se livrent les grands distributeurs et les conséquences du monopole des grandes surfaces pour les producteurs, il s'est interrogé sur les modifications qu'il serait souhaitable d'apporter à la législation en vigueur, au-delà de la réforme de la composition de la commission nationale d'équipement commercial (CNEC).

M. Jacques Chesnaud a souligné que le point central de toute réforme devait être la revitalisation du tissu du commerce de gros et l'établissement d'une vraie concurrence dans la mise sur le marché des produits. Il a regretté que la notion de négoce se soit

perdue en France et souhaité un meilleur fonctionnement des interprofessions. Il a, enfin, estimé que de petites filières courtes de commercialisation pourraient être développées dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune qui fait prévaloir l'impératif de qualité sur celui de quantité.

En réponse à M. Jean-Jacques Robert, qui s'inquiétait d'un risque d'alourdissement de prix consécutif à la création de nouveaux intermédiaires, M. Jacques Chesnaud a fait observer que le risque principal résidait dans l'absence de concurrence opposée actuellement aux grandes centrales d'achat. Il a reconnu, toutefois, la difficulté de définir qui -du producteur, de l'industriel, de l'artisan ou du distributeur- devait avoir la responsabilité de la transformation des produits.

M. Philippe François, président, s'est inquiété de la compatibilité des mesures préconisées avec les règles européennes de concurrence.

M. Michel Souplet a souligné les obstacles à l'organisation de la profession commerciale et s'est interrogé sur les différentes stratégies de reconquête du marché qui pourraient être mises en place.

M. Jacques Chesnaud a estimé qu'il convenait, en premier lieu, de favoriser une politique de qualité des produits grâce aux multiples dispositifs (labels-marques) existant aujourd'hui. Il a, notamment, souligné l'intérêt d'accords de filières permettant d'assurer une qualité constante des produits. Il a aussi préconisé qu'un important effort de communication soit réalisé, car le monde agricole doit considérer qu'il ne suffit pas de produire pour vendre, mais qu'il est nécessaire de se doter d'outils commerciaux efficaces.

En réponse à M. Jacques de Menou qui observait, s'appuyant sur l'exemple du Finistère, que la création de centrales d'achat communes pourrait être une solution aussi satisfaisante que le rétablissement du tissu des grossistes, M. Jacques Chesnaud a admis que les structures pourraient varier selon les régions et les situations locales. Il a, toutefois, souligné que le rôle des grossistes devait évoluer et s'orienter notamment vers le rassemblement des clients, l'identification des points de vente et la communication, afin qu'ils deviennent de véritables auxiliaires des points de vente.

A M. Jean-Jacques Robert qui s'interrogeait sur la longueur des délais de paiement pratiqués par le commerce, M. Jacques Chesnaud a répondu que, dans certains cas, en particulier celui des commerçants nouvellement installés, les facilités offertes par les délais de paiement représentaient un risque important du fait

de la dépendance accrue vis-à-vis des fournisseurs et d'une tentation de relâchement de la gestion.

Répondant à M. Jean Huchon, M. Jacques Chesnaud a reconnu, par ailleurs, la modestie des résultats obtenus actuellement par l'alimentation de détail en ce qui concerne le regroupement des achats et le rétablissement de la fonction de grossiste.

A l'issue de ce débat, M. François Gerbaud est intervenu pour souhaiter que le Sénat puisse disposer d'informations complètes et sûres sur le problème du commerce et s'est interrogé sur le point de savoir si la commission d'enquête ne serait pas l'instrument le plus adapté pour y parvenir.

**AUDITION DE M. JACQUES DERMAGNE,  
PRÉSIDENT DU CONSEIL NATIONAL DU COMMERCE  
(CNC)**

M. Jacques Dermagne a rappelé sa qualité de chef d'entreprise commerciale avant de présenter le Conseil national du commerce, branche du centre national du patronat français (CNPF), qui réunit 130 fédérations représentant l'ensemble des formes de commerce des produits et des services. Il a souligné l'importance du secteur du commerce qui compte cinq millions d'emplois et représente 21 % du produit intérieur brut.

M. Jacques Dermagne a estimé que la situation actuelle se caractérisait par trois phénomènes :

- l'explosion, depuis quelques années, du nombre des autorisations d'ouverture de grandes surfaces, essentiellement au niveau départemental, même si beaucoup d'autorisations ne sont pas effectivement mises en oeuvre ;

- la domination, en termes de nombre de dossiers, du secteur non alimentaire sur le secteur alimentaire, notamment pour les demandes d'extension ;

- l'incontestable saturation de l'équipement commercial, la France étant passée en vingt ans du rang de pays européen le moins équipé à celui de mieux équipé pour répondre à la demande des industriels et des producteurs qui souhaitaient la modernisation de la distribution.

M. Jacques Demargne a observé que deux voies étaient ouvertes, l'une consistant à protéger artificiellement le petit commerce existant, l'autre consistant à donner aux victimes de cette évolution les moyens de la mutation, afin de se moderniser, de se reconvertir ou de se retirer, ces moyens étant devenus plus nécessaires encore du fait de la dépression économique ressentie depuis le printemps 1991.

