

Propositions de l'atelier « pouvoir d'achat » à la Séance de la Commission du 10 septembre

La présente note vise à reprendre en les détaillant les principales options discutées et décidées par l'atelier « pouvoir d'achat » lors de ses réunions des 3 et 6 septembre.

1. Le Logement

La politique du logement devrait être guidée par quatre principes :

- 1/ Accroître l'offre de logements
- 2/ Favoriser la fluidité et la mobilité
- 3/ Renforcer l'efficacité de l'action publique
- 4/ Améliorer la gouvernance des acteurs publics

Premier principe : Encourager l'offre de foncier constructible et de logement

Proposition 1 :

Libérer des logements dans le parc social (cf. annexe II)

Celle-ci est très encadrée¹ en France et, de fait, ne concerne qu'un effectif assez restreint de logements chaque année : 8 000 logements en moyenne lors des dix dernières années, soit 0,15% du parc.

Des dispositions figurant dans la loi portant engagement national pour le logement visent à développer la vente de logements HLM à leurs occupants. Elle prévoit d'instaurer la possibilité de vendre les logements sociaux avec une décote allant jusqu'à 35% par rapport à la valeur du logement déterminée par le service des domaines.

Vendre les logements HLM à leurs occupants permettrait de libérer des places et dégager des ressources pour la construction sociale.

Proposition 2 :

Réformer la fixation et la mode de calcul des coefficients d'occupation des sols (COS) et imposer des obligations supplémentaires aux promoteurs (cf. annexe 1)

La France ne connaît pas une pénurie de foncier physique, comme l'indique une densité moyenne relativement faible. En revanche, elle souffre d'une insuffisance de terrains à bâtir, aménagés et constructibles, qui (i) contribue fortement à la hausse des prix de l'immobilier et (ii) favorise l'étalement urbain en périphérie des villes, générateur de coûts pour la collectivité (surconsommation

¹ Les logements en question doivent avoir été construits ou acquis depuis plus de dix ans. La décision d'aliéner un appartement est prise par l'organisme HLM et doit être transmise au Préfet, qui peut s'y opposer après avis, notamment, de la commune d'implantation. Le prix de vente est fixé par l'organisme HLM et ne peut être inférieur à l'estimation faite pour l'occasion par le service des domaines.

globale de transports qui entraîne des phénomènes de congestion et de pollution, duplication d'infrastructures publiques en périphérie...).

Cette pénurie s'explique par un ensemble de facteurs juridiques, fiscaux, comportementaux. Par exemple, le droit de l'urbanisme se révèle encore assez désincitatif, malgré des aménagements récents, car complexe et engendrant un important contentieux. En outre, les élus locaux se révèlent parfois « réticents » à ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation, du fait de l'opposition fréquente des habitants et des coûts financiers induits.

Deuxième principe : Favoriser la fluidité et la mobilité

Proposition 3 :

Faciliter les locations en clarifiant les relations entre bailleurs locataires

Le risque d'impayés pour un bailleur privé, s'il est moindre qu'au sein du parc HLM, n'est pas négligeable. En effet, la probabilité d'occurrence d'un retard d'au moins deux mois s'élève à 4% et à 1,3% pour un retard d'au moins six mois. Le recouvrement des sommes dues se révèle aléatoire tandis que la procédure de récupération du bien est très longue.

En effet, la procédure d'expulsion locative en France dure de 18 à 24 mois en pratique, pour un délai théorique minimal de 6 mois, déjà relativement long par comparaison avec d'autres pays européens. Par ailleurs, environ la moitié des décisions judiciaires d'expulsion demeurent inappliquées, notamment en raison du refus par les préfets du concours de la force publique pourtant requis pour leur exécution.

Par comparaison, en Angleterre, la libération effective du logement intervient en moyenne au bout de trois à six mois après les premières démarches du propriétaire. Les délais minimums légaux y sont nettement plus brefs : 28 jours entre la convocation du locataire à l'audience et la tenue de celle-ci, 28 jours également entre le prononcé de l'expulsion et le moment où le locataire doit quitter les lieux (six semaines pour les ménages en difficultés)².

Propositions :

- **Sécuriser le régime des expulsions** de façon à renforcer les droits du bailleur ;
- **alléger le contrat de bail**
- **étendre la couverture assurantielle des impayés**
- **faciliter la détermination des loyers** (cf. annexe III)

Proposition 4 :

Favoriser l'accession à la propriété occupante

La proportion de propriétaires occupants en France est passée de 52,1% en 1984 à 56,2% en 2003, et se situe à un niveau intermédiaire en Europe.³

Deux tiers des ménages sont propriétaires d'un logement compte tenu des propriétaires bailleurs personnes physiques⁴ (55% du parc locatif), dans la mesure où (i) depuis vingt ans, les investisseurs

² A titre illustratif, le délai théorique minimal d'expulsion d'un locataire défaillant est de 2 à 6 mois en Italie, 4 mois en Belgique et 5 mois en Espagne. Voir Ecole nationale d'administration (promotion 2004-2006), Séminaire relatif au Logement, étude du groupe n°4 : « L'investissement locatif ».

³ Le taux de propriétaires a connu une progression plus lente que dans certains pays voisins comme le Royaume-Uni, où le taux de propriétaires est passé de 55% au début des années 1980 à 69% en 2001. Outre le Royaume-Uni, l'Italie (69%), l'Irlande (78%) et l'Espagne (82%) présentent des taux de propriétaires plus élevés que la France. En revanche, la proportion de propriétaires en France se situe nettement au-dessus de celle de l'Allemagne (42%), de la Suède (39%) et de la Suisse (34%). L'Autriche (57%) et les Pays-Bas (54%) sont les pays européens dont la structure de détention du parc de logements est la plus proche de celle de la France.

institutionnels se sont massivement désengagés de ce segment, leur nombre chutant de 80%, pour ne plus représenter que moins de 2% du total des bailleurs en 2006 contre 11% en 1986, et où (ii) de puissants dispositifs de soutien public à l'investissement locatif des particuliers (dispositifs dits « Robien » et « Borloo populaire ») stimulent cette offre.

Il convient pour cela de :

- **rééquilibrer la fiscalité immobilière française** afin de rétablir une certaine neutralité fiscale entre propriété occupante et location ;
- **favoriser le recours au financement hypothécaire** de l'acquisition d'une résidence principale (cf. annexe)

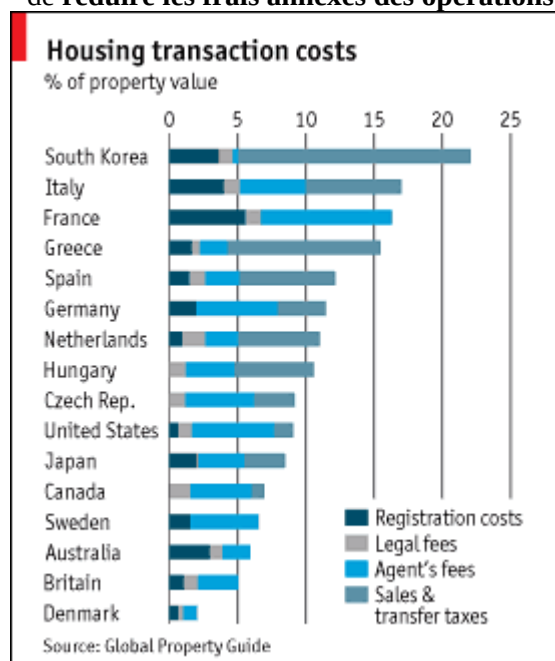
Proposition 5 : Faciliter la mobilité dans le logement

La mobilité des ménages, quel que soit leur statut d'occupation (i.e. propriétaires occupants ou locataires) au sein du parc de logement privé est ralentie par de nombreux frais annexes qui rendent coûteuse la recherche d'un nouveau logement. D'une part, l'information sur les prix pourrait être plus transparente qu'elle ne l'est en l'absence d'un système d'information sur les prix locaux diffusée au niveau national comme cela se fait aux Etats-Unis en particulier.

D'autre part, les coûts de transaction sont élevés en France et tendent introduire du frottement dans le fonctionnement du marché du logement. Ainsi, selon le graphique ci-dessous, la France est le troisième des pays industrialisés par l'importance des frais annexes à l'achat d'un bien immobilier. Ce graphique montre, en particulier l'importance des frais d'agence immobilière, secteur qui mériterait certainement qu'y soit introduit une plus grande concurrence, mais également d'autres frais annexes, tels que ceux engendrés par la multiplicité de certificats à fournir (amiante, termites, surface...).

Il convient donc :

- **d'améliorer l'information sur les prix** (à la vente comme à la location) en créant un système national intégré d'information sur les prix locaux
- **de réduire les frais annexes des opérations d'achat et de location d'un logement.**



⁴ Source : audition du professeur Michel Mouillart au Conseil d'analyse économique (4 septembre 2007).

Troisième principe : Renforcer l'efficacité de l'action publique en matière de logement
**Proposition 6 :
Renforcer l'efficacité des aides au logement**

On relève une dégradation du pouvoir solvabilisateur des aides à la personne bénéficiant aux ménages à bas revenu locataires dans le secteur privé, qui ont vu leur taux d'effort (net des aides perçues) croître beaucoup plus fortement que toutes les autres catégories de locataires entre 1988 et 2002.

A cet égard, le creusement de l'écart des taux d'effort entre locataires du parc privé et locataires en HLM est notable : le taux d'effort (net des aides perçues) des ménages à bas revenu dans le parc privé est passé de 19% en 1988 à 25,7% en 2002, quand celui de leurs homologues du secteur social est passé de 7,6% à 10%. Si le barème des aides personnelles a été uniformisé, les locataires du secteur social continuent de bénéficier de loyers très inférieurs aux prix du marché, à surface et qualité identiques.

Par ailleurs, une étude économique estime que 50% à 80% des aides personnelles au logement seraient captées par les propriétaires-bailleurs sous forme d'augmentation des loyers⁵

Il convient donc de :

- **mieux cibler les aides ;**
- **mieux évaluer les mécanismes existants (cf. annexe)**

**Proposition 7 :
Réformer la gouvernance du « 1% logement » (cf. annexe VII)**

Ainsi que l'a souligné un rapport de la Cour des comptes de 2005, le dispositif de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC), ou « 1% logement », comporte de nombreux effets négatifs qui rendent nécessaire sa réforme en profondeur.

Les plus notables de ces effets négatifs sont les suivants :

- le déséquilibre des relations entre Etat et partenaires sociaux au bénéfice de ces derniers, se traduisant par ce que la Cour des comptes a appelé un « effacement de l'Etat », qui n'exerce plus ses prérogatives de définition des politiques menées par le 1% ;
- l'absence de clarté dans les choix et de lisibilité dans les objectifs du « 1% logement » ainsi qu'une évaluation insuffisante et inadaptée des produits financés ;
- une pertinence peu évidente de certains emplois, comme le financement de prêts bonifiés, alors que les taux d'intérêt sont faibles et que d'autres dispositifs existent, comme le PTZ.

Les ressources financières du 1% logement représentent environ 3,3 Mds € au total (soit plus de 10% de la dépense publique et environ 8% de l'effort national en faveur du logement, i.e. crédits d'Etat, dépenses fiscales, participation des employeurs et des régimes sociaux) en 2003. Elles émanent pour l'essentiel de la collecte opérée auprès des entreprises et des retours de prêts.

⁵ « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Economie et Statistique* n°381-382, Octobre 2005

Quatrième principe : Améliorer la gouvernance des acteurs publics
Proposition 8 :
Réformer la gouvernance des opérateurs de logement social

Les opérateurs-bailleurs sociaux sont probablement beaucoup trop nombreux (850), et soumis à un cadre juridique et financier complexe et contraignant.

