

# **XVI<sup>ème</sup> COLLOQUE INTERNATIONAL ETIENNE THIL**

**2-3-4 Octobre 2013**

**ESCP Europe - Campus Paris**

**La Loi Royer, ses motivations et ses effets pervers revisités :  
Pouvoirs Publics et implantations de grandes surfaces avant 1973**

## ***Résumé***

*Nous proposons ici une étude historique de La Loi Royer qui n'avait, à notre connaissance, jamais été entreprise. En nous fondant sur les fonds d'archives de la Direction du Commerce Intérieur, nous éclairons la politique du Gouvernement français en matière d'implantations de grandes surfaces dans les années précédant la promulgation de la loi. Selon nous, ce texte ne correspond pas à une rupture de la position des Pouvoirs Publics, mais plutôt à l'aboutissement législatif d'une politique de freinage menée depuis 1969. Nous y étudions donc les attitudes des différents ministères concernés et les enjeux économiques et sociaux de la modernisation du commerce.*

**Tristan Jacques**

**Doctorant Contractuel en Histoire Economique Contemporaine**

**Sous la Direction de Michel Margairaz**

**Paris 1 Panthéon-Sorbonne – IDHE**

La Loi d'orientation du commerce et de l'artisanat<sup>1</sup> du 27 décembre 1973 impose une procédure d'autorisation préalable à l'octroi du permis de construire pour toute ouverture de grande surface. En limitant la liberté d'établissement<sup>2</sup>, cette loi a laissé une empreinte profonde dans le monde commercial français. Ce texte a d'ailleurs été fortement critiqué par de nombreux professionnels de la grande distribution l'accusant de retarder la modernisation du commerce et regrettant les divisions sociales issues de ce projet électoraliste<sup>3</sup>. En outre, d'après la plupart des spécialistes<sup>4</sup>, économistes ou géographes, la loi aurait eu des conséquences nuisibles et inverses aux résultats escomptés. Selon eux, elle a dressé une barrière à l'entrée pour les petits entrepreneurs, réduit la concurrence, favorisé les positions dominantes, entraîné la concentration du secteur, alimenté des tensions inflationnistes et nuit à l'emploi. Quant à ses bénéfices, elle a réussi dans une certaine mesure à réguler la prolifération des grandes surfaces et elle a apaisé les tensions sociales, pendant la période de mutations les plus sévères du secteur.

L'objet n'est pas ici de contribuer à l'étude des conséquences de la Loi Royer, mais plutôt de réintégrer cette législation dans son contexte historique car il semble qu'elle n'a pas constitué une rupture et qu'elle s'inscrit dans la continuité d'attitudes et de décisions politiques prégnantes depuis 1967-1968. On oublie en effet souvent qu'il existait un texte précurseur à cette loi, la circulaire du 29 juillet 1969. En 1967-1968, les hypermarchés se multiplient et la modernisation du commerce, assez lente et discrète jusqu'alors, commence à attiser des tensions sociales et à soulever des problèmes d'urbanisme. A partir de là, et jusqu'au vote de la loi Royer, la politique du gouvernement va se faire en deux à-coups successifs de gel des autorisations d'implantation commerciale et de libéralisme<sup>5</sup>. Ces événements sont bien documentés par un versement des archives de la Direction du Commerce Intérieur (DCI) s'intitulant « L'urbanisme commercial avant la Loi Royer »<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n°73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, communément appelée Loi Royer en référence au Ministre de l'Artisanat et du Commerce, Jean Royer, qui en avait porté le projet.

<sup>2</sup> Garantie depuis 1791 par la loi Le Chapelier.

<sup>3</sup> Cf. Sordet, Claude, *Les grandes voix du commerce*. Paris: Editions Liaisons, 1997, 557 pages.

<sup>4</sup> **Allain, Marie-Laure, & Chambolle, Claire**, « Les relations entre la grande distribution et ses fournisseurs. Bilan et limites de trente ans de régulation » in *Revue française d'économie*, 2003, 4(17), pp. 169-212 ; **Boylaud, Olivier, & Nicoletti, Guiseppe**, « La réforme de la réglementation dans le secteur de la distribution de détail ». *Revue économique de l'OCDE*, 2001, pp. 281-305 ; **Bertrand, Marie, & Kramarz, Bertrand**, « Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence From The French Retail Industry ». *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, 2002, pp. 1369-1413 ; **Péron, René**, « La loi Royer, la grande distribution et la ville » in Jacques Marseille, *La Révolution commerciale. Du "Bon Marché" à l'hypermarché*. Paris: Editions Le Monde, 1997.