M. Jacques Demargne a illustré son propos en donnant l'exemple d'une ville qui pouvait soit décider de geler les autorisations d'implantation de grandes surfaces, soit rechercher le surplus de taxe

professionnelle que de nouvelles implantations procureraient, en vue de la modernisation et de la reconversion du petit commerce.

Il a indiqué qu'au sein du Conseil national du commerce, le débat restait largement ouvert quant à la solution qui devait être préconisée.

M. Jacques Demargne a, par ailleurs, évoqué les graves conséquences que pouvait avoir la fermeture d'une grande surface sur l'activité du petit commerce avoisinant.

A titre d'exemple, il a indiqué que lorsque, dans Paris, «Inno Passy» a cessé ses activités, 30 % des petits commerçants du quartier ont fermé leurs portes.

Puis, commentant la décision du Premier ministre de suspendre toute nouvelle autorisation d'implantation commerciale, il a souligné que la plupart des professionnels comprenaient la nécessité de trouver des solutions aux problèmes qui frappent le monde rural et s'accordaient à considérer que la seule façon de remédier à la dévitalisation des campagnes consistait à y implanter de nouvelles activités, à même d'y fixer les populations.

Selon lui, les grandes entreprises de la distribution sont prêtes à consentir des efforts en faveur des agriculteurs tout comme, d'une manière générale, les entreprises commerciales sont disposées à favoriser l'essor du «tourisme vert» et l'implantation de petites et moyennes industries dans les zones rurales.

Le président du Conseil national du commerce a ainsi estimé que la sauvegarde de la ruralité constituait une priorité, bien que la mobilisation du commerce sur ce dossier ne puisse être envisagée sans «respect du marché».

En revanche, il a exprimé sa crainte que la décision freine la modernisation du commerce indépendant au moment où il devient urgent de redonner un attrait au coeur des villes pour atténuer les effets pervers du développement des grandes surfaces à leur périphérie. Signalant que des études étaient engagées au CNC pour définir les conditions d'une meilleure participation des associations locales de détaillants à la reconquête des centres-villes, il a estimé que le succès de cette reconquête dépendait d'une coopération poussée entre ces associations, les «locomotives de la grande distribution» et les élus. Il a également insisté sur le fait que l'évolution rapide des goûts et des comportements des consommateurs imposait une adaptation continue des structures commerciales.

De ce fait, une logique de «gel des surfaces» lui est apparue inquiétante car de nature à gêner le mouvement de revitalisation commerciale des villes et la «respiration de l'économie».

M. Jacques Demargne a, en outre, attiré l'attention de la commission sur le danger qu'il y aurait à freiner le développement des grandes surfaces, principale force internationale du commerce français, au moment où les chaînes de «hard discount» allemandes tendent à élargir leur implantation dans le pays. Celles-ci se spécialisent, en effet, sur des gammes de produits beaucoup moins étendues que celles des grands distributeurs nationaux (400 à 500 produits sur un même site, contre environ 2.000 dans un supermarché), s'installent sur des surfaces inférieures à 1.000 m<sup>2</sup> et n'ont donc aucune autorisation à demander. Les laisser continuer leur percée en interdisant aux grands groupes français d'y répondre reviendrait, pour le président du CNC, à sanctionner injustement un système qui a largement profité aux consommateurs.

Par ailleurs, il a jugé dangereux d'étendre les procédures d'autorisation à des implantations sur des surfaces de vente inférieures à 1.000 m<sup>2</sup>, notamment du fait que des magasins de 400 à 500 m<sup>2</sup> apportent souvent des réponses satisfaisantes au problème de l'animation commerciale du monde rural.

Il a conclu son propos en déclarant que sur ce dossier difficile, il ne convenait pas de se livrer à des procès d'intention et qu'il fallait relativiser l'importance des importations qui pénètrent en France par l'intermédiaire des distributeurs, les produits importés ne représentant pas plus de 25 % de leur chiffre d'affaires total.

A l'issue de cet exposé, M. Jean-Jacques Robert a indiqué qu'il ne partageait pas la plupart des analyses de l'orateur. Il a fait remarquer qu'il ne convenait pas de ramener le débat à un conflit entre petits commerçants et grands distributeurs. Il a également tenu à souligner que le Premier ministre n'avait pas souhaité un «gel» des implantations commerciales, mais simplement une «pause».

Puis, il a regretté qu'à aucun moment il n'ait été mentionné que les chambres consulaires avaient -au cours des dernières réunions de la commission nationale d'urbanisme commercial- tout comme les observatoires départementaux d'urbanisme commercial, réclamé une telle pause. De même, les résultats d'une étude, effectuée sur douze départements de plus d'un million d'habitants, et qui relève qu'on y atteint des moyennes de 200 m<sup>2</sup> de surfaces commerciales pour 1.000 habitants, lui ont paru confirmer la pertinence du choix gouvernemental.