Ils divergent par leur statut (privé ou public), ainsi que par leur rattachement territorial. La transparence de leur gestion reste minimale dans la mesure où, en pratique, une grande place est faite à une forme d'« auto-contrôle », pour reprendre le terme employé par la Cour des comptes, qui résulte d'un faible degré de communication des informations relative à leur gestion et d'une multiplicité d'organismes contrôleurs (DGUHC, CNAF, CDC).

La rétention d'information qui en résulte a conduit par la Caisse des dépôts et consignation (CDC) à résoudre l'impact de cette asymétrie d'information dans l'attribution des prêts par un système de suivi du risque financier qui se révèle effectif seulement d'un point de vue prospectif⁶.

Par ailleurs, le principe d'un financement par opération de construction (lien étroit entre l'immeuble construit ou rénové et le prêt associé⁷) conduit à une mauvaise appréciation du risque propre que présente l'opérateur emprunteur, en raison de sa situation financière ou de l'état de son patrimoine notamment. Ce système conduit à une forme de mutualisation déresponsabilisante des risques, résultat de l'uniformité des taux appliqués par type d'opération et non type d'opérateur, à laquelle les prêteurs, et en particulier la CDC, s'efforcent de remédier par un système de notation des organismes, de façon à différencier les risques⁸. Au total, cette opacité sur la gestion des opérateurs de logement social, qui se double, en pratique, de l'absence de mise en concurrence des prestataires extérieurs, se traduit par des coûts de gestion élevés qui sont répercutés dans les charges locatives excessives acquittées par les locataires, en dépit de loyers modestes.

Proposition 9 :
Améliorer la coordination des acteurs de la politique du logement

Sur le terrain, la coordination de la politique du logement n'est pas facilitée, d'une part, par le mouvement inachevé et non encore stabilisé de partage de la compétence logement entre l'Etat et les collectivités locales, d'autre part, par la multiplicité des échelons de collectivités locales compétents en matière de politiques pourtant connexes (urbanisme confié à la commune, politique de l'habitat confiée aux intercommunalités et/ou aux départements).

Ces difficultés risquent d'être renforcées dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable, puisque la responsabilité de mise en œuvre du droit repose sur l'Etat, alors que l'essentiel des outils et des moyens nécessaires à la garantie du droit est aujourd'hui dans les mains des collectivités. A cet égard, et à titre illustratif, les délégations de compétences aux collectivités locales

⁶ Il faut noter que la CDC tente de limiter cette asymétrie d'information par un système de suivi du risque financier mais qui, dans les faits, n'a d'impact que dans une vision prospective.

⁷ Les conditions des prêts sont déterminées par le caractère plus ou moins social de l'opération –plafonds de ressources, de loyers– déterminé une fois pour toute à l'initiation de l'opération, en plus des conditions financières générales –taux, durée– prévalant au moment de la conduite de l'opération.

⁸ Ce système contribue également à figer l'occupation sociale du parc des opérateurs concernés au moment de la réalisation des opérations.

en matière de logement social, opérées par le processus de décentralisation, en complexifie la gestion dans la mesure où l'Etat conserve un rôle essentiel à travers la répartition des financements.

Il faut pour cela:

- **doter l'Etat d'outils et d'instances permettant un meilleur pilotage national de la politique du logement**, comme pour le « 1 % logement » ;
 - **affecter à un même niveau de collectivité locale la politique de l'urbanisme et la politique de l'habitat**, vraisemblablement l'intercommunalité probablement ;
 - **clarifier l'articulation des responsabilités et des moyens** pour la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) de façon à assurer que le garant du respect de ce droit ait prise sur l'ensemble des outils nécessaires à sa mise en œuvre⁹ ;
 - **clarifier le rôle et le positionnement de la Caisse des dépôts et consignations**, présente dans de nombreux dispositifs (prêts aux bailleurs sociaux, politique de rénovation urbaine, acteur du logement social via sa filiale et SNI...).
-

2. Les professions et secteurs réglementés

S'il n'existe pas en droit interne de définition des « professions réglementées », la notion peut cependant être précisée grâce à la réglementation communautaire qui dans la directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles précise aux termes du a) du 1. de l'article 3 qu'on entend par profession réglementée : *« une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées, l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice »*.

Les professions réglementées font souvent l'objet de critiques tenant à leur réglementation jugée trop fermée. Ces critiques rejoignent celles exprimées par les instances communautaires qui y voient une entrave à la libre circulation des personnes et des services ou un frein à la liberté d'installation.

2.1 Objectifs poursuivis

Le passage en revue des professions et des secteurs réglementés doit poursuivre plusieurs objectifs :

- 1) l'augmentation de l'emploi et de l'activité de certains secteurs pour lesquels existe une demande non satisfaite, ou insuffisamment satisfaite ;
- 2) le renforcement de la structure des entreprises concernées, pour leur permettre de se développer et inciter à l'innovation ;
- 3) l'amélioration du pouvoir d'achat des consommateurs, en particulier des plus modestes, en suscitant une concurrence plus efficace.

⁹ Il serait logique que la collectivité responsable de la gestion des moyens (i.e. de l'affectation des logements sociaux) soit garante du droit ou, qu'à défaut, l'Etat puisse reprendre la main sur les outils (par exemple par une extension du contingent préfectoral de logements sociaux).

2.2 Principes de réforme proposés par l'atelier

Les principes généraux pourraient être les suivants :

- I. remplacer les barrières à l'entrée par des mécanismes incitatifs positifs et en l'accompagnant de systèmes de compensation là où c'est nécessaire ;**
- II. développer l'accès aux professions réglementées par la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) ;**
- III. ouvrir les ordres professionnels à la société civile ;**
- IV. dissocier la propriété du capital des entreprises et leur exploitation ;**
- V. garantir des prestations de qualité et la protection des consommateurs.**

Cet exercice se combine avec la transposition de la directive services avant le 28/12/2009, laquelle vise à éliminer tous les régimes d'autorisation pesant sur les services et à rendre effectif le principe de libre circulation. Le recensement des régimes concernés est en cours : plusieurs milliers de textes seraient concernés.

2.3 Caractéristiques des professions et secteurs réglementés et propositions de réformes

La liste qui suit n'est pas exhaustive. Elle liste les principales professions pour lesquelles la Commission pourra proposer une réforme précise en appliquant les principes précédemment évoqués.

1. Notaires

- **Nb d'offices notariaux** : 4500 offices + 1300 bureaux annexes
- **Chiffre d'affaires de la profession** : 6Mds€
- **Points identifiés de blocage de la croissance** :
 - tarifs d'intermédiation immobilière restent fixés par les pouvoirs publics
 - autorisation d'ouverture d'une officine par arrêté du Garde des Sceaux
- **Propositions possibles** :
 - la suppression du « tarif » d'intermédiation immobilière pourrait être actée par la Chancellerie
 - sur l'ouverture du numerus clausus et/ou la suppression du monopole : il faut identifier si une ouverture est de nature à générer un accroissement des effectifs employés et un meilleur service rendu: l'exemple des commissaires priseurs, dont le monopole a été supprimé par la loi du 10 juillet 2000, pourrait servir à la réflexion.

2. Avoués près les cours d'appel

- **Nb d'avoués** : 444, regroupés en 235 offices
- **Présentation de la profession** : les avoués près les cours d'appel ont le monopole de la représentation devant la cour d'appel, pour tous les actes de procédure ; ils interviennent donc complémentirement aux avocats

- **Point identifié de blocage de la croissance** : le rôle des avoués pourrait être effectué directement par les avocats, comme cela a été fait en 1971 pour les avoués près les TGI ; il y a un surcoût pour l'accès à la justice
- **Proposition** : supprimer le monopole, et fusionner avec les avocats, en rachetant les charges ; la question de l'indemnisation des charges sera centrale.

3. Professions juridiques (avocats)

- **Point identifié de blocage de la croissance** : l'ouverture du capital des sociétés libérales n'est pas complète : les professionnels en fonction au sein du cabinet doivent représenter au moins 50% du capital, et les actionnaires doivent tous être des professions juridiques
- **Proposition** : ouvrir plus largement le capital des sociétés d'avocat, pour faire entrer du capital nouveau dans les entreprises et contribuer à leur restructuration, et ceci sans mettre en cause l'indépendance des avocats.

4. Experts comptables

- **Points identifiés de blocage de la croissance** : le nombre d'années d'études requis pour exercer est plus élevé que dans d'autres pays d'Europe
- **Propositions** : diminuer le nombre d'années d'études et/ou développer les VAE

5. Pharmaciens

- **Nb de pharmacies** : 22 500 officines, avec 28 000 pharmaciens libéraux
- **Revenus nets des pharmaciens d'officine** : environ 100 000€/an
- **Points identifiés de blocage de la croissance** :
 - numerus clausus : les autorisations d'ouverture sont délivrées par les préfets, sur la base de la population
 - monopole pharmaceutique : la liste des produits dont la vente est exclusivement réservée aux pharmaciens est très large en France, incluant de nombreux produits vendus librement dans la totalité des autres pays européens (autotest de glycémie par exemple)
 - limitation des prises de participation au capital des officines (la commission européenne a mis en demeure la France de modifier sa législation sur ce point) et les contraintes d'actionnariat qui sont imposées aux propriétaires d'officines : interdiction de procéder à d'autres activités ou de posséder plusieurs officines ;
 - aucune autorisation ne peut être accordée depuis 1999 dans les communes où les quotas de densité sont atteints.
- **Propositions possibles** :
 - **supprimer le numerus clausus**

Cependant, le rachat des fonds est prohibitif : sur la base d'un an de CA, 1,2M€ X 22 500 = 27Mds€ ; par ailleurs, la répartition de la carte des officines répond également à des impératifs de santé publique et de bonne répartition territoriale ; enfin, les contraintes de

maîtrise des comptes sociaux peut nécessiter une diminution du nombre d'officines (en particulier dans les grandes villes)

- **réduire le monopole pharmaceutique pour les produits non sensibles** : un avis du Conseil national de la consommation de 2005 a fixé une liste de produits pouvant sortir du monopole ; la différence de prix est de 20 à 30% entre les prix en officine et ceux en dehors (certains produits étant jusqu'à trois fois plus cher en pharmacie qu'en GMS)

Il y a une forte opposition des représentants de la profession à toute mise en cause, même marginale, de leur monopole. Cependant, la position d'ouverture offre toute garantie en termes de santé publique ; par ailleurs, d'un point de vue économique ; les pharmaciens ont beaucoup profité du développement du marché des génériques, au-delà même de ce que la loi permet en matière de marge : les ministères de la santé et de l'économie pourraient engager une discussion sur l'équilibre entre la restitution qui serait juridiquement due par les pharmaciens et ce que la perte de monopole pourrait leur coûter.

La solution serait ainsi de permettre la commercialisation de tels produits dans les grandes surfaces, ce qui conduirait à en faire baisser significativement le prix.

- permettre la **prise de participation au capital des officines de non pharmaciens** (article L5125-2 du code de la santé publique). Cette mesure conduit à dissocier la propriété du capital de l'exploitation, principe cadre de l'action de suppression des barrières à l'entrée.

6. Médecins

- **Point identifié de blocage de la croissance** : certains secteurs manquent de praticiens (ex des ophtalmologistes)
- **Propositions** : engager la réflexion sur les actes qui pourraient être accomplis par d'autres professions (ex : aller au delà pour les prescriptions de verres correcteurs par les opticiens)

7. Kinésithérapeutes

- **Point identifié de blocage de la croissance** : le nombre de praticiens est insuffisant
- **Propositions** : augmenter le nombre d'étudiants

8. Vétérinaires

- **Nb de vétérinaires** : 15 000
- **Points identifiés de blocage de la croissance** :
 - le nombre de vétérinaires est nettement inférieur à la moyenne européenne : selon une étude de la DGTPE, le manque serait de 2000 à 4000 ; cette situation est le résultat de la limitation du nombre d'étudiants en études vétérinaires, limitation du reste contournée par le système d'études belge, non verrouillé

- les auxiliaires spécialisés vétérinaires ne peuvent effectuer un certain nombre d'actes, notamment des piqûres, vaccinations...