<sup>5</sup> Un court article de Jean Fries (Sous-Directeur de la Direction Générale du Commerce Intérieur et des Prix, chargé du Service du Commerce dans les années 1960-1970) sur cette politique de « freinage et d'accélération » a conforté cette hypothèse que nous avons élaboré indépendamment. Fries, Jean. « Government intervention in France : how has it affected development ? » *International Journal of Retail & Distribution Management*, Vol. 6, n° 2, 1978, pp 41-45.

<sup>6</sup> Archives Nationales, Site de Pierrefitte-sur-Seine, Versement 19910012, articles 1 à 3.

## Les prémices de l'urbanisme commercial

La circulaire Sudreau-Fontanet d'août 1961<sup>7</sup> constitue la première réglementation spécifique à l'équipement commercial dans les plans d'urbanisme. Ce texte<sup>8</sup> prévoit la création de centres commerciaux dans les nouveaux ensembles urbains et permet au préfet d'exiger une étude de l'équipement commercial et d'imposer des prescriptions pour sa réalisation. Elle cherche à établir un schéma d'équipement commercial minimum pour le développement urbain et tente de remédier aux déphasages récents entre évolutions commerciales et évolutions urbaines. Ce genre de problèmes ne s'était en effet jamais posé car, de tout temps, c'était le commerce qui s'adaptait à la ville et non l'inverse. Ainsi apparaît l'urbanisme commercial. Toutefois, l'infrastructure commerciale est pensée de manière bien trop étroite<sup>9</sup>. On cherche à recréer un commerce de proximité convivial, mais on prévoit des surfaces de vente et de stationnement ridicules, compte tenu des évolutions démographiques et urbaines à venir<sup>10</sup>. La tenue d'Assises nationales du commerce en 1963 ne fait pas plus avancer les questions d'implantations commerciales<sup>11</sup> car l'estimation des problèmes du commerce reste mauvaise. On relève ainsi la volonté utopique d'établir une politique rationnelle de la distribution alors qu'on néglige encore les problèmes d'urbanisme commercial<sup>12</sup>.

Une amélioration s'amorce à partir de 1965. L'idée de créer des centres commerciaux régionaux apparaît dans le Vème Plan<sup>13</sup> et la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 fixe les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme. Elle vise un équilibre d'ensemble à long terme, entre les surfaces et les fonctions des commerces, et définit des plans d'occupation des sols. Les Pouvoirs Publics commencent à développer une conception d'ensemble de l'équipement commercial du territoire. En 1967, le bureau D4 de la DCI se voit attribuer ces questions<sup>14</sup> et devient le lieu de production de la nouvelle doctrine de l'urbanisme commercial. A l'époque on ne souhaite pas encore créer de commissions départementales avec un pouvoir décisionnel, et il ne semble pas qu'on envisage d'appliquer de mesures de limitation malthusiennes des implantations. Cependant, l'idée d'une politique de contrôle commence à

<sup>7</sup> Circulaire Interministérielle n° 61-43 du 24 août 1961 relative à la prise en compte de l'équipement commercial dans les plans d'urbanisme et dans les dossiers de lotissement et de groupe d'habitation.

<sup>8</sup> Dont la base légale d'action repose sur les décrets n°58-1466 et 1467 et sur l'article 6 du décret 59-898.

<sup>9</sup> Metton, Alain, Les mutations de l'équipement commercial : un aspect de l'évolution urbaine. *Norois*, 1980, 108, Octobre-décembre, pp. 601-608.

<sup>10</sup> AN, 19910012/2, Rapport de l'APCCI sur le problème de l'urbanisme commercial, juin 1968.

<sup>11</sup> AN, 19910028/1, Assises Nationales du Commerce, 1963-1964.

<sup>12</sup> AN, 19910012/2, Note du Bureau D4 sur l'urbanisme commercial, 20 juin 1967.

<sup>13</sup> Commissariat Général du Plan, *Cinquième Plan de développement économique et social : 1966-1970 : rapport général de la Commission du Commerce*. Paris, Imprimerie Nationale, La Documentation Française, 1966.