Il a ensuite mis en exergue les dangers que font courir aux producteurs les positions dominantes des grands distributeurs sur certains marchés, quand, réduisant le nombre de leurs références, ils font supporter à leurs fournisseurs l'essentiel des réductions de prix qu'ils consentent aux consommateurs.

Il a, pour finir, estimé que la pause décidée par le Gouvernement ne devait pas être perçue comme une agression à l'égard du grand commerce, mais comme une demande de réflexion devant permettre, après un large débat, de «faire cesser l'assassinat des emplois nationaux», résultant de la quête effrénée du prix le plus bas.

M. Louis Moinard s'est, lui aussi, déclaré favorable à la pause. Néanmoins, il a noté que les bourgs ruraux ne réclamaient pas uniquement des petits commerces de proximité, mais aspiraient aussi à bénéficier de l'implantation de supermarchés.

Il a, en outre, souligné les handicaps que constituent, pour les commerces de centre-ville, les problèmes de stationnement. Il a estimé que ces derniers ne sauraient être résolus totalement, sans une politique d'urbanisme plus soucieuse de cet aspect des choses, mais que les commerçants concernés avaient également à faire des efforts pour atténuer cet inconvénient auprès de leur clientèle.

Considérant lui aussi que les déséquilibres actuels justifiaient entièrement la pause décidée, M. Bernard Hugo a fait valoir qu'il fallait conforter le commerce dans les bourgs-centres, tout en cherchant à éviter une trop forte concentration de certains types de magasins. Citant le cas d'Aubenas, ville de 20.000 habitants, où la plupart des petits commerces sont spécialisés dans l'habillement, alors que les grandes surfaces sont presque seules à proposer les autres produits, il a jugé que de telles distorsions étaient déstabilisantes et pouvaient présenter un caractère dangereux pour l'équilibre du tissu urbain.

Sous réserve que le nombre de m<sup>2</sup> ne soit pas excessif, il a toutefois considéré que les grandes surfaces, en constituant des centres d'appel, peuvent jouer un rôle positif, cette appréciation ne s'appliquant pas aux magasins de «hard discount», dont le développement lui a paru présenter un caractère inquiétant.

M. Jacques Braconnier a exprimé la crainte que la multiplication des implantations commerciales ne finisse par susciter des effets pervers. Il s'est notamment demandé si, à terme, on ne risquait pas d'assister à des regroupements monopolistiques néfastes pour le consommateur. Il a également fait observer que l'installation des grandes surfaces à la périphérie des villes risquait de transformer

leur centre en «cimetière commercial». Il a, en outre, jugé que la densité de commerces en Allemagne était sensiblement inférieure à celle constatée en France et qu'il y avait là un exemple à méditer.

Sans contester que la grande distribution recourt peu à l'importation directe, M. Jean Huchon a, quant à lui, estimé qu'il ne fallait pas oublier que ses fournisseurs, eux, sous-traitent une grande part de leur fabrication à l'étranger.

M. Jacques Demargne a alors tenu à rappeler que si, dans les années 1960, la France disposait d'un réseau commercial de faible qualité, elle était devenue en trente ans le pays le plus performant d'Europe, dans ce secteur.

Il s'est dit convaincu qu'il y aurait peu d'ouverture d'hypermarchés dans les années à venir, leur nombre étant déjà élevé, mais qu'en revanche, nombre de centres commerciaux ou de petits commerçants seraient contraints de se restructurer ou de se regrouper et qu'en définitive, l'arrêt des nouvelles ouvertures de grandes surfaces pénaliserait surtout ceux qui ont le plus besoin d'effectuer leur mutation.

Soulignant qu'en France aucune enseigne n'atteignait 10 % du marché -alors que beaucoup d'entreprises industrielles dépassent très largement ce chiffre dans leur secteur d'activité-, il a estimé qu'il ne fallait pas exagérer le risque de dérive monopolistique.

Répondant ensuite à une objection de M. Jean-Jacques Robert qui faisait valoir que, dans certaines régions, les grands distributeurs contrôlaient des parts beaucoup plus importantes du marché, M. Jacques Demargne a complété son argumentation en précisant qu'une situation de monopole ne pouvait s'apprécier à l'échelle locale et qu'en outre, seul l'abus de position dominante était critiquable, et non une position dominante en tant que telle.

Puis, évoquant l'adage américain «no parking, no business», il a confirmé la pertinence des analyses de M. Louis Moinard et a considéré qu'il y aurait vraisemblablement moins de problèmes dans les centres-villes, si on avait davantage prêté attention à leur équipement en places de stationnement.

De même, il s'est déclaré d'accord avec M. Bernard Hugo sur les dangers pouvant résulter du dépassement de certains seuils de répartition commerciale dans les petites villes, mais il a mis en garde contre les tentations d'une correction dirigiste des déséquilibres.

Il a également reconnu les risques que la poursuite d'une concurrence exacerbée faisait courir à la grande distribution française qui, à trop privilégier la baisse des prix, a laminé ses

marges (deux fois moindres que celles de ses concurrents internationaux) et se retrouve, en raison de la faiblesse de ses fonds propres, tout particulièrement exposée aux convoitises étrangères.