- **Propositions :**

- augmenter fortement le nombre d'étudiants en écoles vétérinaires, pour rattraper le retard existant
- réfléchir à l'extension du nombre d'actes pouvant être effectués par les auxiliaires spécialisés
- réfléchir à la création d'un corps d'infirmiers vétérinaires qui suivraient une formation plus courte

9. Architectes

- **Point identifié de blocage de la croissance :** l'intervention obligatoire d'un architecte peut renchérir le coût lié aux opérations de construction
- **Proposition :** réduire le périmètre des activités sous monopole

10. Taxis

- **Nb de taxis :** France entière : 44 000
Paris : 14 900 + 831 autorisations à double sortie (chiffres 2003)
A Paris, 53% d'artisans, 12% de grandes sociétés (type G7), le reste à des PME
- **Prix des plaques :** à Paris, environ 150 000€
- **Point identifié de blocage de la croissance :** nombre insuffisant de taxis dans certaines zones, barrière à l'entrée dans une profession qui permettrait d'employer des populations faiblement qualifiées.
- **Propositions possibles :**
 - **supprimer tout régime de numerus clausus** (résultant de la simple application d'un régime d'autorisation par les pouvoirs publics),
 - **augmenter progressivement l'offre** de taxis dans les endroits déficitaires

L'augmentation du nombre de plaques diminue ou fait disparaître leur valeur de revente, alors que cela constitue un élément patrimonial pour les taxis ; la solution maximale (suppression de tout numerus clausus) a un coût maximal (150 000€ X 15000 rien que pour Paris, soit 2,2Md€). Une alternative serait d'augmenter progressivement le nombre d'autorisations accordées à Paris, et de mettre en place un système de compensation *ex-post* en cas de diminution du chiffre d'affaires des taxis existant.

En cas de suppression de tout numerus clausus en France, les compensations à payer aux chauffeurs de taxis s'élèveraient à 4,5 Md€. Pour que ce coût soit supporté par les utilisateurs de taxis, l'Etat pourrait emprunter cette somme et se faire rembourser en instaurant une redevance de 0,5€ par course, la dette contractée étant alors remboursée en environ 15 ans (source : Jacques Delpla, Charles Wyplosz, *La fin des privilèges*, 2007).

D'autres mesures permettraient d'orienter plus facilement cette réforme : soit **ne réserver les nouvelles plaques qu'à des véhicules « propres »** (par un système de « plaques vertes »), concentrer les autorisations à double sortie et ce faisant le taux d'utilisation des taxis, qui permettent d'augmenter le nombre de taxis en circulation sans augmenter le nombre de taxis proprement dit.

A défaut d'une modification de l'offre de taxis, le **développement des voitures de petites remises pourrait être envisagé** : ces prestations sont comparables à celles qu'offrent les taxis, exception faite qu'elles ne peuvent répondre qu'à des commandes passées par téléphone et ne peuvent pas stationner dans les aires réservées aux taxis ou être hélées dans la rue. Leurs tarifs sont libres mais l'accès à cette profession est, dans les faits, très contingenté : une autorisation doit être accordée par le préfet. Ce type de transport est très développé à Londres (50 000 minicabs) et à New York (45 000 fire-hire véhicules) mais quasiment inexistant en France. Le développement de ce type de service permettrait d'accroître la concurrence. De plus, les prix étant libres, l'offre pourrait être mieux adaptée à la demande, avec des véhicules allant de la limousine au taxi de quartier. Cette réforme pourrait être mise en place graduellement en commençant par les zones où les taxis sont peu nombreux.

La clarification de l'offre de transport par véhicule de moins de 9 places pourrait être envisagée, avec au lieu des quatre catégories actuelles (taxi-véhicule de petite remise- véhicule de grande remise-transport occasionnel) deux catégories seulement : les taxis et un secteur libre dans un cadre juridique allégé.

11. Coiffeurs

- **Nb de coiffeurs** : 147 000 actifs, dans 59 000 entreprises
- **Chiffre d'affaires du secteur** : 4,6Mds€
- **Point identifié de blocage de croissance** : l'accès à la profession de coiffeur en tant que patron du salon de coiffure est conditionné à la possession du brevet professionnel ; pour préparer un BP, il faut soit justifier de 5 ans de pratique professionnelle, soit être titulaire d'un CAP et 2 ans d'activité professionnelle. Le système de validation des acquis de l'expérience (VAE), mis en place depuis 2002, n'a pas permis de déverrouiller significativement l'accès à la profession
- **Proposition** : aller plus loin dans la valorisation des acquis de l'expérience, en permettant à toute personne justifiant de 5 ans d'activité professionnelle comme coiffeur sous la responsabilité d'un chef d'entreprise titulaire du diplôme requis de se voir automatiquement accorder le droit d'assurer la maîtrise technique d'un salon.

La question de la vérification de l'activité et de la qualité de la prestation demeurent posées : les coiffeurs peuvent être amenés à manipuler des substances dangereuses (colorants, produits chimiques) ; le développement des coiffeurs à domicile a été significatif depuis plusieurs années, venant de fait compléter l'offre existante.

12. Débitants de boissons

- **Point identifié de blocage de la croissance** : le code des débits de boisson régit de façon très stricte l'installation de ce type d'établissements : de 600 000 au début de la III^{ème} République, le nombre de débits de boisson est maintenant inférieur à 150 000 ; dans le même temps, ces établissements vendent moins de boissons alcoolisées, l'essentiel des ventes de ce type de boissons se faisant en grande surface ; il y a sans doute des marges de création d'emplois
- **Propositions** : abrogation de l'interdiction de créer de nouvelles licences IV et alignement sur un régime de quotas par nombre d'habitants. Relèvement des quotas pour les licences II et III

avec prise en compte de la fréquentation touristique . Cette mesure pourrait être accompagnée d'une politique de renforcement des contrôles ex post sur les ventes d'alcool aux mineurs, etc.

13. Hôtels, cinémas, stations service

- **Point identifié de blocage de la croissance** : l'implantation de nouveaux hôtels, cinémas ou stations service est conditionné à l'autorisation délivrée par une commission
- **Propositions** : décliner pour ces secteurs les principes qui auront été retenus en matière d'équipement commercial (voir point 3)

3. La réforme du secteur de la distribution et du commerce de détail

La réforme du secteur de la distribution et du commerce de détail est préconisée depuis le rapport Armand-Rueff de 1960. Plusieurs rapports plus récents, comme ceux de P. Cahuc et F. Kramarz (2004) ou de G. Canivet (2004) soulignent l'inefficacité économique et sociale de la réglementation encadrant la distribution et le commerce de détail.

Cette réglementation repose d'une part sur la loi n°96-588 du 1^{er} juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales (dite « loi Galland »), d'autre part sur les lois n°73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat (dite « loi Royer ») telle que modifiée par la loi N°96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat (dite « loi Raffarin »). Face aux multiples critiques dont ces lois font l'objet, la commission recommande de les abroger afin d'accroître l'intensité de la concurrence en prix dans le secteur et de lever les freins à la croissance de cette activité, dans le but d'augmenter le pouvoir d'achat des consommateurs, la productivité de ces établissements et l'emploi dans ce secteur.

3.1 Lever l'interdiction de la revente à perte, condamner la pratique de prix prédateurs

Dans le but d'assurer une concurrence plus loyale dans la vente au détail, notamment à l'égard du petit commerce, la loi dite Galland du 1^{er} juillet 1996 a renforcé l'interdiction de revente à perte introduite avec la loi du 2 juillet 1963 en définissant avec précision le seuil de revente à perte. Les rapports réalisés sur les effets de cette loi concluent toutefois que si les pratiques de vente à perte ont bien été dissuadées de façon plus efficace qu'auparavant, la définition du seuil de revente à perte a également permis aux distributeurs de négocier leurs rabais, remises et autres prestations de « coopération commerciale » sur un tarif « hors-facture ». Ces différentes réductions de prix constituent ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui la « marge arrière » des distributeurs : ne pouvant bénéficier aux consommateurs (puisqu'elles ne sont pas retranscrites sur le prix de facturation du fournisseur et que leur intégration dans le prix de vente au consommateur constituerait une pratique de vente à perte), elles ont également contribué à une hausse significative des prix dans le secteur de la distribution et à une diminution de la concurrence entre distributeurs, voire entre fournisseurs. Ces marges élevées dans le secteur de la distribution ont dissuadé les opérateurs d'améliorer leur productivité.

Face à cette atténuation de la concurrence entre les opérateurs du secteur et à la baisse du pouvoir d'achat qui en résulte, la commission propose de **mettre fin à l'interdiction de la revente à perte**, les activités de commerce et de distribution étant dès lors traitées selon le droit de la concurrence, comme les autres activités économiques et comme dans la quasi-totalité des économies de l'OCDE. La loi Galland deviendrait dès lors inutile : ne seraient condamnés que les prix prédateurs ou « abusivement bas », c'est-à-dire les prix faibles – inférieurs à une mesure de coût – pratiqués par une firme en position dominante et ayant pour possible effet d'exclure un ou plusieurs concurrents du marché. Cette levée de l'interdiction de la revente à perte aurait aussi pour conséquence de déréglementer les soldes, très appréciées des ménages, et des les étaler dans le temps, évitant ainsi les congestions et les désagréments bien connus des consommateurs.

Plus largement, l'intérêt de cette réforme serait d'autoriser les enseignes de distribution à **pratiquer des prix très bas** – à condition que ceux-ci ne soient pas pratiqués par des enseignes en position dominante et qu'ils n'aient pas pour seul effet de provoquer la sortie de certains concurrents. Les grandes enseignes de distribution pourraient effectivement profiter de cette possibilité légale pour réduire de manière très significative leurs prix :

- De par leurs importantes surfaces, les grandes enseignes ont la capacité d'accueillir et de vendre à une clientèle très étendue, rendant ainsi intéressante une diminution des prix.
- La variété des produits proposés justifie aussi de pratiquer des prix bas, le consommateur se rendant dans une enseigne pour profiter d'un prix bas achetant finalement bien plus de bien qu'initialement escomptés. Cette stratégie de prix d'appel était fréquemment utilisée avant la mise en place de la loi Galland.
- Enfin, l'abrogation des lois Royer-Raffarin (cf. *infra*) devrait faciliter l'entrée de concurrents et ainsi encore accroître la pression à la baisse des prix afin d'attirer la clientèle.

Le risque demeure néanmoins que les enseignes ne recourent à des prix bas en partie afin d'exclure des concurrents financièrement et commercialement plus fragiles. Les prix repartiraient alors à la hausse une fois la concurrence éliminée. Mais ce risque ne doit pas être exagéré. Les prix prédateurs dans les autres économies de l'OCDE, qui autorisent la revente à perte dans la distribution mais condamnent les prix prédateurs, sont très peu fréquents. En outre, l'abrogation des lois Royer-Raffarin devrait considérablement abaisser les barrières à l'entrée sur ce secteur, empêchant les prédateurs d'augmenter les prix une fois les concurrents visés par la prédation exclus du secteur et rendant ainsi la prédation peu intéressante. Enfin, les comportements des opérateurs en la matière s'effectueraient sous le contrôle du Conseil de la Concurrence, qui serait chargé de condamner les prix prédateurs que lui signaleraient les entreprises qui en sont victimes.

Proposition : suppression de la loi Galland et de l'interdiction de revente à perte introduite initialement par la loi de finances de 1963.