<sup>14</sup> AN, 19910012/2, Note concernant les attributions du bureau D.4, 3 novembre 1967.

poindre<sup>15</sup>, et l'accélération des transformations commerciales oblige les Pouvoirs Publics à aller dans ce sens. En effet, dans ces années 1967-1968, les grandes surfaces prolifèrent. Entre 1966 et 1969, le nombre d'hypermarchés et de supermarchés passent respectivement de 3 à 28 et de 709 à 1300<sup>16</sup>. Alors même si la modernisation de l'appareil commercial devient une priorité du Gouvernement, et un des grands objectifs du Vème Plan, afin de peser sur les prix et de mieux répondre aux besoins des populations, le laisser-faire s'avèrent trop dangereux socialement. Il faut à tout prix éviter une hécatombe des petits commerçants. En outre, l'anarchie des implantations fait redouter la prolifération de friches commerciales dans le futur. Dans une lettre de novembre 1969 adressée à Valéry Giscard d'Estaing<sup>17</sup> et largement diffusée, Georges Pompidou rappelle ces préoccupations contradictoires, discutées pendant la campagne présidentielle quelques mois plus tôt<sup>18</sup>, et confirme ainsi de manière assez générale la politique de contrôle de la grande distribution dans laquelle s'inscrit la circulaire du 29 juillet 1969.

### **La circulaire interministérielle du 29 juillet 1969**

Elaborée par les Ministères de l'Équipement et de l'Économie et le Secrétariat d'État au Commerce, cette circulaire redéfinit la place de l'équipement commercial dans le développement urbain et palie le manque de vue globale de la circulaire Sudreau-Fontanet qui prévoyait un traitement séparé des dossiers, par groupes d'habitations, et ne tenait pas compte des courants d'échanges d'ensemble. La nouvelle réglementation entérine une politique générale d'urbanisme commercial et renouvelle de nombreux critères qui ont évolué depuis 1961, mais elle institue surtout la participation des professionnels concernés par les nouvelles implantations commerciales. Des comités consultatifs sont ainsi créés. Ils peuvent rassembler jusqu'à 15 membres représentant toutes les formes de commerce, les organismes consulaires, les Directions départementales de l'équipement et du commerce, et les consommateurs. Ils sont saisis des études d'organisation commerciale pour l'établissement des schémas directeurs d'aménagement et il est prévu qu'ils donnent leur avis sur les implantations de surfaces commerciales de plus de 10'000 mètres carrés. Ces avis doivent permettre de dégager une jurisprudence en la matière afin d'assurer un développement rationnel de l'appareil commercial.

Si cette initiative marque la naissance d'une politique de contrôle, elle n'est pas censée imposer de règles rigides. Une instruction du 4 septembre 1969, rédigée par le bureau D.5 et

---

<sup>15</sup> Comme le montre un rapport de l'Assemblée Permanente des Chambres de Commerce et d'Industrie (APCCI) rédigé en 1968. AN, 19910012/2, Rapport de l'APCCI sur le Problème de l'Urbanisme Commercial, juin 1968.

<sup>16</sup> Chiffres de l'auteur établis après compilations de données de l'IFLS, de l'INSEE et de LSA.

<sup>17</sup> Alors Ministre de l'Économie et des Finances.

<sup>18</sup> AN, 19910012/3, Lettre de Georges Pompidou à Valéry Giscard d'Estaing, 14 novembre 1969.

envoyée aux préfets et aux directeurs départementaux concernés, rappelle d'ailleurs qu'une saine concurrence est la meilleure des façons de lutter efficacement contre la hausse des prix<sup>19</sup>. Toutefois, malgré cette position libérale affichée par les directions ministérielles, l'article 17 de la loi du 31 décembre 1969<sup>20</sup> impose le passage en commission à tous les projets de magasins d'une surface de vente supérieure à 3'000 mètres carrés. Ces dernières exprimeront un avis préalable à l'octroi d'une autorisation et, en cas d'avis défavorable, une commission nationale examinera à nouveau le dossier. Cet article émane d'un amendement proposé par le sénateur Jean Colin, qui souhaitait complètement bloquer l'ouverture des grandes surfaces. Jacques Chirac représentant du Gouvernement au Sénat affirme à ce propos qu'il entend bien le problème du petit commerce, mais atteste son désaccord à toute limitation malthusienne<sup>21</sup>.

Dans une note interne au sujet de cet amendement, le bureau D.5 met en garde contre les entraves à la liberté d'établissement qui « *se retourneraient en définitive contre les petits commerçants* » et affirme qu'aucune mesure législative ne pourra enrayer une évolution inéluctable<sup>22</sup>. Certains technocrates connaissaient donc bien les conséquences néfastes d'une telle loi. Cette constatation remet en cause le rôle même de la Loi Royer, effaçant l'impression, partagée par la plupart de ses détracteurs, qu'elle constituait une fausse bonne idée de la part d'hommes politiques maladroits économiquement. Ses promoteurs étaient lucides et bénéficiaient d'une expertise économique fiable. Cette loi marque l'aboutissement législatif d'une politique, « du moindre mal », de contrôle et d'échelonnement des implantations commerciales ; et il faut rejeter l'idée d'une mauvaise loi reposant sur de bonnes intentions.

