

Commission pour la Libération de la Croissance Française

Premières Propositions sur le pouvoir d'achat

La Commission pour la Libération de la Croissance Française remet ici ses premières conclusions. Il ne s'agit pas là de l'ensemble de nos propositions, simplement d'une première étape dans nos travaux. D'autres propositions seront communiquées dans le rapport final prévu pour décembre. Elles sont relatives notamment au revenu des Français, à la recherche, à l'enseignement supérieur, à l'innovation, à la mobilité sociale, à l'amélioration de la qualité du travail, au soutien aux principaux secteurs porteurs dont l'environnement et la santé, à la réforme de l'Etat et des collectivités publiques et à la réduction des dépenses publiques.

A la demande du Président de la République et du Premier ministre, les mesures proposées dans ce document concernent la réforme nécessaire de la distribution et du commerce, qui permettrait de relancer l'emploi, la croissance et le pouvoir d'achat, dans ce secteur mais aussi dans le reste de l'économie. Elles renforcent la protection du consommateur et dynamisent le commerce de détail et les fournisseurs indépendants qui doivent conserver leur capacité de production et de recherche dans un contexte de concurrence accrue. Les mesures proposées s'attachent enfin à améliorer l'accès au logement et la mobilité résidentielle.

La Commission se réserve le droit de revenir sur ces sujets dans son rapport final. Elle inscrira ces réformes et les complétera dans le projet d'ensemble qu'elle entend proposer au pays.

Table des matières

Accroître la concurrence pour augmenter le pouvoir d'achat	 4
A. Lever les barrières dans la distribution et le commerce	 5
A1 Restaurer la liberté tarifaire dans la distribution	 8
A2 Instaurer la libre entrée dans le commerce de détail et l'hôtellerie	 10
A3 Dynamiser le commerce de détail et les fournisseurs indépendants	 10
A4 Mieux contrôler les positions dominantes locales dans la distribution	 12
B. Renforcer la concurrence au bénéfice du consommateur	 13
B1 Renforcer la concurrence par une Autorité indépendante et unique, « l'Autorité de la concurrence »	 13
B2 Rendre possibles les actions de groupe pour les consommateurs	 15
Mettre la politique du territoire et du logement au service de la croissance	 17
A. Construire 500.000 logements nouveaux par an, notamment en densifiant certains espaces urbains	 19
A1 Récupérer le foncier nécessaire pour construire dans les zones à forte tension.	 19
A2 Inciter massivement les collectivités territoriales à construire, en particulier des logements socialement mixtes	 20
A3 Supprimer les obstacles à la bonne gouvernance des organismes HLM	 22
B. Construire autrement	 23
B1 Créer avant 2012 dix Ecopolis, villes d'au moins 50.000 habitants intégrant haute qualité environnementale et nouvelles technologies de communication	 23

C. Echanger		24
C1 Moins taxer le mouvement		25
C2 Créer une Bourse internet des offres et des demandes dans le logement social		25
C3 Encourager les propriétaires à louer leurs logements en établissant des rapports plus équilibrés avec les locataires		26
D. Approprier		27
D1 Proposer d'ici 10 ans à tous les locataires modestes d'accéder à la propriété, à travers des financements adaptés		27
D2 Permettre aux personnes âgées bénéficiant du minimum vieillesse de disposer du droit d'usage d'un logement social jusqu'à leur décès		28

Accroître la concurrence pour augmenter le pouvoir d'achat

Introduction

Pour relancer la croissance sous toutes ses formes, créer des emplois et améliorer la qualité de vie, il convient tout à la fois d'accroître l'offre de biens et de services, c'est-à-dire de mettre à la disposition des producteurs des circuits de distribution aussi proches de la clientèle que variés, et d'augmenter la concurrence entre les distributeurs, notamment en permettant l'émergence de nouveaux acteurs.

La liberté des prix et la liberté d'installation doivent être renforcées : liberté des prix car la concurrence conduira à leur diminution et donc à l'augmentation du pouvoir d'achat ; liberté d'installation car l'abaissement des barrières à l'entrée stimulera la concurrence entre les distributeurs existants tout en facilitant l'émergence de nouveaux modes de distribution, eux-mêmes créateurs de nouvelles offres de produits, facilitant la vie des consommateurs, animant la vie des centres urbains et développant le commerce de proximité.

Il faut également augmenter directement le revenu des Français : la Commission y reviendra dans son rapport final, dans le projet d'ensemble qu'elle entend proposer au pays.