3.2 Instaurer la liberté des négociations commerciales

L'objectif d'une augmentation du pouvoir d'achat des ménages par réduction des prix des biens à la consommation dans le secteur de la distribution de détail ne pourra être pleinement atteint qu'à la condition d'une totale liberté des négociations commerciales entre fournisseurs et distributeurs. Sous le régime actuel (L. 441-6 et L. 442-6 I 1° du Code de commerce), le fournisseur est tenu de vendre aux mêmes conditions à tous les distributeurs, conduisant le fournisseur à afficher un prix « sur facture » relativement élevé. Afin de maximiser les possibilités d'une concurrence par les prix, il est essentiel que qu'il n'existe pas de désincitation pour un fournisseur à proposer des prix bas à certains de ses distributeurs et une levée de l'interdiction *per se* des pratiques discriminatoires (qui ne seraient régulées que lorsqu'elles constituent un abus de position dominante) est donc nécessaire.

Proposition : levée de l'interdiction *per se* de la discrimination tarifaire dans le secteur de la distribution.

3.3. Instaurer la libre entrée

En France, tout projet d'implantation et d'extension d'un commerce de plus de 300 m² est soumis à une autorisation des Commissions départementales d'équipement commercial (CDEC) en vertu de la loi n°73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat (dite « loi Royer ») telle que modifiée par la loi N°96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat (dite « loi Raffarin »).

Initialement motivées par le souci de protéger le petit commerce de la concurrence des grandes surfaces, ces lois ont surtout protégé les grandes surfaces existantes de la concurrence potentielle de nouvelles structures de distribution, nationales ou étrangères. Elles ont ainsi contribué à la forte concentration du secteur de la distribution, capable d'exercer des pressions de toute sorte sur ses fournisseurs. Elles ont également limité le développement de ce secteur, pourtant fortement pourvoyeur d'emplois peu qualifiés. En réduisant la pression concurrentielle, elles ont dissuadé les gains de productivité dans les établissements de distribution alors que l'expérience de nos partenaires étrangers montre combien les marges de progression sont importantes en la matière. Enfin, en limitant de manière très significative le développement des établissements de grande surface, elles ont incité les opérateurs à privilégier les établissements de taille restreinte, qui sont ainsi venus concurrencer le petit commerce de proximité alors que les grands opérateurs restaient à l'abri des pressions concurrentielles.

Proposition : mettre fin aux lois Royer-Raffarin en supprimant les procédures d'autorisation actuelles en contrepartie de l'introduction de dispositions relatives à l'urbanisme commercial dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU).

3.4. Autoriser les ouvertures de tous les commerces le dimanche et les jours fériés

Les expériences de plusieurs de nos partenaires européens montrent que l'ouverture dominicale des commerces contribue significativement à améliorer le bien-être des consommateurs, qui peuvent ainsi étaler leurs achats sur deux jours, tout en contribuant positivement à l'emploi. Evidemment, le travail dominical impose aux salariés certaines contraintes spécifiques, qui doivent être prises en compte par l'entreprise et par le législateur et les inciter à prévoir une rémunération attractive, de l'ordre de 150% du salaire horaire usuel de ce travail.

Proposition : aménager le droit du travail afin de rendre possible le travail dominical dans les commerces, en échange d'une augmentation substantielle de la rémunération des salariés travaillant ces jours-là. Cette proposition sera également analysée par l'atelier marché du travail afin d'envisager les adaptations et compensations nécessaires, en particulier en matière de droit du travail

3.5. Mesures d'accompagnement

La mise en œuvre de ces différentes propositions doit conduire à une intensification de la concurrence sur le secteur de la distribution de détail afin de diminuer les prix/d'augmenter le pouvoir d'achat et d'accroître l'activité et l'emploi dans ce secteur.

Une crainte fréquemment exprimée à l'égard de ces réformes est celle d'une mise en danger des petits commerces de proximité. Tel sera le cas si les modèles économiques de ces établissements, et notamment leur capacités financières et leur surface de vente limitées, ne leur permettent de suivre le mouvement baissier des prix. Mais s'il est naturel qu'une collectivité souhaite que ce type de commerce se maintienne, pour des raisons économiques, sociologiques, culturelles ou d'urbanisme, les réglementations en vigueur jusqu'à présent n'ont eu que très partiellement aidé ces petits commerces tout en réduisant de manière exagérée la concurrence entre les distributeurs, notamment entre les grandes surfaces, et les avantages qui en résultent.

Une autre solution doit donc être trouvée, qui ne nuise pas à l'intensification de la concurrence dans le secteur, principale garantie d'une baisse des prix pour les consommateurs et d'une hausse de l'emploi pour les travailleurs. La commission estime que des mesures d'accompagnement financier sont préférables. Certains dispositifs existent déjà, tels les FISAC (Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce) qui devront être renforcés ou complétés. Plus généralement, les sommes nécessaires à cet accompagnement peuvent être prélevées de différentes manières :

- sur le budget de l'Etat, donc par emprunt, à moins que ne soient réduites d'autres aides aux PME,
- par le bais d'une taxe sur les ventes des gros distributeurs,
- sur le budget des collectivités locales par le biais de taxes locales soit sur les grands distributeurs, soit sur les habitants.

L'utilisation des sommes prélevées pourra ensuite être déléguée aux collectivités locales (au prorata du nombre d'habitants par exemple afin d'éviter des stratégies de lobbying inefficace) qui décideront ensuite de l'opportunité d'aider ou non le petit commerce ou d'utiliser ces sommes à d'autres fins si elles le jugent plus urgent. Les collectivités locales sont en effet les plus à même d'évaluer le niveau d'aide devant être reçu par commerçant, elles peuvent également mettre à disposition de ce commerçant des locaux ou d'autres facilités leur permettant d'économiser l'aide reçue ou de l'allouer à un autre objectif. A l'inverse, une telle délégation aux régions présentera l'inconvénient d'accroître les inégalités, les départements peu peuplés recevant peu d'aides pour le petit commerce, ce qui risque d'accroître encore leur dépeuplement. Il pourra également être envisagé de privilégier certains commerces, tels que ceux qui, par le système de l'apprentissage, contribuent à former la main d'œuvre et à transmettre des savoir-faire.

L'atelier « pouvoir d'achat » propose donc d'accroître le soutien financier aux petits commerces de proximité, le niveau et les modalités de perception et de répartition de ces aides devant être discuté entre l'Etat, les collectivités locales et les opérateurs du secteur.

4. L'accès des ménages au crédit (propositions à débattre par la Commission)

Il existe en France une marge de manœuvre pour développer et faciliter l'accès des manèges au crédit tout en protégeant les ménages les plus modestes. L'ensemble des axes qui suit a été abordé par l'atelier sans que des options soient arrêtées. Ces points sont donc soumis à la discussion de la Commission.

4.1 Développer un crédit à la consommation « sain », sans effet pervers sur le surendettement des ménages

Le crédit à la consommation est moins développé en Europe qu'aux Etats-Unis. Il est également moins développé en France que dans le reste de l'Europe. Les comparaisons doivent toutefois être interprétées avec prudence : la distinction entre crédit à la consommation et crédit immobilier n'est pas homogène (ex : en France, les crédits pour des travaux immobiliers sont classés en crédit à la consommation en-dessous du seuil de 21 500 euros et en crédit immobilier au-dessus du seuil ; le crédit hypothécaire peut être classé en crédit à la consommation ou en crédit immobilier).

Le développement d'un crédit à la consommation « sain », sans effets pervers sur le surendettement des ménages aurait trois avantages :

- ✓ Le développement du crédit à la consommation aurait l'intérêt d'accroître la contribution de la consommation à la croissance. (ex : la mise en place de l'hypothèque rechargeable devrait avoir un impact de 0,3 à 1 point sur la consommation).
- ✓ Le développement du crédit à la consommation permettrait également d'accroître l'efficacité de la politique monétaire, la France étant moins sensible à la baisse du taux directeur de la BCE que ses voisins de la zone euro.
- ✓ L'accès au crédit à la consommation est enfin le moyen pour les ménages à faible revenu de lisser leur consommation à un moindre coût.

Les propositions suivantes pourraient être débattues par la Commission :

1./ Instauration des fichiers « positifs » pour coter les emprunteurs potentiels (ou d'une centrale de crédits)

Trois effets positifs peuvent être attendus en théorie de la mise en place de fichiers positifs :

- améliorer l'information des banques sur les risques, ce qui est de nature à diminuer les tarifs bancaires et à faciliter l'accès au crédit.
- Augmenter la concurrence sur le marché bancaire en favorisant l'entrée de nouveaux entrants au détriment des établissements bancaires spécialisés disposant de leurs propres fichiers¹⁰.
- Prévenir les risques de surendettement.

Ces avantages des fichiers positifs sont toutefois débattus :

- L'accès au crédit pour de nouveaux clients s'effectue non seulement par la tarification du risque mais également par un pari sur le client (par exemple, les prêts aux étudiants peuvent reposer sur des subventions croisées entre le présent et l'avenir : démarcher un étudiant serait moins attractif pour une banque si le fichier « positif » est accessible à tous les établissements) ;
- le coût du crédit aux ménages en France est l'un des plus bas d'Europe ;
- le comité consultatif des services financiers a rendu un avis négatif en 2006 sur l'opportunité du fichier positif pour lutter contre le surendettement.

¹⁰ Cf. communication de la Commission européenne du 31 janvier 2007 sur la banque de détail.

2./ Réviser le taux d'usure

Le taux d'usure (qui plafonne le taux d'intérêt de l'établissement de crédit à l'emprunteur) a été supprimé pour les entreprises mais subsiste pour les ménages.

- ✓ L'effet positif du taux d'usure est d'assurer une forte sécurité juridique aux établissements de crédit tout en encadrant leur pouvoir de marché: c'est particulièrement utile pour le crédit revolving, plafonné à 18% aujourd'hui.
- ✓ L'effet négatif du taux d'usure est d'empêcher éventuellement un prêteur solvable d'avoir accès au crédit. Cela peut se vérifier lorsque le taux d'intérêt moyen d'une catégorie de crédits (crédit immobilier, produit d'appel des banques¹¹) est relativement peu cher car le taux d'usure est un multiple (1,33) du taux moyen d'intérêt par catégorie de crédits.

Voie de réforme envisageable : instaurer un taux d'usure plancher de base pour élargir l'accès au crédit sur les catégories de crédit les moins chères.

3./ Développer le crédit hypothécaire

Il s'agit notamment de faciliter l'accès au crédit sur la base des actifs immobiliers détenus par opposition aux revenus d'activité. Le code monétaire et financier a été récemment réformé pour autoriser l'hypothèque rechargeable : l'emprunt est gagé sur la valeur du bien immobilier à la date de son acquisition, et non à sa valeur courante, pour éviter les risques de surendettement des ménages du fait de la hausse de la valeur des biens immobiliers. Il est encore trop tôt pour faire le bilan de l'hypothèque rechargeable mais d'autres pistes de développement du crédit hypothécaire pourraient être étudiées.

4.2 Garantir le service universel bancaire et l'accès aux moyens de paiement

1./ Le droit à l'ouverture d'un compte bancaire doit s'accompagner d'un accès plus large aux moyens de paiement pour les personnes aux revenus faible ou irréguliers.

Dans cette logique, la création d'une nouvelle catégorie de crédits pourrait être envisagée pour permettre une meilleure tarification du risque en réduisant les frais de dossier pour les prêts d'un faible montant.

2./ Favoriser la transparence des tarifs de prestation bancaire et la diminution du coût de changement d'une banque.

Les consommateurs, pour tirer avantage de la concurrence entre les banques, doivent supporter moins de coûts de sortie lorsqu'ils décident de changer de banque. Cela passe par une transparence accrue de la tarification des prestations bancaires. En contrepartie, les banques pourraient encourager le développement du chèque payant.

Le rapport *Dynamiser la productivité en France et en Allemagne* (McKinsey, octobre 2002) identifiait l'usage massif des chèques en France comme un frein à la productivité de la banque de détail en France. Ce constat serait aujourd'hui plus nuancé du fait d'une part du relatif déclin du chèque comme moyen de paiement, d'autre part des progrès accomplis par les banques en terme d'industrialisation du traitement des chèques.