### **Du contrôle au freinage, 1969-1970**

Très vite donc, les CDUC fonctionnent davantage comme un frein que comme un organe de consultation. Si elles s'opposent rarement de manière frontale à des projets de grande surface, elles ralentissent les ouvertures en faisant traîner les demandes en instance de décisions. En mars 1970, pour 102 dossiers déjà passés en commission, 40 ont reçu un avis favorable, seulement 22 un avis défavorable, mais 40 sont en suspens<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> AN, 19910012/1, Instruction du Bureau D.5 aux préfets et aux Directeurs départementaux de l'équipement et du commerce intérieur et des prix, 4 septembre 1969.

<sup>20</sup> Loi n°69-1263 du 31 décembre 1969 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

<sup>21</sup> Sénat, Première session ordinaire 1969-1970, compte-rendu des débats 30<sup>ème</sup> séance, Mardi 9 Décembre 1969, pages 1598-1599 ; -- compte-rendu des débats 32<sup>ème</sup> séance, Vendredi 12 Décembre 1969, pages 1676-1678.

<sup>22</sup> AN, 19910012/2, Note du bureau D.5 sur un amendement proposé à la loi des finances, 2 décembre 1969.

<sup>23</sup> AN, 19910012/1, Note de Fourcade au secrétaire d'Etat, Jean Bailly, au sujet des CDUC, 6 avril 1970.

Par crainte d'une détérioration brutale du climat social, un réel blocage, opéré sur le terrain par les Préfets, va finalement se produire sous l'impulsion du Ministère de l'Intérieur<sup>24</sup> et de l'exécutif. Dans un premier temps, en novembre 1969, le Président de la République demande au Ministre de l'Équipement<sup>25</sup> « de tenir le plus grand compte de l'avis des Préfets dans la délivrance des permis de construire »<sup>26</sup>. Ensuite, le 4 mars 1970, en accord avec le Premier Ministre, Raymond Marcellin envoie un télégramme strictement confidentiel à tous les préfets pour les inviter à ne plus délivrer de permis de construire concernant les grandes surfaces pendant 18 mois environ<sup>27</sup>. Ce télégramme ne doit être connu que des collaborateurs directs des préfets et les CDUC doivent continuer à être saisies « normalement » de tous les dossiers relevant de leur compétence. L'idée est d'accorder une période de répit aux petits commerçants indépendants pour qu'ils puissent s'adapter aux récentes mutations de l'appareil commercial. Notons que la surface des projets devant être refusées n'est même pas précisée.

Cette injonction de la Place Beauvau intervient dans une période très mouvementée. Le Comité d'Information et de Défense (CID) de Gérard Nicoud prévoit pour le 9 mars un rassemblement de 40'000 sympathisants au Parc des Princes<sup>28</sup>. En avril, le CID fusionne d'ailleurs avec l'UNATI<sup>29</sup> pour former la Confédération Intersyndicale de Défense et d'Union Nationale des Travailleurs Indépendants (CIDUNATI). D'autres organisations plus modérées, comme la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME), déplorent elles aussi une situation inquiétante et critique fortement le fonctionnement des CDUC au sein desquels elles ne s'estiment pas bien représentées. Le télégramme du 4 mars fait en outre écho aux plaintes des Chambres de Métiers et de Commerce. En février 1970, par exemple, la Chambre de Commerce du Nord annonce que ses représentants s'opposeront durant deux ans à toute implantation de grandes surfaces dans la métropole de Lille « pour éviter l'évolution en catastrophe de la distribution commerciale » estimant que « les préoccupations sociales doivent l'emporter sur les impératifs économiques »<sup>30</sup>. Enfin, l'échéance des élections municipales

---

<sup>24</sup> Raymond Marcellin.

<sup>25</sup> Albin Chalandon.

<sup>26</sup> AN, 19910012/1, Note entre deux directions du Ministère de l'équipement et du Secrétariat d'Etat au commerce à propos du problème des grandes surfaces, 9 avril 1970.

<sup>27</sup> AN, 19910012/2, Lettre du DG des Bouches-du-Rhône au DG du Commerce Intérieur et des Prix, 12 mars 1970.

AN, 19910012/2, Note de Fourcade pour le Ministre de l'Équipement à propos du télégramme, 20 mars 1970.