Ces réformes permettront donc d'augmenter et de diversifier l'offre de biens et services, de créer plusieurs centaines de milliers d'emplois, peu susceptibles d'être délocalisés et souvent destinés à des personnels peu qualifiés, et de diminuer les prix pour le consommateur, sans pour autant réduire la capacité de production et de recherche des fournisseurs français. Ces emplois appellent d'ailleurs une action de formation en vue de devenir à la fois plus qualifiés et plus attractifs. Ils seront d'autant plus nombreux que le marché du travail sera plus fluide.

Elles favoriseront l'exportation : les entreprises françaises de distribution ont rencontré un grand succès à l'international ; en les incitant à accroître la qualité de leurs services et la productivité de leurs établissements, le renforcement de la concurrence dans ce secteur les aidera à conquérir de nouvelles parts de marché à l'étranger, qui constitueront autant de moyens d'exportation nouveaux pour les producteurs français.

Une plus grande liberté des prix et de l'installation n'est propice à la croissance et au pouvoir d'achat que si elle s'accompagne d'une lutte contre les monopoles et les oligopoles.

Cette concurrence accrue doit être accompagnée par un soutien beaucoup plus important aux fournisseurs indépendants, qui doivent conserver leur capacité de production et de recherche, et au commerce de détail. Il est notamment proposé de rétablir au profit du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce le produit de la taxe créée à cet effet.

La Commission propose par ailleurs de renforcer le rôle des instances de régulation de la concurrence en installant une Autorité unique et indépendante de la concurrence aux pouvoirs étendus, et de permettre aux consommateurs de faire valoir leurs droits de manière plus efficace par un recours raisonné aux actions de groupe.

A. Lever les barrières dans la distribution et le commerce

Selon les définitions retenues, la distribution et le commerce de détail représentent entre 6 et 10% du PNB français. Les achats dans ce secteur représentent le deuxième poste de dépenses des ménages après le logement. Le commerce de détail alimentaire occupait 913.000 personnes en 2004, celui non alimentaire 984.000 personnes. Entre 1992 et 2004, 220.000 emplois, souvent ouverts à des personnels de faible qualification, ont été créés dans l'ensemble du secteur.

Or, les réglementations actuelles réduisent considérablement le potentiel de ce secteur en termes de pouvoir d'achat, de croissance et d'emploi. Plus précisément, les lois Galland et Royer-Raffarin ont eu pour effet d'empêcher ou de rendre plus coûteuse l'implantation de nouvelles entreprises de distribution et ont considérablement réduit la concurrence entre les enseignes existantes. Elles ont ainsi contribué au maintien de prix élevés, qui ont freiné le niveau de l'activité économique, réduisant les perspectives de croissance et les embauches.

En l'absence d'une concurrence suffisante, les grands groupes de distribution n'ont pas non plus été suffisamment incités à profiter des nouvelles technologies de l'information et de la communication, facteur de productivité et de diminution des prix. La créativité et le dynamisme de ce secteur, particulièrement manifestes au début des années 1990, se sont progressivement atténués faute de stimulant suffisant, alors même que nos concurrents étrangers continuent d'améliorer leurs techniques de distribution.

Au total, une intensification de la concurrence dans ce secteur permettrait une baisse des prix et une progression des embauches, les deux phénomènes se conjuguant pour accroître le pouvoir d'achat des ménages et la croissance de l'économie.

➔ L'échec de la loi Galland sur les prix

Dans le but d'assurer une concurrence plus loyale dans la vente au détail, notamment à l'égard du commerce de détail, la loi du 1er juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales, dite loi Galland, a défini avec précision le seuil de revente à perte. 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 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 contribué à une diminution de la concurrence entre distributeurs et entre fournisseurs, et donc à une hausse significative des prix.

Ainsi entre 1996 et 2004, l'indice des prix alimentaires (hors viande et produits frais) a augmenté de plus de 16%, soit 3 points de plus que l'indice général. Les prix des produits alimentaires (hors viande et produits frais) ont progressé plus vite en France (de 14% entre 1998 et 2003) que dans le reste de la zone euro (+10% sur la même période). Entre 1998 et 2003, l'Institut de Liaison et d'Etudes des industries de Consommation (ILEC) constate une hausse des marges arrière de 50%, contribuant ainsi à une perte du pouvoir d'achat de 9,6 Mds € (que ne compensent pas les bons d'achat et instruments promotionnels mis en place par les distributeurs).