Enfin, après avoir souligné que, travaillant à flux tendu, la grande distribution était peu encline à s'approvisionner hors des frontières nationales, il a expliqué que les délocalisations de production relevaient essentiellement de la responsabilité des fabricants. Il a toutefois tenu à relativiser le danger encouru, en observant, d'une part, que dans le prix de vente des produits français, la majeure partie de la valeur ajoutée était nationale (conception, image de marque, coordination des processus de fabrication,...) et que, d'autre part, un pays aussi exportateur que la France ne pouvait se fermer aux fabrications étrangères, sans prendre le risque de ne plus pouvoir vendre ses propres produits sur le marché international.

En ce sens, il a estimé que la grande distribution, en assurant aux produits nationaux une large diffusion intérieure, contribuait puissamment à leur rayonnement dans le monde.

M. Jacques de Menou et M. Jean Huchon ont alors, en guise de conclusion, exprimé toutes les craintes que leur inspiraient de telles analyses pour l'avenir de l'économie française.

**Annexo 2**

**Audition du jeudi 6 mai 1993**

**AUDITION DE M. ALAIN MADELIN,  
MINISTRE DES ENTREPRISES ET DU DÉVELOPPEMENT  
ÉCONOMIQUE, CHARGÉ DES PETITES ET MOYENNES  
ENTREPRISES ET DE L'ARTISANAT**

M. Jean François-Poncet, président, a demandé au ministre de présenter les principales actions de son ministère et d'indiquer à la commission s'il comptait ou non proposer une modification de la loi Royer. Il s'est également inquiété de ce que l'on pouvait espérer pour les petites et moyennes entreprises (PME) et a souhaité recueillir la position du ministre sur le problème des délocalisations.

M. Alain Madelin, ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, après avoir rappelé qu'il était à la tête d'un ministère nouveau, a estimé que les sénateurs trouveraient de l'intérêt à l'action de ce ministère qui représente les activités vivantes de la France, tout particulièrement en province.

Soulignant que l'idée de créer un tel ministère revenait au Premier ministre et que celui-ci souhaitait en faire un ministère de mission et de proposition, il a relevé que, pour retrouver le chemin de la croissance et de l'emploi, il convenait de découvrir de nouveaux produits ou processus de fabrication, des marchés ou services nouveaux, toutes inventions qui dépendent de l'initiative des entrepreneurs eux-mêmes.

Il a indiqué que l'esprit d'entreprise existait en France, ce fait étant corroboré par les chiffres suivants : 12 % des Français souhaitent créer leur entreprise et 7 % d'entre eux ont un projet précis pour ce faire.

Il a considéré que le rôle de son ministère était de contribuer à la simplification et à l'allègement des charges et de la fiscalité des entrepreneurs, moteurs de la croissance et de l'emploi.

Evoquant, ensuite, la situation économique grave de la France, M. Alain Madelin, ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, s'est inquiété du niveau insupportable de chômage, vécu comme « l'antichambre de l'exclusion ». Le ministre a également jugé que la France était entrée en récession, mais qu'elle n'avait pas encore atteint le point bas.

Estimant qu'il est urgent de se mobiliser, même si l'explosion non maîtrisée des déficits publics et sociaux limite considérablement toute marge de manoeuvre pour répondre à ce problème, le ministre a annoncé que les mesures, qui seront présentées lundi prochain, dans le cadre du collectif budgétaire, comprendront un dispositif de soutien à certains secteurs en crise (bâtiment, travaux publics), des mesures destinées à colmater les brèches existant dans les régimes sociaux et des mesures d'économie destinées à financer quelques allègements bien ciblés pour soutenir l'activité des entreprises.

Le ministre a, par ailleurs, exposé qu'il souhaitait donner une priorité à la lutte contre les défaillances d'entreprises, car leur progression est considérable : si le rythme de destruction d'entreprises se poursuit au rythme enregistré au premier trimestre 1993, 90.000 entreprises disparaîtront en 1993 (contre 56.000 en 1992) et 800.000 emplois seront supprimés.

A cet égard, le ministre a précisé qu'il souhaitait mettre en oeuvre un dispositif d'urgence pour essayer de prévenir les défaillances d'entreprises saines, qui se trouvent actuellement menacées de disparition, en raison notamment de chocs externes (dévaluation compétitive de certaines monnaies européennes, taux d'intérêt encore élevés, limitation du soutien bancaire).

M. Alain Madelin, ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, a exposé qu'au-delà de ces mesures, il conviendrait d'entreprendre une action de fond en faveur des entreprises et, notamment, de repenser globalement la fiscalité de l'entreprise et de l'entrepreneur.

Qualifiant de « patchwork » l'arsenal fiscal actuel, il a suggéré la mise en place d'un programme pluriannuel de simplification fiscale. Il s'est montré également attaché à la simplification administrative, qui imposera de bousculer beaucoup de

conservatisme administratif, et a précisé qu'il comptait s'intéresser en priorité au statut de l'entreprise individuelle.