<sup>28</sup> David, Michel, *L'épisode CIDUNATI 1968-1998*. Paris : Cahiers de l'ISM, 1998, 22 pages.

<sup>29</sup> Qui résultait elle-même de la fusion entre la Confédération Nationale des Professions Indépendantes (CNPI) et de l'Union Nationale des Travailleurs Indépendants (UNTI).

<sup>30</sup> La Voix du Nord, 3 février 1970.

semble avoir joué sur la décision du Ministre de l'Intérieur qui souhaite geler les autorisations au moins jusqu'à leur tenue en mars 1971.

Les autres ministères concernés par cette décision sont furieux lorsqu'ils l'apprennent. Le Ministre de l'Intérieur a agi sans consulter ni le Ministre des Finances<sup>31</sup>, ni le Secrétaire d'Etat au Commerce<sup>32</sup>, ni le Ministre de l'Equipement, et l'existence de ce télégramme n'est connu qu'en raison de la nécessité pratique où les Préfets se sont trouvés d'avertir les Directeurs Départementaux de l'équipement et du commerce intérieur lors de l'examen des dossiers. Jean-Pierre Fourcade, alors Directeur Général du Commerce et des Prix, est ulcéré par la forme comme par le fond de ce télégramme. Cette décision va à l'encontre de la politique, que l'on pourrait nommer de liberté commerciale contrôlée, menée par la DCI. Il en vient à remettre en cause la légitimité des pouvoirs du préfet dans un tel cadre<sup>33</sup>.

Même si l'initiative de Raymond Marcellin mécontente plusieurs ministères, le Premier Ministre ne la désavoue pas et entérine cette politique de blocage en diffusant une nouvelle circulaire<sup>34</sup>. Adressée aux Préfets en date du 27 mai 1970, elle consolide les dispositions du texte du 29 juillet 1969, en donnant aux orientations générales la valeur de directive d'aménagement national<sup>35</sup> au sens de l'article 15 du décret n°61-1298 du 30 novembre 1961. Ces dispositions renforcent la marge de manœuvre des préfets pour refuser l'implantation de grandes surfaces qui auraient des conséquences sociales gênantes. Elle leur confère le pouvoir de décision pour tous les dossiers comportant la construction d'une surface de plancher commercial égale ou supérieure à 1'000 mètres carrés. Le ministre de l'Equipement conserve seulement un droit d'évocation en cas d'avis défavorable de la CDUC. Toutefois, si la volonté du Ministre de l'Intérieur de bloquer les implantations est assez univoque, elle s'avère moins claire pour le Premier Ministre, tiraillé entre la limitation de l'inflation et l'apaisement social. La circulaire du 27 mai 1970 comporte précisément plusieurs aspects. Elle insiste d'un côté sur l'importance de la concertation avec toutes les formes de commerce et, de l'autre, elle appelle à raccourcir les temps d'instruction, prévoyant qu'en cas d'absence de décision au terme du délai réglementaire le permis soit automatiquement accordé. Le Gouvernement veut donc ralentir et échelonner les ouvertures de grandes surfaces, sans pour autant les bloquer complètement. La modernisation du commerce reste une priorité à moyen terme et rien ne la remettra en cause,

---

<sup>31</sup> Valéry Giscard d'Estaing.

<sup>32</sup> Jean Bailly.

<sup>33</sup> AN, 19910012/2, Note de Fourcade pour le Ministre de l'Equipement à propos du télégramme, 20 mars 1970.

<sup>34</sup> Relative à la place de l'équipement commercial dans le développement urbain.

<sup>35</sup> AN, 19910012/1, Note interne à propos de la circulaire du 27 mai 1970, 14 septembre 1970.

elle est seulement tempérée par une politique de freinage, drastique il est vrai en ces années 1969-1970. Cette politique à court terme de délivrance d'autorisations au compte-gouttes peut cependant se révéler dangereuse. En effet, n'en déplaise aux petits commerçants, le développement de grandes surfaces est inéluctable. Tout dégel des autorisations devient alors périlleux car il risque d'entraîner une vague brusque d'ouvertures de grandes surfaces, d'un effet psychologique très négatif sur les petits commerçants<sup>36</sup>.