➔ L'échec de la loi Raffarin sur les prix

Adoptée le 5 juillet 1996, la loi relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, dite loi Raffarin, renforce la loi Royer de 1973 en abaissant le seuil de surface de vente au-dessus duquel une autorisation d'implantation doit être demandée. Elle soumet tout projet d'implantation et d'extension d'un commerce de plus de 300 m² à une autorisation des Commissions Départementales d'Equipement Commercial (CDEC). Elle a également inclus dans son périmètre d'intervention l'hôtellerie et la restauration, pour les ouvertures d'hôtels de plus de 50 chambres dans la région parisienne et 30 chambres en province, ou les agrandissements conduisant à dépasser ces seuils.

379 grandes surfaces ouvraient en moyenne chaque année entre 1986 et 1994, alors que ce nombre est tombé à 162 entre 1995 et 2003. Cette réglementation a particulièrement entravé le développement des grandes surfaces de types maxi-discompteurs au moment même où ce format de vente commençait à séduire les consommateurs. Aujourd'hui, le maxi-discompte représente 13 % des parts de marché de la distribution alimentaire contre 30 % en Allemagne.

Elle a également facilité la constitution de positions dominantes locales. En 2004, les quatre premiers groupes détenaient 66 % de parts de marché. Or, le niveau des prix des produits de marque est d'autant plus faible qu'il existe plusieurs enseignes d'hypermarchés au sein de la zone de chalandise, tandis que le prix des marques de distributeurs est plus bas si les enseignes sont concurrencées par des enseignes de maxi-discompteurs.

Des comparaisons avec nos partenaires européens montrent que les marges dans la distribution française sont plus importantes que dans la plupart des autres pays de l'Union européenne, l'écart s'étant particulièrement accru au cours des années 1990.

Cette réglementation a aussi eu un effet tangible sur les ouvertures d'hôtels. Ceux dont le nombre de chambres est légèrement inférieur aux seuils définis par la réglementation ont vu leur nombre progresser plus rapidement que les autres. Les propriétaires d'hôtels dont la taille est suffisamment importante pour dépasser les seuils retenus ont donc été protégés de la concurrence d'hôtels nouveaux. L'indice des prix dans le secteur Hôtels-Cafés-Restaurants a augmenté au rythme annuel moyen de 2,8% entre 1998 et 2007, alors que dans le même temps l'indice des prix à la consommation croissait de 1,7%. Plus particulièrement, le prix des hôtels a augmenté en moyenne de 4,5% par an depuis 9 ans.

➔ L'impact négatif des lois Galland, Royer et Raffarin sur l'emploi

Ces réglementations ont réduit la concurrence sur ce secteur, entraînant une hausse des prix et une baisse du pouvoir d'achat.

Sur la compétitivité, les lois Galland, Royer et Raffarin ont peu incité les acteurs du secteur à l'innovation et à l'accroissement de leur productivité. En effet, le manque de concurrence entre les enseignes existantes (du fait de la loi Galland) et les obstacles à l'entrée (du fait des lois Royer-Raffarin) n'ont pas incité les entreprises à réaliser les investissements nécessaires.

Ainsi, en 1999, les distributeurs américains ont consacré 8 % de leur marge brute aux technologies de l'information, alors que les distributeurs français se limitaient à 6,3 %. Le rythme d'adoption des innovations dans le domaine du commerce (gestion de l'assortiment, de la chaîne logistique et de la gestion des opérations en magasin) a donc été moins rapide en France qu'aux Etats-Unis.

➔ Des fournisseurs indépendants fragilisés, un commerce de détail peu protégé

Le régime réglementaire adopté en 1996 se proposait d'assurer une certaine sécurité économique aux opérateurs les plus fragiles (fournisseurs et distributeurs indépendants). Cependant, il n'a pas empêché la concentration de la plupart des activités de distribution entre des opérateurs puissants : les fournisseurs filiales de groupe constituent 60% du chiffre d'affaires de la grande distribution, lui-même réalisé à plus de 80% par des hypermarchés et des supermarchés.

En outre, l'absence de nouvel entrant sur le marché français du commerce de détail a créé un rapport de force favorable aux enseignes existantes dans leurs négociations avec les fournisseurs indépendants, notamment les plus petits d'entre eux contraints d'accepter des conditions tarifaires et de service inéquitables. Les lois Royer-Raffarin ont donc nettement défavorisé les fournisseurs indépendants sans pour autant parvenir à aider les petits établissements de distribution.