Après avoir indiqué qu'il souhaitait travailler en étroite liaison avec les parlementaires, le ministre a fait part de son souci de favoriser les transmissions d'entreprises, souci qui se traduira - dans une première étape - par des mesures inscrites dans le collectif budgétaire.

Le ministre a, ensuite, fait part de sa volonté d'améliorer le dispositif législatif en matière de faillites, auquel il a reproché ses graves dysfonctionnements, puisque, outre qu'il assure une mauvaise protection des créanciers, il aboutit, le plus souvent, à un acte de gestion banal, que n'accompagne aucun redressement de l'entreprise.

En tant que ministre du développement économique, il a estimé de sa responsabilité de suggérer au Gouvernement toute mesure qui s'avèrerait nécessaire pour améliorer la compétitivité de l'économie. Il a souhaité, en outre, être lui-même un acteur du développement économique local. Il a qualifié celui-ci d'alchimie complexe entre les initiatives publiques et privées (avec 1.200 procédures d'aides aux entreprises et 800 organismes intervenant dans ce domaine) et a jugé nécessaire la simplification et le regroupement des aides, ainsi que la mobilisation de tous les acteurs susceptibles d'être efficaces en la matière, autour d'engagements clairs et simples.

M. Alain Madelin, ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, a précisé qu'il avait déjà réuni les représentants des grandes entreprises françaises, notant que si l'on ne pouvait attendre de celles-ci qu'elles soient créatrices d'emplois dans les années à venir, elles pourraient cependant être des partenaires du développement économique local, en mettant à la disposition des petites et moyennes entreprises leur savoir-faire. Il a fait part de sa volonté de créer des outils juridiques et fiscaux nouveaux pour permettre le développement de ce type de partenariat.

Après avoir ainsi exposé les principaux volets de l'action de son ministère, M. Alain Madelin, ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, a abordé le thème de l'urbanisme commercial.

Évoquant le déséquilibre profond du commerce, lié au développement de la concurrence comme à la transformation des habitudes d'achat des consommateurs, il a rappelé que le souhait du Premier ministre de suspendre les autorisations d'implantation de grandes surfaces s'inscrivait dans l'attente d'une concertation, déjà

engagée, permettant de trouver la meilleure façon d'arriver à un équilibre. Il a proposé que soit examinée la faculté de modifier les critères de décision en la matière, de façon à mieux prendre en compte l'impact d'éventuelles implantations commerciales sur le monde rural, puis, évoquant les demandes d'autorisations qui interviendront à l'avenir, le ministre a indiqué qu'un gel total n'était pas possible constitutionnellement, ni souhaitable, puisque des réalités très diverses sont à prendre en compte.

Le ministre a alors souhaité trouver les moyens de donner un coup de frein globalement significatif aux créations de grandes surfaces et à éviter toute nouvelle autorisation, dès lors que l'implantation concernée aurait un impact négatif sur le monde rural.

M. Alain Madelin, ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, a ensuite fait part de son idée d'utiliser les distributeurs comme partenaires du monde rural dans un certain nombre de cas : avec les PME, particulièrement dans le secteur agro-alimentaire, avec les agriculteurs et les artisans, en vue notamment de favoriser les produits de qualité.

Le ministre a relevé qu'en mettant ainsi la distribution au service du monde rural, il contribuait à traiter positivement ce dossier. A cet égard, il a relaté certaines expériences intéressantes d'utilisation de la distribution pour revitaliser le commerce rural, telle que celle des magasins multi-services ruraux, plus performants lorsqu'ils s'appuient sur la grande distribution, car ils bénéficient alors des efforts de marketing et des bases régionales d'approvisionnement de celle-ci.

Abordant le problème des délocalisations d'entreprises, M. Alain Madelin, ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, a indiqué qu'il avait mis en place une mission sur ce sujet complexe, afin de parvenir à une vision d'ensemble fiable.

Après avoir évoqué les auditions de la veille, M. Jean-Jacques Robert a indiqué qu'au cours des deux dernières séances tenues par la commission nationale d'urbanisme commercial, dans vingt-et-un sur vingt-cinq des dossiers étudiés, les chambres consulaires avaient demandé une « pause », et qu'il en était de même pour les observatoires départementaux d'urbanisme commercial existants. Il a indiqué que sur douze départements de plus d'un million d'habitants, on comptait 230 m<sup>2</sup> de surface commerciale pour 1.000 habitants et que, du fait de la concentration des enseignes, certaines d'entre elles bénéficiaient d'une position régionale dominante.

M. Jean-Jacques Robert a précisé qu'il accueillait très favorablement la « pause » annoncée par M. le Premier ministre, car elle s'inscrivait non dans une « bataille des petits contre les grands », mais dans le cadre de l'aménagement du territoire et du problème de la désertification de la France.

Il a souhaité que le problème soit étudié dans cet esprit et sous l'angle de la modernisation des instruments de distribution, la « pause » devant être constructive et permettre de régler les problèmes, cas par cas.