### **Un changement d'attitude au printemps 1971**

Au printemps 1971, après plus d'un an de blocage, un tournant libéral s'opère. A partir de mars, le Premier Ministre, alerté depuis quelques mois par le Ministre de l'Economie, exprime clairement sa volonté « de susciter un regain de concurrence dans le secteur commercial »<sup>37</sup>. Le changement d'attitude du Gouvernement apparaît clairement dans un projet, jamais abouti, de circulaire pour les Préfets. Dans une version datée du 25 mars 1971<sup>38</sup>, il est dit que les CDUC ont « apporté un frein excessif à la modernisation et au développement des équipements commerciaux ». Le Premier Ministre admet avoir pratiqué une politique de blocage et estime que la régulation de l'inflation doit dès lors redevenir une priorité. Selon lui, « l'élément moteur de la compétition sur les prix est l'intervention permanente sur le marché de nouveaux commerçants dynamiques ». La lutte contre la hausse des prix finit par avoir raison du sort des petits commerçants et « toute tendance malthusienne » doit être combattue. Dans ce projet, les CDUC conservent leur rôle d'analyse, mais afin d'alléger les procédures, leur saisine devra être exceptionnelle pour les surfaces de vente inférieure à 3'000 mètres carrés. En outre, si jusque-là les Pouvoirs Publics favorisaient les regroupements d'indépendants et incitaient les promoteurs à s'associer à des petits commerçants, le Premier Ministre, ou son cabinet, considère à présent que la tension inflationniste et les problèmes de concurrence sont si aigus qu'il n'y a plus lieu de faire de distinction entre les types de grandes surfaces.

Outre les problèmes de prix, ce revirement s'explique aussi par les nombreux effets néfastes du blocage<sup>39</sup>. La raréfaction des permis de construire a conduit les promoteurs à des « comportements aberrants ». Ceux-ci ont multiplié les demandes afin d'accroître leurs chances et ils ont réalisé coûte que coûte les projets pour lesquels ils avaient décroché un permis, même si ceux-là n'étaient pas les plus intéressants. En outre, il s'est institué un véritable marché des

---

<sup>36</sup> AN, 19910012/2, Note Fourcade pour le Ministre de l'Equipement à propos du télégramme, 20 mars 1970.

<sup>37</sup> AN, 19910012/1, Compte rendu de la réunion chez Mentré, conseiller technique au cabinet, 22 mars 1971.

<sup>38</sup> AN, 19910012/1, Projet de circulaire du Premier Ministre sur l'urbanisme commercial, 25 mars 1971.

<sup>39</sup> AN, 19910012/1, Note de la Direction Générale pour le Secrétaire d'Etat, 9 juin 1971.



permis de construire entre les différentes sociétés concurrentes. Enfin, le blocage a servi de prétexte à certains promoteurs pour ne pas poursuivre leurs investissements.

La circulaire de mars 1971 reste cependant lettre morte. Le projet suscite de nombreuses discussions au sein des ministères concernés et ne recueille guère l'approbation générale. Certains conseillers du Ministère des Finances n'approuvent par exemple pas la suppression du caractère prioritaire des projets d'indépendants, ni la réduction du rôle des CDUC<sup>40</sup>. Fin avril la situation n'a pas évolué et Valéry Giscard d'Estaing s'en inquiète car l'inflation devient préoccupante. Il adresse alors une lettre au Premier Ministre en lui demandant de faciliter les autorisations. Il estime que le blocage a incité les promoteurs à brider leur politique d'investissement et redoute que cela nuise durablement à la modernisation du commerce<sup>41</sup>. Il lui indique aussi qu'il a déjà demandé au Ministre de l'Intérieur de donner des instructions aux Préfets pour que les procédures reprennent normalement. Il rappelle à ce propos l'importance, dans les processus de décision, de l'« approche et du climat » créé par les préfets, en déplorant que ceux-ci soient « davantage préoccupés par le maintien de l'ordre public que par des considérations d'ordre économique »<sup>42</sup>. Raymond Marcellin n'entend d'ailleurs guère enjoindre les Préfets à changer d'attitude.

La situation se prolonge jusqu'à juin 1971. Lors d'un comité à huis clos au Secrétariat Général du Gouvernement, Jacques Chaban-Delmas et les Ministres concernés<sup>43</sup> s'accordent sur une politique en deux axes : délivrer sans retard un premier train d'autorisations « au coup par coup » et s'occuper de la situation des commerçants âgés<sup>44</sup>. Une liste de 20 projets de grandes surfaces en instance est communiquée aux préfets de région au mois de juillet. Il leur est néanmoins demandé de les échelonner « afin qu'il ne puisse apparaître, aux représentants du commerce indépendant, comme la conséquence d'une décision prise à l'échelon national »<sup>45</sup>. Les Pouvoirs Publics ne veulent pas laisser percevoir la centralisation nationale de leur politique d'implantations commerciales qui doit sembler résulter uniquement d'enjeux locaux. Les acteurs du monde du commerce doivent le moins possible prendre conscience de leur rôle dans une politique périlleuse d'équilibre entre inflation et apaisement social.