Au contraire, la réglementation actuelle a incité les opérateurs à privilégier les ouvertures d'établissements de taille restreinte, qui sont ainsi venus concurrencer le petit commerce de proximité. Les grands opérateurs, pour leur part, sont restés à l'abri des pressions concurrentielles. Ainsi, sur la période 1992-2004, le nombre de points de vente de surface inférieure à 400 m², tous secteurs confondus, a diminué et le chiffre d'affaires réalisé par ces magasins a même reculé de 42,2 % du total en 1992 à 38,4 % en 2004.

Ces évolutions globales doivent être complétées par la prise en compte du changement de la nature des activités dans le commerce indépendant. Les services (tels que les banques, les agences de téléphonie, de tourisme, et les agences immobilières) se sont développés aux dépens des petits artisans et magasins de proximité dans le commerce alimentaire.

Les commerces alimentaires, indépendants et de proximité, qui représentent un tiers des points de vente de moins de 400 m² et qui correspondent le mieux au type d'établissement que ces lois souhaitaient défendre, ont vu leur nombre diminuer sur les vingt dernières années et particulièrement depuis 1996. Le cas particulier des libraires indépendants et des kiosquiers en constitue une démonstration dans le domaine culturel.

➔ Une abrogation de ces lois serait positive pour la croissance

L'abrogation des lois Galland et Royer-Raffarin pourrait conduire à une diminution consolidée des prix à la consommation de plusieurs points de pourcentage, à la création de **plusieurs centaines de milliers d'emplois** dans le secteur du commerce et de l'hôtellerie-restauration, mais aussi dans l'industrie, et à **une hausse du PIB de plusieurs dixièmes de points de pourcentage**.

Ces réformes devront pour autant s'effectuer en renforçant la diversité des commerces, notamment du commerce de proximité dans tous les domaines, de l'alimentation à la culture. Elles ne devront pas non plus conduire les grandes enseignes de distribution à abuser de leur pouvoir de négociation face aux les fournisseurs indépendants.

Enfin, la Commission est consciente que la levée des barrières réglementaires peut s'avérer insuffisante à empêcher la constitution de positions dominantes locales, compte tenu des stratégies de concentration et des positions fortes actuellement occupées par certaines enseignes dans certaines zones de chalandise.

Pour cela, la Commission propose :

- d'instaurer le principe de liberté tarifaire dans la distribution et le commerce de détail, en levant les interdictions de revente à perte et de discrimination tarifaire,
- de permettre la libre entrée dans le commerce de détail, la distribution, l'hôtellerie-restauration et les salles de cinéma en abrogeant les lois Royer et Raffarin,
- de dynamiser le commerce de détail et les fournisseurs indépendants,
- de mieux contrôler les positions dominantes locales.

A1 Restaurer la liberté tarifaire dans la distribution et le commerce de détail

L'objectif est d'augmenter à la fois le pouvoir d'achat du consommateur et l'offre de produits en magasins grâce à une plus grande concurrence dans la distribution. A cet effet, la Commission présente deux mesures destinées à restaurer la liberté tarifaire.

➔ La Commission propose de lever l'interdiction de revente à perte

Les activités de commerce et de distribution seront dès lors traitées selon le droit de la concurrence, comme les autres activités économiques et comme dans une large part des économies de l'OCDE. Ne seraient condamnés que les prix prédateurs pratiqués par une firme en position dominante et ayant pour possible effet d'exclure un ou plusieurs concurrents du marché.

Les enseignes de distribution seraient donc autorisées 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 objectif ou effet de provoquer la sortie de certains concurrents.

Les distributeurs auront à rendre transparente la fixation d'un prix sous le seuil de revente à perte. Dans ce contexte, les consommateurs pourront bénéficier de soldes toute l'année. Seules devront subsister les dispositions relatives à la protection du consommateur.

Une telle mesure devrait être à même d'entraîner une baisse significative des prix, sans pour autant réduire la capacité de production et de recherche des fournisseurs français. En effet :

- Grâce à 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 biens qu'initialement escompté. Cette stratégie de prix d'appel était fréquemment utilisée avant la mise en place de la loi Galland.