Après avoir dénoncé le fait que la grande distribution consent des prix bas aux consommateurs par suite de la pression qu'elle exerce sur les producteurs, M. Jean-Jacques Robert a estimé que la vraie solution en matière d'embauche consisterait à faire des efforts pour réduire les trop lourdes charges des entreprises et, par ailleurs, à mieux définir le statut de la sous-traitance, porteuse d'emplois.

Revenant sur le problème de l'urbanisme commercial, il a souhaité que les professionnels soient mieux représentés au sein des commissions départementales d'équipement commercial, que la composition de la commission nationale soit révisée et que les décisions de ces organismes tiennent compte des défaillances des entreprises du secteur, à partir des travaux des observatoires départementaux d'urbanisme commercial.

S'agissant des défaillances d'entreprises, largement dues à des délais de paiement anormaux, qui provoquent des faillites en chaîne, M. Jean-Jacques Robert a regretté que la clause de réserve de propriété soit insuffisamment utilisée.

Insistant sur l'aspect psychologique du dossier, M. Jean François-Poncet, président, s'est inquiété du fait que les gens, qui ont compris qu'il n'y aurait plus de nouvelles autorisations d'implantation, ne feront sans doute pas la distinction entre celles qui, en instance d'examen, pourront quand même être accordées et celles qui seront empêchées.

M. Alain Madelin, ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, a jugé que le terme de « pause » n'était pas approprié par rapport à la réalité, mais qu'il conviendrait de soumettre à une procédure nouvelle (avec la définition de critères et d'étapes de procédures), les autorisations ayant un impact négatif sur le monde rural. La mise en place de cette nouvelle procédure aboutirait à une pause de fait.



Le ministre a toutefois mentionné les réserves constitutionnelles et pratiques que peut soulever l'idée de « pause » nationale, la revitalisation d'un centre-ville, par exemple, passant par la création de nouveaux mètres carrés de surface commerciale.

Estimant que la loi Royer avait, en réalité, créé une rareté artificielle et que la loi Sapin était intervenue pour moraliser certaines pratiques, il s'est déclaré prudent face à tout « bricolage législatif » dépourvu de vision d'ensemble. Il a exposé que la vraie question était soulevée par l'article 28 de la loi Royer, dont il conviendrait de mieux préciser les critères de décision, et qu'une réflexion pouvait être menée sur un éventuel renforcement des observatoires départementaux d'urbanisme commercial, sur l'instauration du vote à la majorité qualifiée au sein des commissions ou sur la création éventuelle d'un observatoire national.

Le ministre a, ensuite, avancé l'idée selon laquelle les décisions pourraient être assorties, comme en matière d'environnement, d'études d'impact et s'inscrire dans un schéma départemental.

M. Alain Madelin, ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, a tenu à indiquer très clairement qu'il ne souhaitait pas être mêlé aux « règlements de compte » entre les distributeurs qui se développent par croissance externe et ceux qui le font par le biais de nouvelles installations, les premiers se satisfaisant d'un moratoire. Il a toutefois précisé que le problème du maintien de la concurrence entre les enseignes risquait de se poser.

Après avoir indiqué qu'il menait une réflexion sur la clause de réserve de propriété, le ministre a estimé que les modalités de gestion des créances commerciales pourraient être améliorées.

Le ministre, souhaitant aborder de façon positive les problèmes de la distribution, a relevé l'existence d'une nouvelle population rurale qui devait disposer d'une liberté de choix.

S'appuyant sur l'exemple d'une association qui regroupe la collectivité locale, les artisans et les PME pour créer des emplois, M. Roger Husson a souligné l'importance des politiques du logement et de la formation professionnelle, adaptées à un bassin d'emplois, et a souhaité que l'Etat soutienne financièrement de telles opérations de revitalisation du tissu rural. S'agissant de l'urbanisme commercial, il a jugé qu'il convenait de moderniser le commerce local, afin de maintenir la clientèle sur place et de sensibiliser le petit commerce aux besoins de la clientèle potentielle. Après avoir souhaité que la distribution locale commercialise davantage de produits régionaux, il

a évoqué son expérience d'ancien membre de la commission nationale d'urbanisme commercial.

Inquiet de la fragilité de certaines PME, M. Louis de Catuelan s'est interrogé sur la façon dont on pourrait assurer leur pérennité et, ainsi, la confiance de leurs clients. Estimant très nocive la grande distribution en général, il s'est montré soucieux de la croissance du chômage, dans les banlieues notamment. Il a, à cet égard, dénoncé les conséquences d'une automatisation excessive.

M. Alain Madelin, ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, s'est déclaré optimiste sur la capacité de la France à résoudre ce problème, estimant qu'il n'y avait pas de fatalité du chômage dans les sociétés développées et que les Etats les plus automatisés - tels le Japon et les Etats-Unis - étaient ceux où le chômage sévissait le moins.