¹¹ Selon le rapport Mercer Oliver Wyman, la France est le pays européen où les prix et les marges opérationnelles sur le crédit immobilier sont les plus faibles.

3./ Etudier la création d'une loi relative à la faillite personnelle

Une telle proposition nécessite de procéder au préalable à un bilan de la loi de 2003 sur le rétablissement personnel.

5. Les industries de réseau (propositions à débattre par la Commission)

1. Energie

L'ouverture complète du marché européen de l'énergie à toutes les entreprises et aux particuliers est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2007.

La Commission pourrait juger utile de réfléchir aux conséquences de la hausse des prix de l'énergie qui affectera probablement les consommateurs français (ménages et entreprises) pour trois raisons :

- La forte hausse du cours du pétrole. Le tarif réglementé du gaz est lié à l'évolution du cours du pétrole même s'il ne l'a pas complètement suivi.
- La situation spécifique du marché français de l'électricité, dont la production est à 78% d'origine nucléaire, fait que le prix de l'électricité en Europe est supérieur au prix de l'électricité en France. L'ouverture des marchés de l'énergie en Europe menace de se traduire par un alignement des prix sur les marchés aux coûts de production plus élevés que ceux de la France.
- Les tarifs réglementés de l'énergie en vigueur aujourd'hui en France font l'objet d'une procédure précontentieuse de la Commission européenne et leur compatibilité avec le droit européen n'est pas assurée.

La Commission pourrait par conséquent réfléchir aux moyens de redistribution du produit de la « rente nucléaire » française dans un contexte où les tarifs réglementés risquent de disparaître. Une première piste de réflexion concerne la création d'un tarif social de l'énergie dans le respect du droit communautaire qui concernerait les ménages aux revenus les plus faibles.

2. Transports

1/ Transport routier

Angle d'approche

Donner aux entreprises françaises du transport routier les moyens de défendre leur compétitivité en prenant en compte trois données :

- ✓ la contribution du secteur à l'emploi (plus de 400 000 emplois) : le secteur du transport routier perd des emplois depuis 2000 (alors qu'il en créait 8000 par an dans les années 1990). Pourtant, l'activité du transport routier est en croissance ; il existe par conséquent un gisement de création d'emplois relativement peu qualifiés dans le secteur des transports routiers.

- ✓ La construction du marché unique européen du transport routier : le transport routier français est le quatrième pavillon européen. Il demeure toutefois excessivement concentré sur des activités de cabotage et perd des parts de marché à l'international. Entre 2000 et 2005, l'activité de transport routier a augmenté de 14% dans l'UE et l'activité internationale de la flotte sous pavillon français a régressé de 30%.
- ✓ Le secteur du transport routier fait l'objet d'un rejet global en étant associé à l'insécurité routière et à la pollution. De ce point de vue, le transport routier doit contribuer à la réduction des gaz à effet de serre dans une perspective de développement durable.

Propositions à débattre par la Commission

- Réformer la réglementation du temps de travail dans le transport routier : l'heure de travail d'un chauffeur français est parmi les plus chères en Europe alors que le salaire des chauffeurs français est compétitif en comparaison des concurrents de l'Europe à 15 ; cette démarche doit s'accompagner d'efforts en vue de l'harmonisation du temps de travail des routiers au niveau européen (cf. le règlement communautaire du 15 mars 2006 a réduit le temps de travail hebdomadaire de 74 à 56 heures).
- Réformer l'environnement fiscal des entreprises françaises du secteur routier : cela passe par l'harmonisation des taux d'accises sur les carburants des routiers (cf. enjeu de la révision en cours de la directive du 27 octobre 2003 sur la taxation de l'énergie). Cela passe également par une réflexion sur la taxe professionnelle qui frappe, dans le cadre du transport routier, un outil de travail particulièrement mobile.

3.2/ Transport ferroviaire

Angle d'approche

La France doit profiter pleinement de l'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire pour développer l'activité de fret ferroviaire et bénéficier d'un transport voyageurs de meilleure qualité à moindre coût:

- ✓ La libéralisation du fret aujourd'hui en vigueur n'a pas éliminé toutes les barrières à l'entrée, du fait de la pénurie de matériel roulant et de sillons ferroviaires. Le fret ferroviaire a stagné en France depuis dix ans alors qu'il a augmenté dans l'UE -15.
- ✓ Le transport de voyageurs sur les lignes internationales sera ouvert à la concurrence à compter de janvier 2010.
- ✓ Le service public de transport régional est un enjeu de modernisation du pays : en milieu périurbain, le TER ou train de banlieue est la condition du développement de métropoles (Ile de France, Alsace, Lyon, Lille) ; en milieu rural, il est impératif de maîtriser le coût de la mise en œuvre des obligations de service public financé aujourd'hui par les régions.

Propositions à débattre

1./ Moderniser la gestion des infrastructures ferroviaires :

- Par la création d'une autorité de régulation indépendante chargée de donner un avis sur les conditions financières et techniques d'attribution des sillons ferroviaires aux opérateurs : la création de cette autorité est justifiée d'une part par la position de RFF, en situation de monopole naturel de gestionnaire des infrastructures, d'autre part par le pouvoir de marché de l'opérateur historique.

- Par le transfert du transporteur (la SNCF) au gestionnaire d'infrastructures (RFF) des capacités de planification des sillons ferroviaires ;
- Par l'autorisation d'une contribution accrue du secteur privé à la construction ou à la modernisation de lignes ferroviaires (soit sous forme de PPP, soit sous forme de SEM pour des petites lignes).

2./ Améliorer la qualité et réduire le coût du service public de transport de voyageurs :

- Par l'extension des procédures de délégation de service public au service régional de transport passager afin de permettre aux régions de mettre la SNCF en situation de concurrence (il s'agit d'une extension aux régions de la loi LOTI de 1982).
- Par la mise aux enchères des sillons ferroviaires grandes lignes en prévision de l'ouverture à la concurrence prévue en 2010.
- Par le renforcement de la concurrence route/ rail sur les liaisons intercités en mettant fin à l'interdiction d'organiser des lignes de bus régulières lorsqu'une liaison ferroviaire existe.

s

3.3./ Transport aérien

La France bénéficie d'un atout exceptionnel avec la plate-forme aéroportuaire de Roissy (création de 4000 emplois par an sur la zone environnante).

Propositions à débattre :

- Attribution par mise aux enchères des créneaux aéroportuaire
- Création d'une autorité de régulation aéroportuaire indépendante

3.4/ Activités portuaires

Le développement des ports français pourrait être un chantier de propositions complémentaires pour la Commission.

La multiplication des échanges maritimes constitue un gisement d'emplois dans le secteur des transports et de la logistique et a un impact important sur la compétitivité des territoires et des entreprises :

- ✓ Le transport maritime connaît une forte croissance dans le monde alors que la croissance du trafic des ports français demeure très modeste (dans un marché en croissance de 5.6% par an, la part de marché des ports français en Europe est passée en cinq ans de 19% à 15%).
- ✓ Une part significative des marchandises exportées ou importées par la France transite par des ports étrangers, réputés moins chers, plus fiables et plus performants.
- ✓ Les zones portuaires sont d'intenses pourvoyeuses d'emploi et constituent des pôles d'attractivité pour de nombreux secteurs de l'économie.

Propositions à débattre :

1./ Améliorer la desserte des grands ports français

- par des investissements localisés dans des infrastructures routières ou ferroviaires à grand gabarit dédiées au transport de biens,

- en favorisant le développement d'opérateurs logistiques intermodaux et intégrés de bout en bout.

2./ Faire assumer par l'Etat son rôle de stratégie dans le domaine portuaire :

- par une politique d'investissements ciblée sur des grands équipements d'intérêt national,
- par la remise à plat du cadre législatif portuaire et, en particulier, la répartition des responsabilités de l'Etat, des ports, des collectivités locales et du secteur privé dans la logistique portuaire.

3. Télécommunications

Le secteur des télécommunications a une double caractéristique. Il s'agit :

- d'un secteur structurant pour la croissance de l'économie française car il est un vecteur de gains de productivités
- d'un secteur sensible pour l'opinion publique car le progrès technique y a eu des conséquences perceptibles par les salariés et les ménages dans leur vie quotidienne.

La réglementation de la téléphonie a par exemple été récemment renforcée avec l'objectif de protéger le pouvoir d'achat des consommateurs :

- la portabilité (= la possibilité de changer d'opérateur en gardant son numéro) des numéros mobiles en 10 jours est effective depuis le 21 mai 2007. Il serait toutefois cependant utile de travailler à la réduction des autres coûts de sortie des abonnés qui souhaitent changer d'opérateur.
- Le règlement européen « itinérance » encadre depuis l'été 2007 la tarification des appels mobiles au sein de l'Union européenne.
- Les modalités de libéralisation du service de renseignements téléphoniques ont été en revanche critiquées par les consommateurs, ce que suggère la chute de la demande de renseignements téléphoniques.

Propositions à débattre par la Commission :

- Favoriser l'entrée d'un quatrième opérateur de téléphonie mobile en France

La concurrence dans le domaine de la téléphonie mobile peut être améliorée en France comme le suggèrent la condamnation pour entente entre 2000 et 2002 des trois opérateurs ou le faible taux de pénétration de la téléphonie mobile en France en comparaison des autres pays d'Europe.

L'attribution de la quatrième licence de téléphonie mobile troisième génération est en cours d'instruction par l'ARCEP. L'attribution de cette quatrième licence soulève la question de l'éventuelle modification des conditions de tarification et d'attribution de la licence, pour prendre en compte (à l'instar des opérations de privatisations en plusieurs tranches d'entreprises publiques) l'évolution de la valeur de ces licences depuis l'attribution des trois premières licences.

- Favoriser le partage des réseaux entre opérateurs

- Créer les conditions d'une concurrence dans le très haut débit :

- réguler la concurrence pour l'accès à la boucle locale (le dernier km qui atteint l'abonné) afin d'éviter que les opérateurs investissant dans la boucle locale ne créent de monopoles locaux. Cela implique de trouver un mode de régulation sur deux points : le point de coupure (là où les réseaux de chacun des opérateurs s'interconnectent) ; les conditions financières d'accès à la boucle locale (location ; redevance...).

- Garantir l'accès aux fourreaux (tuyaux en plastique où passent les fibres optiques) afin d'éviter le maintien de l'avantage concurrentiel de l'opérateur historique. L'ARCEP a lancé une consultation en ce sens.

- **Exploiter au mieux le futur dividende numérique par une mise aux enchères des droits d'accès au spectre hertzien.**

Le dividende numérique désigne les « fréquences en or », notamment dans la bande UHF, qui seront dégagées par l'extinction de la télévision analogique, à compter de 2011. Il revient à une révision du partage entre les services numériques terrestres audiovisuels et les nouveaux services de communication électronique (télévision sur mobile, wimax...). En effet, la couverture du trafic mobile passe par des « fréquences basses » pour une bonne communication dans les bâtiments. Ces fréquences sont saturées par le développement de la téléphonie mobile, d'où l'intérêt de récupérer les fréquences basses aujourd'hui occupées par la télévision. L'intérêt de récupérer ces fréquences vaut également pour couvrir le territoire et éviter la permanence de « zones blanches » pour les nouveaux services (TV sur portable).

Le rapport Lévy-Jouyet recommande de procéder à la mise aux enchères des droits d'accès au spectre hertzien y compris pour les ministères utilisateurs du spectre ainsi que pour les opérateurs audiovisuels. Cette procédure serait la plus adaptée pour assurer une utilisation optimale des fréquences libérées par les nouveaux services.