- Les prix prédateurs dans les autres économies de l'OCDE qui autorisent la revente à perte dans la distribution sont peu fréquents.
- L'abrogation des lois Royer-Raffarin devrait considérablement abaisser les barrières à l'entrée sur ce secteur.
- Les comportements des opérateurs dominants en matière de revente à perte s'effectueraient sous le contrôle du Conseil de la Concurrence, chargé de condamner les prix prédateurs que lui signaleraient les entreprises qui en sont victimes.

➔ **La Commission propose d'instaurer la liberté des négociations commerciales**

Afin de permettre au consommateur et à l'économie de bénéficier pleinement des effets de cette réforme, la Commission propose d'instaurer la liberté des négociations commerciales entre distributeurs et fabricants

C'est l'ensemble de ce dispositif qui permettra au consommateur de bénéficier pleinement de cette réforme.

En effet, 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 réserve de la clause de paiement à date. 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, ce qui le conduit à afficher un prix « sur facture » relativement élevé. Cette interdiction de discrimination n'est d'ailleurs qu'apparente, dans la mesure où le fournisseur différencie ses clients par le niveau des marges arrière qui lui sont facturées. Or, afin de maximiser les possibilités d'une concurrence par les prix, il est essentiel qu'il n'existe pas de désincitation pour un fournisseur à proposer des prix bas à certains de ses distributeurs.

Concrètement, la liberté contractuelle sera alors uniquement encadrée par le respect des clauses non abusives. La liberté contractuelle permettra aux fournisseurs de vendre à des prix différents à chaque distributeur : les contractants n'auront pas besoin de recourir aux « services de coopération commerciale » ou aux « services distincts » pour accorder des tarifs préférentiels. Les marges arrière en seront réduites puisque la négociation portera sur le prix d'achat effectif et les marges avant.

Une fois la différenciation tarifaire autorisée, l'entente entre opérateurs demeurera justiciable de l'article L 420-1 du code du commerce dès lors qu'elle a pour objet d'évincer des opérateurs. De même l'abus de dépendance économique est régi par l'article L 420-2 2eme alinéa du même code. La différenciation ne sera pas par elle-même répréhensible mais uniquement ses abus et son utilisation dans des pratiques anticoncurrentielles. La puissance de marché des opérateurs sera alors mise au service de prix plus bas aux consommateurs.

A2 Instaurer la libre entrée dans le commerce de détail et l'hôtellerie

La Commission propose de mettre fin aux lois Royer-Raffarin et de supprimer les procédures d'autorisation actuelles gérées par les commissions départementales d'équipements commerciaux (CDEC). Dès lors, les ouvertures de nouveaux magasins et de nouveaux hôtels, quelle que soit leur taille, ne seraient plus subordonnées qu'à une seule autorisation, accordée au moment de l'obtention du permis de construire.

La compatibilité des projets d'équipement commercial ou hôtelier avec les règles de construction, d'urbanisme et d'aménagement du territoire et avec les objectifs d'environnement ou de transport sera le seul critère pris en compte pour autoriser ou non l'établissement d'un nouveau magasin ou hôtel. Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) pourront être mobilisés pour effectuer cette évaluation.

Il conviendrait dans le même temps de prévoir des dispositions permettant de mieux valoriser les espaces commerciaux et hôteliers dans les paysages urbains et périurbains.

A3 Dynamiser le commerce de détail et les fournisseurs indépendants

La croissance de l'économie et de l'emploi, ainsi que la qualité de vie, exigent le maintien voire le renforcement du tissu des petites et moyennes entreprises, qu'il s'agisse de distributeurs ou de fabricants artisanaux ou indépendants, et le renforcement de la capacité de production et de recherche des entreprises françaises. Si une plus grande concurrence est à même de stimuler la qualité de leurs produits et de leurs services, une concurrence accrue de la part d'opérateurs disposant de différents avantages acquis (en termes financiers, d'image de marque, d'accès aux linéaires, etc.) pourrait aussi les fragiliser. Pour l'éviter, la Commission propose de :

➔ Dynamiser massivement le commerce de détail

L'intensification de la concurrence par les prix dans le commerce de détail, de l'alimentation à la librairie, pourrait nuire aux établissements de distribution de proximité, dont les capacités financières et les surfaces de vente sont insuffisantes pour mener une politique de prix bas. Cinq mesures sont proposées :

- **Aider les commerçants à se regrouper.**
- **Concéder aux commerçants isolés la gestion certains services publics de proximité (tels que la poste, la trésorerie),** afin de leur permettre de compléter leur chiffre d'affaires et de développer les activités commerciales en zones rurales. Ce système se pratique avec succès dans certains Etats membres de l'Union européenne, notamment la Suède.
- **Permettre aux communes et agglomérations :**
 - d'opérer un « remembrement commercial », de manière à favoriser le regroupement géographique des commerces de détail dans des centres villes ou

des rues particulièrement animées, que ce soit en ville ou dans les quartiers périphériques.