---

<sup>40</sup> AN, 19910012/1, Annotations manuscrites sur une note du Bureau D.4, 26 mars 1971.

<sup>41</sup> AN, 19910012/1, Lettre du Ministre de l'Economie et des Finances au Premier Ministre, 22 avril 1971.

<sup>42</sup> AN, 19910012/1, Note du Bureau D.4 adressée au cabinet du Ministre, 26 mars 1971.

<sup>43</sup> Valéry Giscard d'Estaing, Jean Bailly, André Bord représentant Raymond Marcellin, Albin Chalandon et Jacques Friedmann représentant Jacques Chirac.

<sup>44</sup> AN, 19910012/2, Relevé des décisions du comité restreint, 10 juin 1971.

<sup>45</sup> AN, 19910012/1, Note de Claude Binet pour le Secrétariat d'Etat au Commerce, 6 juillet 1971.

Le 20 octobre, une deuxième liste de 120 projets, en suspens sans raison apparente, est adressée au Ministre de l'Intérieur. Après ce second déblocage, les ouvertures de grandes surfaces peuvent alors doucement reprendre<sup>46</sup>. Les CDUC ne jouent plus désormais un rôle de blocage, mais bien de freinage. Elles assurent un rythme de croisière lent. Au 1<sup>er</sup> octobre 1972, 95 commissions se sont réunies lors de 391 séances pour examiner 708 projets. 322 ont reçu un avis favorable, 101 un avis défavorable et 285 sont en suspens. Les avis défavorables vont d'ailleurs généralement aux magasins les plus importants. La surface moyenne des projets acceptés est d'environ 6'500 mètres carrés contre 7'500 pour ceux refusés<sup>47</sup>.

### **Vers la Loi Royer**

C'est dans ce paradigme de libéralisme sous contrôle que s'inscrit la genèse de la Loi Royer. Durant les années 1972 et 1973, les CDUC jouent un rôle de freinage avec un double objectif, éviter la solution extrême d'un blocage strict et ménager les petits commerçants. D'autre part, l'action du Gouvernement en faveur des commerçants s'intensifie avec pour principales aspirations : l'amélioration du régime de protection sociale, la réforme du système de la patente et des baux commerciaux, la protection des commerçants âgés, l'égalisation des charges fiscales et le développement de la formation technique<sup>48</sup>. Les Pouvoirs Publics traitent maintenant en aval les problèmes des petits commerçants afin d'amortir la transition. Yvon Bourges, nouveau Ministre du Commerce<sup>49</sup>, est notamment à l'origine d'un texte important, la loi n°72-652 du 13 juillet 1972, qui impose une taxe sur les surfaces de plus de 400m<sup>2</sup> en faveur des commerçants âgés. Ce ministre présente aussi deux projets de loi d'orientation du commerce, élaborés au Ministère des Finances depuis le printemps 1972, mais ceux-ci n'aboutissent guère.

C'est son successeur, Jean Royer, qui réussit à déposer le projet devant le Parlement. Ce nouveau texte, qui n'est pas beaucoup plus limitatif que la réglementation existante, ne modifie finalement pas fondamentalement le fonctionnement des CDUC et ne fait que renforcer leur poids en demandant un abaissement du seuil des projets soumis à autorisations. Il doit permettre de répondre aux problèmes sociaux qui touchent le monde commercial, tout en donnant « une consécration législative » à une mesure déjà appliquée en vertu des deux circulaires de 1969 et

---

<sup>46</sup> Il faut cependant attendre pour que la tendance reprenne à la hausse car les entrepreneurs mettent généralement deux ans après avoir obtenu l'autorisation pour ouvrir leur hypermarché.

<sup>47</sup> AN, 19910012/2, Note de service du Bureau D.4, 12 octobre 1972.

<sup>48</sup> AN, 19910030/6, Note relative aux mesures adoptées au Conseil des Ministres du 29 mars 1972.

<sup>49</sup> Les fonctions de Secrétaire d'Etat au Commerce avaient disparu en 1962 avant de réapparaître en 1969 dans le Gouvernement Chaban-Delmas et d'être confiées à Jean Bailly. Le Premier Gouvernement de Pierre Messmer rétablit finalement la fonction de Ministre du Commerce et l'attribue à Yvon Bourges, le 6 juillet 1972.

de 1970. La Loi Royer fait figure de « loi fourre-tout » qui institue une sorte de charte d'adaptation du commerce indépendant, tout en réussissant à s'opposer à la solution dirigiste de l'établissement d'une carte commerciale<sup>50</sup>.