6. La gratuité (à débattre par la Commission, les prochaines réunions des ateliers pouvoir d'achat et réforme collectivités publiques)

Le pouvoir d'achat des ménages dépend aussi des services qui leur sont offerts de manière gratuite. En effet la gratuité de l'éducation est un élément important pour le pouvoir d'achat. A contrario, la fin de la gratuité complète de nombreuses prestations de santé dégrade le pouvoir d'achat, en particulier des classes moyennes (qui n'ont que peu de dispositifs d'exonérations).

Quelle politique adopter en matière de gratuité, des services publics, de l'accès aux nouvelles technologies, de l'action des ONG ?

Jusqu'où étendre ou défendre cette gratuité pour encourager le pouvoir d'achat des ménages ?

7. Les *class actions* et la politique de concurrence (à débattre par la Commission et les prochaines réunions de l'atelier)

Annexe I : Pour relancer l'offre de logements

Compte tenu de son poids dans le budget, le logement représente le premier enjeu pour accroître le pouvoir d'achat des ménages. L'augmentation continue tant des loyers que des prix au m² s'explique avant tout par des problèmes d'offres plus que par une demande insuffisamment solvable, résultant :

- **d'une insuffisance du nombre de logements construits ;**
- **d'un trop grand nombre de logements non loués en raison des difficultés existant dans la relation bailleur –propriétaire : 10% de logements vacants à Paris contre 1% à Montréal.**

Les récentes projections de demande potentielle de logements¹², publiées par le ministère du Logement¹³, anticipent un accroissement du nombre de ménages de 15% d'ici à 2020, ce qui devrait se traduire par un besoin de 350 000 à 400 000 logements nouveaux par an pour loger les nouveaux ménages formés d'ici à 2010 et 320 000 à 370 000 logements neufs la décennie suivante (hors opérations de rénovation prévues par le Plan de cohésion sociale – PCS).

De plus, il n'y a en France que 55% de propriétaires, alors même que 85% des ménages souhaiteraient le devenir.

Le logement est un secteur où l'abondance des dispositifs d'intervention publique rend leur cohérence d'ensemble difficilement lisible.

Pourtant l'effort public en faveur du logement est très conséquent, estimé en 2004 à 26 Mds€ soit 1,6% du PIB¹⁴ (aides directes, avantages de taux, avantages fiscaux et autres aides).

Une évaluation du rapport coût efficacité de chacun des dispositifs seraient particulièrement précieuse.

Ainsi, une large part de la demande est subventionnée, en particulier avec les aides à la personne ou le soutien de l'accession à la propriété (Prêt à taux zéro – PTZ, et Prêt à l'accession sociale – PAS, crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt immobilier récemment créé), tandis que tous les segments de l'offre de logements bénéficient d'un soutien public plus ou moins important : c'est le cas du logement social au travers des avantages de taux, avantages fiscaux et subventions accordés aux bailleurs sociaux, mais aussi de l'investissement locatif en général (dispositifs « Robien » et « Borloo ») ainsi que dans le segment des logements à loyers maîtrisés (conventionnements ANAH).

A titre illustratif, les estimations économiques disponibles évaluent les effets d'aubaine associés au PTZ à 85%, lesquels ont contribué à accroître les prix,¹⁵ et estiment que 50% à 80% des aides personnelles au logement sont captées par les bailleurs sous forme d'augmentation des loyers¹⁶.

¹² La demande potentielle de logements est ainsi qualifiée car elle ne tient pas compte d'un ensemble de paramètres économiques. Ainsi que l'indiquait l'INSEE dans la présentation des projections réalisées en 1997, « il s'agit du nombre de logements qu'il faudrait construire pour loger les nouveaux ménages et assurer le fonctionnement du marché dans de bonnes conditions. [...] Cette approche ne tient pas compte du caractère solvable ou non des ménages, d'où l'utilisation du terme de « demande potentielle » plutôt que celui de « demande » qui intègre des notions de prix et de revenus. ».

¹³ « La demande potentielle de logements : un chiffrage à l'horizon 2020 », Alain Jacquot Notes de synthèse du SESP N° 165, avril-mai-juin 2007

¹⁴ Source : Comptes du logement. Cet effort public se décompose en 15,1 Mds€ d'aides directes, 7,1 Mds€ d'avantages fiscaux, 1,4 Mds€ d'avantages de taux et 2,4 Mds€ d'« autres aides » (lesquelles comprennent notamment des dispositions fiscales faisant l'objet de compensations ou de reversements de la part de l'Etat).

Pistes de propositions :

- procéder , de manière radicale, à la suppression de la notion de COS, la densité ne résultant plus alors que des règles de volumétrie, de hauteur, d'emprise au sol ;
- établir un plancher légal par zone déterminé en fonction des tensions observées sur le marché et/ou en introduisant une différenciation obligatoire du COS en fonction de l'affectation des locaux (logements, bureaux, commerces...) ;
- autoriser les préfets à relever d'autorité les COS manifestement « malthusiens »
- prévoir un COS minimal (de 4 ou de 5) par réglementation nationale pour toutes les zones urbaines.
- ne pas intégrer les parties communes dans le calcul de COS

En échange de cette bouffée d'oxygène, les communes pourraient négocier avec les promoteurs :

- . l'aménagement des espaces et services communs dans les immeubles
- . la réalisation d'espaces verts et d'équipements collectifs (piscine, terrains de sports etc..)

Repérer ce qui dans les dispositifs fiscaux favorise la rétention foncière, mais cela n'a pas été évoqué par les membres de l'atelier et **il convient de ne pas oublier que l'instabilité juridique et fiscale est un des facteurs qui préjudicie le plus à notre croissance:**

Pourrait être mis à l'étude : un « intéressement fiscal » des collectivités locales accroissant leur retour financier via une augmentation de la taxe locale d'équipement (TLE) adossée à une diminution des DMTO, de façon à dégager un « double dividende »¹⁷ ; la révision de l'ensemble des valeurs locatives cadastrales (VLC) sur la base des prix de transaction constatés (l'information nécessaire étant disponible au conservatoire des hypothèques¹⁸) afin de rétablir un lien entre les recettes fiscales perçues par les collectivités locales et la valeur générée par les investissements qu'elles réalisent ; une augmentation de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et une taxation des plus-values à taux constant, plus neutre en termes d'incitations pour les agents économiques, ce qui implique l'abandon du système actuel de taxation décroissant dans le temps, avec exonération pour les biens conservés durant 15 ans.

¹⁵ En d'autres termes, le PTZ n'a pas déclenché la décision d'acquisition de leur logement pour 85% des ménages bénéficiaires mais les a éventuellement aidé à acheter plus cher ou leur a seulement procuré un gain de pouvoir d'achat. L. Gobillon et D. Le Blanc (2005), « Quelques effets économiques du prêt à taux zéro », *Economie et statistique*, n°381-382.

¹⁶ « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Economie et Statistique* n°381-382, Octobre 2005

¹⁷ Ceci implique, pour commencer, d'évaluer l'application effective de la hausse facultative de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) récemment décidée par la loi ENL et d'inciter les communes à en faire usage.

¹⁸ Techniquement, une telle évaluation est réalisable sur la base d'un échantillon de transactions réalisées à un moment donné auquel est appliqué la méthode dite « hédonique » qui estime le prix de chacune des caractéristiques essentielles d'un bien pour en estimer la valeur de marché, même s'il ne fait pas l'objet d'une vente. Cette méthode consiste dans, son principe, à désagréger un bien en un ensemble de caractéristiques (quartier, époque de construction, superficie, nombre de pièce et de salle de bains, étage, présence d'un ascenseur, d'un garage, d'une chambre de service) dont le prix est estimé. La méthode hédoniste permet de construire des « systèmes experts » de valorisation du bien en renseignant les caractéristiques du bien afin d'obtenir sa valeur estimée, de tels systèmes pouvant être exploités par l'administration fiscale. Aux Etats-Unis, l'office du recensement, *Bureau of Census*, construit une base de données pour le ministère du logement, *the Department of Housing and Urban Development*, appelé l'AHS, *American Housing Survey*. Il s'agit d'une enquête auprès des ménages au niveau national et dans 47 zones métropolitaines portant sur de nombreuses caractéristiques des logements : taille, qualité du logement et du voisinage, coûts du logement, équipement, prix d'achat ou de location, etc. L'enquête nationale couvre 55 000 ménages et les enquêtes locales couvrent chacun 4 100 ménages. Du fait de leur coût les enquêtes sont espacées : l'enquête nationale est menée tous les deux ans et dure entre trois et sept mois et l'enquête locale a lieu tous les six ans.

Annexe II : les relations propriétaires-locataires

Une réforme du régime juridique des expulsions devrait viser à réduire le risque encouru par le bailleur de ne pouvoir récupérer rapidement son bien en cas d'impayés. Sans remettre en cause le souci de prévention des expulsions en amont, une telle réforme doit viser une accélération de la phase aval de la procédure, une fois les décisions judiciaires rendues, et la diminution du taux d'inexécution de celles-ci.

En complément, le contrat de bail devrait être allégé de façon à en réduire la complexité tout en préservant un équilibre de droits entre bailleur et locataire. Cette réforme aurait pour objectif principal de réduire le risque d'impayés et d'occupation indue que présentent certains locataires pour les bailleurs et, ainsi, d'atténuer la sélection¹⁹ subie par les premiers et devrait s'accompagner de contreparties en faveur des locataires.

Pour sécuriser le bailleur face au risque d'impayé, existent depuis 1986 des polices d'assurance²⁰ qui ne couvrent, cependant, que 10 à 15% du parc locatif privé, en dépit de la déductibilité de la prime d'assurance pour impayés de loyer du revenu foncier imposable.²¹ Deux facteurs expliquent ce faible taux de couverture : une information insuffisante sur l'existence de ces dispositifs et, surtout, les tarifs élevés pratiqués par les compagnies d'assurance, en raison des risques d'anti-sélection.²²

En matière de fixation des loyers et de durée du bail, des économistes comme R. Arnott (1995),²³ soulignent que le marché du logement est loin de répondre aux conditions d'une concurrence pure et parfaite. En effet, des externalités créées par les effets de voisinage et l'extrême hétérogénéité des produits échangés se conjuguent aux goûts individuels pour rendre le marché étroit. Ceci confère, en lien avec des coûts de transaction élevés, un pouvoir oligopolistique aux propriétaires. Un dispositif de **contrôle des loyers assoupli** contribuerait également à rééquilibrer les relations entre bailleur et locataires, sans qu'une révision des durées de bail soit nécessaire, compte tenu de la sécurisation du régime des expulsions.

En résumé, il est proposé :

1. **Sécuriser le régime des expulsions** de façon à renforcer les droits du bailleur via notamment :
 - une limitation des pouvoirs du juge en matière de délais de grâce et de paiement ;
 - un raccourcissement des délais d'exécution ce qui implique, notamment la suppression de la trêve hivernale ;
 - un encadrement plus strict des pouvoirs du préfet, notamment par l'instauration d'une compétence liée dans la décision d'accorder le concours de la force publique.

2. **Alléger le contrat de bail** de façon à renforcer les droits du locataire via notamment :
-

¹⁹ En 1994, au sein du parc locatif privé, seuls 54% des bailleurs exigeaient de leur locataire un justificatif de revenus, contre 73% en 2003. Au cours de la même période, la proportion de bailleurs réclamant une caution est passée de 25% à 47%.

²⁰ Les contrats d'assurance garantissent au bailleur le remboursement des loyers et charges récupérables non versés par le locataire défaillant, les frais de contentieux nécessaires au recouvrement des créances locatives (frais d'huissier...) ainsi que, éventuellement, les détériorations du bien constatées lors du départ du locataire. L'indemnisation du bailleur par sa compagnie d'assurance est limitée à douze, dix-huit ou vingt quatre mois d'impayés de loyer.

²¹ Voir C.F. Walckenaer (2004), « L'assurance des loyers impayés, un produit d'avenir ? », *Risques*, n°59, septembre.