- d'intégrer dans les plans locaux d'urbanisme des obligations de diversité commerciale en faveur des commerces de détail ou de proximité.

➤ **Augmenter, cibler et déconcentrer les aides allouées au commerce de proximité :**

Augmenter le montant des sommes allouées au Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), qui gère environ 50% des aides de l'Etat pour le commerce, l'artisanat et les services. Les crédits du FISAC s'élevaient à 80 millions d'euros en 2006. Ils doivent être augmentés, non pas par une hausse des taxes sur la grande distribution mais par une plus grande réallocation de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA). Le produit de cette taxe représente aujourd'hui 600 millions d'euros. Il doit être sanctuarisé et sa gestion doit rester déconcentrée.

➤ **Labelliser les commerces de centre ville et de proximité,** sur la base de critères de qualité. Cela améliorerait d'une part l'information au consommateur, et permettrait également de mieux cibler la plupart des aides actuelles.

➔ **Appuyer fortement les fournisseurs indépendants**

Les fournisseurs indépendant sont particulièrement touchés par les pratiques commerciales des grandes enseignes (telles que marges arrière, « corbeille de mariée », pénalités très élevées en cas de retards de livraisons, surcoût pour le financement d'opérations promotionnelles, etc.) du fait de l'important pouvoir de négociation dont usent les grandes enseignes de distribution. Pour maintenir leur compétitivité, leur capacité à produire et à faire de la recherche, et améliorer leur pouvoir de négociation vis-à-vis des distributeurs, la Commission propose de :

➤ **Promouvoir l'image et la qualité des fournisseurs indépendants.**

- Favoriser la formation managériale des artisans, des agriculteurs et des petits industriels. La prise en charge de cette formation pourra être assurée par les Chambres régionales des métiers ou les Chambres de Commerce et d'Industrie.
- Valoriser les métiers du commerce et de la distribution auprès du grand public, à travers des efforts particuliers dans la formation.

➤ **Obliger le paiement à date pour les grands distributeurs à l'égard des PME :** les distributeurs devront payer dans un délai de 30 jours maximum leurs fournisseurs indépendants (moins de 250 salariés), comme c'est déjà le cas pour les produits frais. Aujourd'hui, ceux-ci sont parfois payés à 90 jours ou plus, ce qui place la France derrière nombre de ses partenaires européens. A titre d'exemple, les créances clients représentent en moyenne 25% du bilan des PME en France, contre 8% en Allemagne.

➤ **Créer au niveau régional une instance arbitrale entre les distributeurs et les fournisseurs indépendants,** afin que chacun puisse faire valoir équitablement ses droits.

➤ **Obliger les enseignes de grande distribution à publier dans leur rapport annuel la part de leurs achats provenant de fournisseurs indépendants.**

➤ **Encourager et faciliter la constitution d'organisations économiques de producteurs (OEP),** dans le respect des règles de concurrence, afin d'aider les petites entreprises à

accroître leur compétitivité et leur pouvoir de négociation vis-à-vis de la grande distribution. Ces organisations n'impliquent que le partage de certains actifs. Il serait utile qu'elles prévoient la mise en commun de certaines fonctions liées à la distribution. Ces organisations pourront être encouragées de la façon suivante :

- **Éliminer les obstacles fiscaux à la création et à la participation à des OEP :** éviter ainsi les systèmes de « double-taxation » (taxation des transferts de bénéfices de l'entreprise filiale à l'OEP mère et taxation du transfert entre l'OEP et ses adhérents).
- **Financer les OEP par des fonds d'investissements privés et des subventions** dans le cadre de programmes de développement rural, de soutien aux PME ou à l'artisanat.
- **Orienter les aides aux PME vers celles qui se sont regroupées au sein d'OEP.**
- **Accroître la visibilité des OEP auprès des adhérents potentiels et des consommateurs,** à travers la mise en place de programmes d'information financés par le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), les Chambres de Commerce et d'Industrie et les Chambres de Métiers.
- **Communiquer des règles de conduite sur les types et pratiques d'OEP susceptibles d'être sanctionnés par le droit de la concurrence.** Plusieurs décisions du Conseil de la Concurrence permettent de commencer à définir les limites à ne pas dépasser pour une OEP. L'objectif serait de lever une partie de l'incertitude juridique entourant la conformité des activités des OEP aux règles de concurrence.