Les débats devant le Parlement illustrent toutefois les enjeux importants de cette loi. La pression semble forte et de nouveaux arguments qui n'avaient jamais figuré dans les travaux des experts et des ministres s'invitent dans la discussion. Jean Royer défend par exemple la convivialité et l'humanité du petit commerce et fustige ouvertement les abus de la grande distribution. Le Ministre ou les rapporteurs affirment également, devant le Sénat ou l'Assemblée Nationale, qu'ils ne tiennent pas compte de la conjoncture présente et qu'ils ne font pas une loi de circonstance<sup>51</sup>. Pourtant, tout laisse à penser que le Gouvernement veut une loi « choc » qui contente les petits commerçants. En effet, elle ne change pas grand-chose au train des autorisations, mais sa publicité comme « loi cadenas » semble pouvoir apaiser des tensions sociales préoccupantes. Le 27 décembre 1973, après un débat fleuve de plus de 60 heures, la Loi n°73-1193 d'orientation du commerce et de l'artisanat est promulguée.

## **Conclusions**

En matière d'implantations commerciales, l'arbitrage du Gouvernement entre la régulation des prix et l'apaisement des troubles sociaux est permanent et à très court terme. Le Premier Ministre a le dernier mot, les préfets ont un rôle clé et les désaccords entre les Ministères sont fréquents et influent sur les blocages et les déblocages d'autorisations. Le Ministère de l'Economie veut peser sur les prix et se positionne en faveur de la modernisation du commerce qu'il considère inéluctable. Le Ministère de l'Équipement cherche à organiser harmonieusement l'urbanisation, surtout dans les nouveaux ensembles, en assurant l'accès de tous à une large gamme de commerces et de services. Le Ministère de l'Intérieur, quant à lui, ne se soucie guère que du maintien de l'ordre public, notamment en vue d'échéances électorales.

Chronologiquement, deux phases ressortent : l'une de blocage en 1969-1970 et l'autre d'accélération en 1971-1972. Leurs effets sont d'ailleurs vérifiables dans les chiffres, avec environ deux ans de décalage. En 1970, « l'année de pic », il s'est ouvert dans l'hexagone 44 hypermarchés. En 1971, ce niveau est resté stable avec 41 ouvertures, mais en 1972 le nombre tombe à 32 alors que la modernisation aurait dû battre son plein. En 1973, la tendance repart

---

<sup>50</sup> AN, 19910030/7, Note du Bureau D.4 sur le rôle des CDUC, 11 octobre 1972.

<sup>51</sup> Débats Parlementaires : Assemblée Nationale, Mardi 2 Octobre 1973, pages 3958-3975 ; Mardi 2 Octobre 1973, pages 3978-3988 ; Jeudi 4 Octobre 1973, pages 4032-4045 ; Sénat, Mercredi 14 Novembre 1973, pages 1638-1675 ; Jeudi 15 Novembre 1973, pages 1678-1740 ; Mardi 20 Novembre 1973, pages 1774-1828.

encore plus rapidement grâce au déblocage de l'été 1971 et 66 hypermarchés ouvrent. Il faut d'ailleurs rappeler le danger de « vagues d'ouvertures » suite à un blocage, et leurs effets psychologiques très négatifs pour le petit commerce<sup>52</sup>.

Les conséquences néfastes d'une loi limitative étaient bien connues, déjà imaginées avant même la circulaire de 1969. Lorsqu'il porte le projet devant le Parlement, Jean Royer ne manque pas d'une expertise économique des plus fiables. La loi n'est défendue que pour donner une base légale à une politique menée depuis 1969, tout en marquant favorablement les esprits des petits commerçants. Elle ne représente qu'un compromis illusoire et une manière d'institutionnaliser la politique de freinage du Gouvernement afin d'échelonner dans le temps, en toute légalité, l'implantation des grandes surfaces. C'est « une machine à dire oui lentement »<sup>53</sup> qui, sans remettre en cause la modernisation inévitable du commerce, modèrent certains problèmes sociaux. Elle scelle également une politique de traitement en aval des problèmes du petit commerce, en améliorant notamment la couverture sociale des indépendants.

---

<sup>52</sup> Chiffres de l'auteur établis après compilations de données de l'IFLS, de l'INSEE et de LSA.

<sup>53</sup> Expression utilisée par Philippe Cattiaux lors du 15<sup>ème</sup> Colloque Etienne Thil à Lille, les 28 et 29 décembre 2012.