Il a exposé que le drame tenait au nombre d'emplois à faible valeur ajoutée et que le développement du travail clandestin et du chômage avaient pour causes principales le niveau élevé des salaires et des charges sociales, ainsi que les complexités administratives, qui ont conduit à la suppression de nombreux services aux entreprises, comme aux particuliers. Il a évalué entre 1,5 et 2,5 millions le nombre d'emplois à faible valeur ajoutée, qui n'ont pas été créés ou ont été condamnés à disparaître, par rapport à d'autres pays développés. Il a jugé qu'une partie de ces emplois, qui contribuent à la qualité de la vie, ne peuvent être exercés dans le cadre salarié, mais pourraient l'être dans le cadre d'un statut d'entrepreneur individuel.

Après avoir estimé que le système fiscal était inadapté, trop complexe, et qu'il décourageait ainsi les entrepreneurs, M. Marcel Daunay s'est demandé comment la préférence communautaire pourrait être mieux appliquée, tout en permettant d'aider les pays en voie de développement.

Il a ensuite souligné que les chambres d'agriculture n'étaient pas membres des commissions départementales d'équipement commercial, mais que, dans son département, les chambres consulaires s'étaient associées afin d'offrir un interlocuteur unique de l'administration.

En réponse, M. Alain Madelin, ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, a estimé qu'il convenait, en matière de fiscalité, d'avoir une vision prospective étalée sur cinq ans.

M. Gérard Larcher a demandé comment étaient mises en oeuvre les aides et mesures fiscales en faveur des PME qui s'installent dans les quartiers en difficulté. Il a souhaité qu'existe un tissu de « non exclusion » par rapport au travail et s'est inquiété de la disparition de toute vie économique dans les banlieues. Il a exposé que le nécessaire réexamen de la loi Royer devait prendre en compte la dimension sociologique du problème. Relevant que certaines communes avaient pris des décisions peu favorables au maintien du commerce et qu'un commerce sur deux était fermé dans les quartiers en difficulté, il a souligné que les problèmes d'aménagement du territoire concernaient aussi bien la reconquête de l'espace urbain, que celle de l'espace rural.

En réponse, M. Alain Madelin, ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, a souhaité que soient favorisées les expériences de développement économique dans les villes et les banlieues à travers, par exemple, des zones d'entreprises urbaines, et la mise en oeuvre de mesures fiscales adaptées.

Relevant que d'énormes « bêtises » avaient été accumulées et que le territoire était mal géré, le ministre a estimé que les contraintes budgétaires rendaient nécessaires les efforts d'imagination.

M. Alain Pluchet a fait part à la commission de son expérience d'ancien membre de la commission nationale d'urbanisme commercial et observé que son fonctionnement avait du être modifié en raison de certaines difficultés, dont la principale tenait au fait que, en cas de recours contre une décision prise au niveau départemental, le ministre pouvait être amené à décider seul, y compris en cas de décision et d'avis concordants de la commission départementale et de la commission nationale d'urbanisme commercial.

Regrettant cependant que cette réforme se soit inscrite dans le cadre d'une loi anti-corruption, M. Alain Pluchet n'a pas jugé anormal le financement, par la grande distribution, de certaines infrastructures.

Il a expliqué que si les dispositions législatives en vigueur risquaient d'empêcher la mise en oeuvre effective de la « pause », car des autorisations d'implantation pourront être accordées par la Commission nationale d'équipement commercial, lorsqu'elle statuera sur les recours actuellement en instance, tout comme par les quelques commissions départementales qui ont déjà été mises en place, depuis la loi Sapin, et qui ont compétence pour statuer sur les demandes. Il s'est, en conséquence, inquiété des réactions d'incompréhension que ces autorisations pourraient faire naître dans la population.

M. Alain Pluchet a, en outre, dénoncé la pratique qui consiste, après s'être vu opposer un refus, à redéposer aussitôt une demande d'implantation. Il a souhaité que la loi Sapin s'applique un certain temps et que les résultats de sa mise en oeuvre soient examinés. Il a également jugé anormal que certains commencent par demander l'implantation d'une surface relativement modeste pour, très rapidement après, demander son extension.

En réponse, M. Alain Madelin, ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, s'est déclaré satisfait que la commission nationale d'urbanisme commercial ait été réformée et que le pouvoir de décision ait été enlevé au ministre.

Jugeant qu'en cas d'impact négatif sur le tissu local, il était normal que la grande surface compense en contribuant à la construction de certaines infrastructures, le ministre a également déclaré partager l'avis de M. Alain Pluchet sur ce point.

M. Désiré Debavelaere a estimé qu'on cherchait plus à soigner les effets, que la cause du problème. Il s'est inquiété du blocage total des investissements dans le secteur agricole et a souligné que les agriculteurs européens ne pouvaient supporter la concurrence de producteurs travaillant dans des conditions différentes. Jugeant angoissant les problèmes de l'agriculture et des activités para-agricoles qui sont, actuellement, en voie de disparition dans sa région (machines agricoles, produits sanitaires...), il a exprimé son souci que ce secteur reste un des piliers fondamentaux du monde rural. A cet égard, il a relevé que si le commerce se développait sans les producteurs, ceci favoriserait les importations.