²² Les assureurs exigent du propriétaire que son locataire justifie d'une situation professionnelle stable et d'un revenu net qui soit au moins le triple du loyer. Pour les locataires en CDD ou étudiants, une caution solidaire est exigée par les assureurs.

²³ Arnott R. (1995), « Time for revisionism on rent control ? », *Journal of Economic Perspectives*, volume 9, n°1.

- une réduction du dépôt de garantie à un mois de loyer, dépôt qui serait conservé par une partie tierce au contrat de bail et dont le délai de restitution serait raccourci ;
- une interdiction pour le bailleur d'exiger une caution ;
- une interdiction sanctionnée du refus de louer, à l'image du refus de vente ;
- un raccourcissement du délai de préavis.

3. **Etendre la couverture assurantielle des impayés** : cette réforme est déjà en cours avec un dispositif associant le « 1% logement » et les compagnies d'assurance privées (loi sur les services à la personne du 26 juillet 2005).²⁴ Son application mériterait d'être évaluée même si elle pourrait se révéler insuffisante à résoudre le problème des impayés.

4. **Faciliter la détermination des loyers** en permettant l'application de la législation existante en matière de réévaluation des loyers sous-évalués ; ceci pourrait passer par :

- la création des observatoires des loyers au niveau local prévus par la loi de 1989, permettant aux parties d'accéder plus facilement à l'information²⁵ ;
- l'abrogation en région parisienne du régime dérogatoire de réévaluation des loyers en cas de sous-évaluation manifeste.

²⁴ Ce système, encore dans sa phase de montée en puissance, remplacera la « garantie » LOCAPASS coûteuse et imparfaite. De façon générale, il apparaît que l'extension des assurances contre les impayés apparaît plus facile à faire accepter que la sécurisation du régime d'expulsions ou la création d'un bail allégé mais serait plus coûteuse pour la collectivité. Elle peut être conçue comme un substitut ou complément aux autres pistes de réforme, son coût pouvant se trouver diminué si la procédure d'expulsion était réformée parallèlement.

²⁵ Seule l'agglomération parisienne est aujourd'hui dotée d'un tel organisme.

Annexe III : la vente des logements HLM à leurs occupants

La paupérisation de la population vivant en HLM soulève la question de la vocation du parc social et de son rôle dans la formation des équilibres du marché du logement. De fait, les ménages pauvres et modestes (déciles de revenu de 1 à 3) représentaient 35% de la population logée dans le parc social en 1984 contre 47% en 2002, la proportion de ménages aisés (déciles de 7 à 10) étant passée de 20% à 30%.

Parallèlement, les files d'attente se sont allongées : la part de la demande insatisfaite se situait à 71,5% en 2005 tandis que la proportion de ménages pauvres ou modestes ayant déposé une demande d'HLM sans succès était de 54%. Enfin, selon une étude de l'INSEE, 11,4% des logements HLM sont surpeuplés (15% en ZUS) et 41,2% de logements sous-peuplés, révélant un effet du droit au maintien.

Visant à rentabiliser l'investissement pour les bailleurs sociaux, les loyers sont fixés sans lien avec le revenu des locataires, car ils se fondent sur le coût de la construction. En pratique, le lien entre loyer et revenu est assuré par les aides à la personne pour les ménages à bas revenus et reste inexistant pour la population ayant des revenus compris entre la limite d'exclusion des aides et le niveau plancher des surloyers. Ainsi, la catégorie de population dite « intermédiaire » (déciles de revenu 4 à 6), dont le taux d'effort pourrait aller jusqu'à 25%, bénéficie de logement « PLS » réduisant leur taux d'effort effectif à 6% maximum.

Or, l'existence et l'accès au parc social pour les plus modestes se justifient par les externalités positives que produit la consommation de logement (éducation des enfants et santé notamment), outre une exigence de justice sociale. Des études économiques montrent que le marché locatif privé ne permet pas aux ménages à bas revenus une consommation de logement suffisante, en terme de surface et de qualité, pour atteindre l'optimum social²⁶.

Une politique de modulation des loyers et du droit au maintien en fonction des revenus permettrait de libérer des logements sociaux et des ressources financières au profit des ménages les plus modestes, la réforme contenue dans la loi ENL s'avérant insuffisante.²⁷ Elle réduirait, dans un souci d'équité, l'écart avec les loyers du secteur privé, constitutif d'une rente pour les locataires les plus aisés, et libérerait des logements et des ressources pour la construction sociale, cruciaux pour l'application du droit au logement opposable (DALO).

En outre, les logements vendus en application de la loi portant engagement national pour le logement seront comptabilisés dans le quota de 20% de logements sociaux imposé par la loi SRU. Ces dispositions devraient accroître le contingent de HLM vendus chaque année, tout en maintenant un étroit contrôle des organismes HLM et du préfet sur le nombre et le rythme des cessions. Les modalités de l'amplification de la vente de logements sociaux à leurs occupants en France demeureront donc *a priori* très différentes de celles appliquées dans d'autres pays, en particulier le **Royaume-Uni dont l'expérience invite à la prudence dans ce domaine.**²⁸

²⁶ Voir par exemple Goux D. et Maurin E., « [The Impact of Overcrowded Housing on Children's Performance at School](#) », *Journal of Public Economics* qui montrent l'existence d'un lien fort entre les conditions de logement et l'échec scolaire.

²⁷ Selon l'OPAC de Paris, la proportion d'occupation anormale ou induite s'élèverait à 20% du parc, soit près de 15 ans de mise sur le marché. En considérant, sous réserve de vérification, qu'elle représente seulement 10% du parc social des huit principales villes de France, l'occupation anormale représenterait une année de mise sur le marché, sachant, par ailleurs, que le taux de vacance du parc HLM est estimé à 20%, soit deux années supplémentaires de mise sur le marché. Si le sous-dimensionnement du parc HLM devrait être compensé, au niveau global, par la montée en puissance du PCS, lequel prévoit la construction de 590 000 logements d'ici 2009, des efforts restent à fournir concernant le segment des logements « très sociaux » (PLA-I) de façon à satisfaire l'objectif premier du parc social, i.e. loger les plus modestes.

²⁸ Au Royaume-Uni, le *Housing Act* de 1980 a instauré un « droit à l'achat » (*right to buy*) pour les occupants de logements sociaux, avec un objectif annuel de cession considérable : 250 000 logements, soit 5% du parc locatif public. Cette réforme répondait à plusieurs objectifs : elle devait faire du Royaume-Uni une « nation de propriétaires » et permettre, dans un souci d'équité, aux ménages à faibles revenus de devenir propriétaires de leur logement ; elle participait de la volonté de réduire le poids du secteur public dans l'économie en privatisant une part substantielle du parc locatif (ce dernier était détenu par les collectivités locales et sa gestion en régie présentait maints dysfonctionnements, provoquant l'insatisfaction des locataires) ;

Voies de réforme proposées

Favoriser la fluidité dans le parc social

1. Rétablir le lien entre loyer et revenu :

- le **durcissement de l'application des « surloyers »** (supplément de loyer solidarité – SLS) pour les ménages qui dépassent les plafonds de ressource²⁹ ;
- l'**abaissement des plafonds de ressources** dans la mesure où deux tiers des ménages sont éligibles à un logement HLM (quatre cinquième si l'on inclut les logements de type PLS).

2. Conditionner l'accès à un logement HLM aux ressources des ménages afin de rendre effective la vocation d'accueil des plus modestes par le parc social ; ceci passe par :

- le **conditionnement du maintien dans les lieux** à l'évolution des ressources, dans la mesure où il ne se justifie donc pas économiquement pour les catégories de population aisées ;
- la **révision des politiques d'attribution et de gestion des files d'attente**, notamment pour le relogement des locataires en HLM devant déménager pour des raisons professionnelles.³⁰

3. Amplifier la vente de logements HLM en prêtant attention à ses modalités :

- **conserver le contrôle des mises en vente**, notamment en ne créant pas un droit à l'achat, afin de préserver les équilibres territoriaux et la maîtrise de la composition du parc social ;
 - **moduler la décote appliquée à la valeur de cession** en fonction des revenus pour permettre un accès équitable à la propriété des ménages les plus modestes.
-

enfin, elle devait favoriser la maîtrise du coût de la politique du logement, la vente aux occupants, même à prix réduit, étant considérée comme moins onéreuse que la somme des charges d'entretien d'un parc vieillissant et des aides personnalisées. Les ventes réalisées entre 1980 et 2000 ont concerné un quart de l'ensemble du parc public. Cependant, la plupart des objectifs assignés à cette politique n'ont pas été atteints. Les bénéficiaires des cessions ont été essentiellement les ménages aisés, du fait notamment que l'aide publique à l'achat (prenant la forme de rabais compris entre 40 et 70% de la valeur de marché du logement) n'était pas modulée en fonction des ressources du ménage. La vente a par ailleurs porté sur les logements les plus attractifs et a ainsi eu pour conséquence d'accentuer la dévalorisation et la paupérisation relative du parc locatif public. Elle a engendré une diminution de l'offre locative sociale, les cessions s'accomplissant concomitamment à un faible niveau de mises en chantier par les collectivités locales (lesquelles avaient interdiction de réinvestir en totalité les recettes retirées de la vente). Enfin, le droit à l'achat ne permettant aucune gestion territoriale de l'offre des logements sociaux, la vente a accru les déséquilibres géographiques, le taux de cession ayant été inversement proportionnel au taux de logements sociaux existant dans la zone concernée.

²⁹ Le SLS s'applique lorsque les revenus d'un ménage dépassent 110% du plafond de ressource, à la discrétion du bailleur entre 110 et 140% de dépassement et de façon obligatoire qu'à partir de 140% de dépassement.

³⁰ En effet, favoriser la mobilité au sein du parc HLM, peut permettre d'éviter les « trappes à immobilité » (voir à ce sujet A. Laferrère et D. le Blanc, « [Housing Policy: Low Income Households in France](#) », à paraître dans *The Blackwell Companion to Urban Economics*, Richard Arnott, Daniel McMillen, ed.) qui peuvent gêner voire annihiler les appariements entre l'offre et la demande de travail. Des ménages habitant en HLM et subissant un choc négatif sur le marché du travail peuvent ne pas trouver avantageux de déménager afin de trouver un travail car renoncer à son logement implique de revenir au début de la file d'attente (voir à ce sujet Gobillon L., Selod H, « Comment expliquer le chômage des banlieues ? Les problèmes d'accès à l'emploi et de ségrégation résidentielle en Ile-de-France », *Economie et Prévision*, en révision). Or, ces files d'attentes durent en moyenne dix mois en France en 2001 et le secteur locatif privé n'aide pas à cette mobilité, dans la mesure où l'écart entre les loyers du privé et du public est en moyenne de 50%.

Annexe IV : le développement des propriétaires occupants

L'accession à la propriété occupante ne constitue pas, du point de vue de la théorie économique, un objectif de politique du logement en soi, en raison notamment de la neutralité du statut d'occupation (propriétaire occupant versus locataire) dans le cadre d'un marché efficient. Pour autant, des externalités sont liées à la détention de l'actif logement : le statut de propriétaire engendrerait des externalités positives, favorisant à la fois un bon entretien du logement et le civisme. Toutefois, la propriété occupante peut comporter des effets externes négatifs : « l'hypothèse d'Oswald » en fait un des déterminants du chômage structurel tandis que le développement de la propriété occupante consiste en l'absence de parc locatif privé qui peut créer un obstacle important à la mobilité, notamment à la décohabitation des jeunes, comme en Italie ou en Espagne.³¹

La propriété occupante représente, cependant, une aspiration sociale forte des Français, probablement en raison de son statut de véhicule de placement de leur épargne en vue de la retraite en l'absence de sur-taxation du bien immobilier par rapport aux placements mobiliers. Ainsi cette aspiration est déjà largement prise en compte par le système fiscal français qui influence fortement les termes de l'arbitrage propriété occupante *versus* location en faveur de la première. En effet, deux éléments principaux créent un avantage au profit de la propriété : d'une part, l'absence de taxation des loyers implicites dont bénéficient les propriétaires occupants, *a contrario* de nombreux autres pays industrialisés³², d'autre part l'existence de nombreux dispositifs fiscaux encourageant l'accession (PTZ, APL accession, abattement sur l'ISF, crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt immobilier)³³.