Par ailleurs, M. Désiré Debavelaere a souligné que les collectivités publiques se devaient de réduire et de respecter leurs délais de paiement, qui sont la cause, à l'heure actuelle, de nombreuses défaillances d'entreprises.

Partageant l'avis que les collectivités publiques se doivent d'être exemplaires en la matière, M. Alain Madelin, ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, a indiqué qu'il demanderait à l'observatoire des délais de paiement un rapport sur les délais de paiement publics.

A cet égard, MM. Jean François-Poncet, président, et Jean-Jacques Robert ont rappelé que l'article 7 de la loi du 31 décembre 1992 relative aux délais de paiement entre les entreprises prévoit que le Gouvernement doit présenter au Parlement, avant le 31 mai prochain, un rapport sur ce sujet.

Approuvant les observations de M. Désiré Debavelaere sur le monde rural, le ministre a évoqué les mesures susceptibles de constituer, à court terme, un «ballon d'oxygène» pour le monde agricole, face au double choc de la réforme de la politique agricole commune et des négociations du general agreement on tariffs and trade (GATT) et a souligné la nécessité de mener une réflexion, à moyen ou long terme, dans ce domaine.

S'agissant de la concurrence de pays à main-d'oeuvre bon marché, il a souhaité que les produits français intègrent davantage de valeur ajoutée, aussi bien dans le domaine industriel que dans le secteur agro-alimentaire.

Soulignant le rôle positif des interprofessions, notamment dans le secteur des fruits et légumes, MM. Jean François-Poncet, président, et Désiré Debavelaere se sont inquiétés de la mise en cause de celles-ci par la Commission européenne, à la demande de certains partenaires, tels que les Pays-Bas, qui, s'ils disposent également d'interprofessions, ne leur délèguent cependant pas une partie du pouvoir réglementaire, comme c'est le cas en France.

En réponse, M. Alain Madelin, ministre des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat, a indiqué qu'il croyait au modèle d'intégration verticale, forme d'organisation des marchés, dont les interprofessions constituent un très bon exemple.

Évoquant ensuite l'intérêt des différentes auditions auxquelles la commission a procédé, M. Désiré Debavelaere a suggéré qu'un rapport d'information, dont la rédaction pourrait être confiée à M. Jean-Jacques Robert, puisse en établir le compte rendu, après avoir présenté les conclusions et les propositions de la commission, de façon à apporter sa contribution à la réflexion engagée par les pouvoirs publics sur le dossier de l'urbanisme commercial.

M. Jean François-Poncet, président, a relevé que le ministre s'était montré embarrassé, puisque, d'une part, il ne dispose pas, à l'heure actuelle, du pouvoir juridique de mettre effectivement en oeuvre la «pause» et que, d'autre part, il fait l'objet de démarches d'un certain nombre d'élus qui lui demandent de ne pas bloquer le dispositif.

M. Désiré Debavelaere a souhaité que le rapport soit l'occasion d'analyser les causes du problème (notamment la désertification du monde rural), de fixer les limites à ne pas dépasser en matière d'urbanisme commercial et d'établir des propositions.

Estimant que ce dossier s'inscrivait dans la problématique de l'aménagement du territoire, M. Gérard Larcher a souhaité que soient recensés les chiffres concernant l'évolution de l'urbanisme commercial, durant les dix dernières années. Il a souligné le fort taux d'équipement commercial de la France par rapport à ses partenaires européens et a relevé que le problème concernait le monde rural comme les villes et les banlieues.

Il a estimé que le rapport d'information pourrait chercher à établir les chiffres de créations et de destructions d'emplois dans le commerce, dont on ne dispose pas à l'heure actuelle, et établir une photographie de l'état du commerce de la France, qui pourrait servir de référence à la mission commune d'information chargée d'étudier les problèmes de l'aménagement du territoire et de définir les éléments d'une politique de reconquête de l'espace rural et urbain.

M. Jean François-Poncet, président, a alors exposé qu'il y avait deux façons de concevoir le rapport :

- soit un rapport qui paraîtrait à très brève échéance et qui proposerait des mesures transitoires d'accompagnement, de nature à donner une portée concrète immédiate à l'annonce de M. le Premier ministre, tout en reconnaissant la nécessité de mener une réflexion à plus long terme ;

- soit un rapport examinant le problème à plus long terme et répondant aux interrogations de M. Gérard Larcher.

Partageant le sentiment d'urgence qui animait le président, M. Jean-Jacques Robert s'est déclaré favorable à ce que le rapport d'information tente de répondre rapidement aux problèmes posés par l'applicabilité de la décision prise par M. le Premier ministre, une réflexion plus approfondie pouvant être menée ultérieurement.

Après que M. Francisque Collomb se soit dit outré par les propos « odieux et méprisants », tenus la veille, par M. Michel-Edouard Leclerc, la commission a chargé M. Jean-Jacques Robert de présenter un rapport d'information sur l'urbanisme commercial.