Dans la mesure où cette aspiration est incontestablement légitime d'un point de vue social mais, sans aucun doute, fortement influencée par le système fiscal français, une voie de réforme pourrait être de (i) rééquilibrer la fiscalité immobilière de façon à restaurer la neutralité de l'arbitrage location *versus* propriété occupante et (ii) offrir aux ménages les instruments financiers, comme le crédit **hypothécaire**, leur permettant de mieux financer leur acquisition, notamment en accédant plus facilement au crédit immobilier et en accroissant l'effet de levier³⁴.

³¹ Voir Oswald « The missing piece of the unemployment puzzle, an inaugural lecture », working paper, University of Warwick (1997) et « A conjecture on the explanation for high unemployment in the industrialised nation: part 1 », University of Warwick, *Economic Research Paper* n°475 (1996). L'« hypothèse d'Oswald » a été très discutée dans la littérature économique car il s'avère délicat de valider empiriquement l'existence d'un lien entre taux de propriétaires et taux de chômage qui passerait par une moindre mobilité résidentielle et donc professionnelle.

³² Le loyer implicite, aussi dénommé loyer imputé ou loyer fictif, correspond au revenu implicite que les propriétaires occupants retirent de la jouissance de leur logement. Il peut se mesurer comme de valeur au moins équivalente au loyer que ces propriétaires pourraient tirer de leur appartement en louant celui-ci (ce loyer étant équivalent au loyer perçu par un propriétaire-bailleur louant un logement de qualité semblable) ou, de façon moins directe, au revenu procuré par un investissement dans un actif de nature différente. Sa non taxation peut représenter un gain de revenu substantiel pour les ménages dans les tranches d'imposition marginales les plus élevées.

³³ Certains de ces dispositifs, comme le PTZ ou l'APL accession, ont pour objet premier de remédier aux imperfections du marché du crédit empêchant certains ménages d'obtenir un prêt immobilier. Il est important de noter que P. Van den Noord (2004), « Tax incentives and house price volatility in the euro area: theory and evidence », OCDE, *Working paper* n°356 établit une corrélation positive, dans un échantillon de pays de l'Union européenne, entre, d'une part, la hausse et la volatilité des prix et, d'autre part, la générosité des incitations fiscales favorisant la propriété.

³⁴ En effet, la pratique bancaire française actuelle consiste à prêter aux ménages contre leurs seuls flux de revenus futurs, ce qui réduit leur capacité d'endettement à raison d'un plafonnement des mensualités de remboursement à environ un tiers de leurs revenus, et s'assortit d'importantes exigences d'apport personnel. L'emprunt hypothécaire, qui est en outre garanti par la valeur du bien immobilier acquis, permet de faciliter l'accès au crédit des ménages ainsi que d'accroître l'effet de levier en réduisant l'apport personnel.

Voies de réforme proposées

Faciliter l'accès à la propriété occupante

1. Rééquilibrer la fiscalité immobilière française afin de rétablir une certaine neutralité fiscale entre propriété occupante et location ; cela passe par :

- **imposer de façon similaire propriétaires occupants et locataires** en harmonisant le régime fiscal des loyers implicites (propriétaires occupants) et effectifs (locataires)³⁵ ;

- **rationaliser les dispositifs fiscaux spécifiques** en faveur de l'accès à la propriété, dont le PTZ, après en avoir évalué l'efficacité, au regard notamment des effets d'aubaine associés.

2. Favoriser le recours au financement hypothécaire de l'acquisition d'une résidence principale ; ceci passe par :

- **lever les éventuelles contraintes réglementaires** pesant sur l'offre bancaire en la matière, notamment en matière de partage et de portage du risque ;

- **améliorer la sélection du risque par les banques**, notamment *via* une adaptation des normes prudentielles et un renforcement de la supervision bancaire.*

(une fiche sur l'exemple danois sera jointe)

³⁵ Une telle réforme devrait prendre la forme de l'imposition des loyers implicites (que se versent les propriétaires occupants à eux-mêmes) dans la mesure où l'exonération des loyers effectifs (acquittés par les locataires) au titre de l'impôt sur le revenu ne pourrait profiter aux ménages non imposables, sauf à créer un crédit d'impôt.

Annexe V – Renforcer l’efficacité des aides au logement

Les avantages fiscaux à l’investissement locatif pourraient être de nouveau recentrés sur la base de leur évaluation. L’efficacité et la pertinence des avantages fiscaux accordés à l’investissement locatif (Robien, Borloo) mériteraient d’être évaluées à l’aune de l’objectif qui leur est assigné de favoriser l’offre de logements locatifs intermédiaires dans le secteur privé, compte tenu, en particulier, des voies de réforme envisageables en matière de sécurisation du régime des expulsions et d’allègement du contrat de bail en vue de réduire les effets de sélection des locataires par les propriétaires bailleurs.³⁶

La création d’un crédit d’impôt sur le revenu assis sur les intérêts d’emprunt acquittés par les ménages pour l’achat de leur résidence principale soulève la question de son articulation avec le prêt à taux zéro (PTZ), créé en 1995 pour se substituer à la réduction d’impôt assise sur les intérêts d’emprunt, abrogée en 1997. A cette fin, il conviendrait d’assurer la complémentarité des deux outils dont les finalités sont différentes. En effet, dispositif transversal destiné à l’ensemble des ménages, le crédit d’impôt a pour objectif d’alléger la charge financière d’un emprunt immobilier. Instrument de la politique d’accession sociale à la propriété, le PTZ vise à faciliter la constitution de l’apport initial requis par les banques en vue de permettre aux ménages primo-accédants d’obtenir un crédit aux conditions de marché.³⁷ Avec près de 80% des ménages éligibles, le PTZ reste cependant peu efficace car insuffisamment ciblé sur les publics visés, i.e. les ménages dont la capacité d’épargne est insuffisante pour leur permettre d’accumuler un apport initial.

Voies de réforme proposées

Renforcer l’efficacité des aides au logement

- promouvoir un ciblage plus resserré des aides à la personne en abaissant les plafonds de ressources conditionnant l’éligibilité et en réaffectant les ressources ainsi dégagées à un accroissement des transferts au profit des ménages les plus modestes³⁸ ;
 - évaluer l’efficacité et la pertinence des avantages fiscaux accordés à l’investissement locatif, en vue, éventuellement, d’en affiner le zonage si cette réponse est appropriée³⁹ ;
 - recentrer le PTZ sur son objectif originel⁴⁰ : constituer un complément d’apport initial pour les ménages dont la capacité d’épargne est insuffisante pour en accumuler un.⁴¹
-

³⁶ Le dispositif dit « Robien » a déjà fait l’objet d’un recentrage (diminution de l’avantage fiscal), en raison de plafonds de loyers trop élevés et de défauts de zonage, tandis que le dispositif « Borloo populaire » vise à pallier les insuffisances de ce premier dispositif en matière de stimulation de l’investissement locatif sur le segment des logements à destination des plus modestes en abaissant les plafonds de loyers éligibles.

³⁷ Le PTZ est réservé aux ménages dont les revenus sont inférieurs à des plafonds d’éligibilité variant selon la taille du ménage et un zonage géographique, ces paramètres déterminant également les montants maximum empruntables.

³⁸ Une telle mesure devrait être conçue de façon à ne pas recréer les trappes à inactivité résorbées par la réforme de 2001. Elle devrait étudier la question de la réinstauration d’un barème différencié entre les allocataires du parc privé et ceux en HLM, à l’avantage des premiers, en découplant les plafonds de loyers (aujourd’hui identiques) pour l’allocation logement (AL, locataires du secteur privé), et l’aide personnalisée au logement (APL, locataires du parc social). Elle devrait également s’accompagner d’une rationalisation des aides versées aux étudiants, au moins non boursiers (suppression du cumul entre aide au logement et aide fiscale aux parents ou prise en compte du revenu des parents dans le calcul des aides en cas de rattachement de l’étudiant à leur foyer fiscal).

³⁹ Cet affinage pourrait s’appuyer sur deux mesures proposées plus haut : le dispositif d’information locale sur les loyers ou les prix de transaction servant à la réactualisation des valeurs locatives.

Annexe VI : la gestion des offices

Voies de réforme proposées

Améliorer la gouvernance des bailleurs sociaux

1. Renforcer la discipline de gestion :

- **revoir le mode financement des opérateurs** de façon à le déconnecter des opérations réalisées au profit d'une meilleure différenciation du risque propre à chacun ;
- **renforcer la transparence de la gestion des bailleurs**, au travers d'un système unifié d'incitations se rapprochant des règles du secteur privé et reposant sur des critères de performance adaptés assorti de sanctions (positives comme négatives, dont la dissolution) avec évaluation externe obligatoire de leur gestion.

2. Ouvrir le secteur du logement social à la concurrence, ce qui constitue une alternative plus radicale visant à **soumettre les opérateurs du secteur à une discipline de marché**⁴² :

- **attribuer les opérations dans le parc social par appel à la concurrence** élargi à des opérateurs de statut privé ;
 - **ouvrir le secteur aux opérateurs issus d'autres Etats membre** de l'Union européenne.
-

⁴⁰ Cet objectif a justifié qu'en 1997 le bénéfice du PTZ soit limité aux seuls primo-accédants, dans la mesure où les emprunteurs déjà propriétaires peuvent disposer d'un apport initial en vendant de leur ancienne résidence.

⁴¹ Ce recentrage devrait viser : (i) un abaissement marqué des plafonds de revenu d'éligibilité pour les ménages de petite taille et un relèvement également significatif pour les ménages de grande taille dans les zones où le marché du logement est le plus tendu ; et (ii) un relèvement des montants maximum empruntables, en particulier pour les ménages de grande taille. Pour restituer pleinement son efficacité au PTZ, ce recentrage pourrait s'accompagner d'une modalité unique de différé total de remboursement, dont actuellement seuls bénéficient les ménages les plus modestes.

⁴² La remise en cause par la Commission européenne de l'avantage conféré par le monopole de collecte du Livret A incite à penser que les diverses sources de soutien public aux organismes HLM pourront être également contestés, à l'avenir, au titre des règles de fonctionnement du marché unique.

Annexe VII: le 1% logement

Voies de réforme proposées

Réformer la gouvernance du « 1% logement »

1. Réintégrer progressivement le « 1% logement » dans le budget de l'Etat, afin de :

- **permettre un pilotage direct par l'Etat** de façon à unifier la conduite de la politique du logement dont le « 1% logement » est un acteur essentiel sans véritable supervision ;
- **remplacer le prélèvement actuel**, assis sur la masse salariale et pénalisant pour l'emploi, par une autre ressource, plus adaptée, à définir.

2. Rationaliser le système du « 1% logement », ce qui constitue une alternative moins radicale et passe notamment par :

- **modifier le système de contrôle actuel** dans le sens de l'instauration d'une **évaluation externe obligatoire** de l'opportunité et de l'efficacité des produits financés et une **clarification du rôle et du fonctionnement de l'ANPEEC** ;
 - **réformer la gouvernance du 1% logement** pour permettre à l'Etat de participer plus efficacement au pilotage du dispositif (ce qui nécessiterait notamment de revoir la composition du conseil d'administration de l'UESL) ;
 - **modifier le statut associatif des collecteurs**, ce statut leur permettant de ne pas présenter de comptes consolidés alors même que certains d'entre eux sont devenus, selon la Cour des comptes, de véritables groupes financiers dotés de nombreuses filiales.
-