A4 Mieux contrôler les positions dominantes locales dans la distribution

L'abrogation des lois Royer-Raffarin et l'assouplissement des règles d'implantations commerciales pourront conduire certaines enseignes à obtenir des positions dominantes au niveau local, par la création de magasins ou par le rachat de foncier commercial. Des mesures d'accompagnement sont donc nécessaires : pour favoriser l'arrivée de nouveaux acteurs dans le secteur et éviter l'accroissement des parts de marché des acteurs actuels, un contrôle *ex ante* et *ex post* doit être instaurés.

- **Abaisser les seuils de notification *ex ante* des opérations de concentration touchant le secteur de la distribution et du commerce de détail.** Ces seuils sont actuellement très importants par rapport au chiffre d'affaire moyen d'un magasin indépendant et le rachat d'un magasin indépendant, y compris par un groupe de distribution important, peut donc échapper au contrôle des concentrations.

Un seuil plus bas devra être défini, à partir d'une consultation incluant principalement le Conseil de la concurrence. Un seuil de chiffre d'affaires est préférable à un seuil de part de marché, dans la mesure où il ne nécessite pas d'évaluation du marché pertinent potentiellement source de contentieux.

- **Instaurer un contrôle *ex-post* grâce au renforcement de l'article L. 430-9 du Code de commerce.** Selon cet article, le Conseil de la concurrence peut, « *en cas d'exploitation abusive d'une position dominante ou d'un état de dépendance économique, demander au ministre chargé de l'économie d'enjoindre à l'entreprise en cause de modifier, de compléter ou de résilier tous accords et tous actes par lesquels s'est réalisée la concentration de la puissance économique* ».

La Commission propose que le Conseil de la concurrence puisse lui-même prononcer, en cas d'abus constaté, des modifications de la structure d'entreprises en position dominante. Il pourra ainsi imposer la scission ou la vente forcée de certaines activités, magasins ou surfaces. En outre, il ne paraît pas justifié de limiter l'intervention du Conseil aux abus de position dominante résultant d'opérations de concentrations (comme le suggère la formulation de l'article L. 430-9) : la Commission propose donc que cette possibilité d'intervention du Conseil de la concurrence s'étende à tous les abus de position dominante, quelle que soit leur origine.

B. Renforcer la concurrence au bénéfice du consommateur

Les propositions de la Commission en matière de distribution et de commerce, comme celles qui suivront dans d'autres domaines, ont pour objectif d'établir une concurrence efficace, afin de libérer tout le potentiel de l'économie française en matière de création d'emplois, de baisse des prix et de soutien à la croissance.

Cela suppose que la concurrence entre les acteurs soit réellement assurée, c'est-à-dire qu'elle n'aboutisse pas à des rapports de force déséquilibrés entre les uns et les autres. Elle doit donc être efficacement surveillée par une autorité indépendante et unique de la concurrence, aux pouvoirs renforcés. Elle doit par ailleurs être soumise à un contrôle mesuré mais présent des consommateurs eux-mêmes, à travers des possibilités d'actions de groupe.

B1 Renforcer la concurrence par une Autorité indépendante et unique, « l'Autorité de la concurrence »

Le schéma institutionnel actuel de la régulation de la concurrence date de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986. Cette ordonnance a maintenu le choix fait en 1977 d'instituer deux autorités de concurrence et de répartir les rôles entre elles. L'une, le Conseil de la concurrence, est une autorité indépendante spécialisée dans la régulation de la concurrence, qui dispose du pouvoir décisionnel en matière de pratiques anticoncurrentielles et d'un pouvoir consultatif en matière de contrôle des concentrations. L'autre est le ministre chargé de l'Economie, auquel est rattachée une direction effectuant des enquêtes relatives aux pratiques anticoncurrentielles et préparant les décisions relatives au contrôle des concentrations, tout en étant chargée de la protection des consommateurs, de la sécurité des produits et de la répression des fraudes (la « DGCCRF »).

La Commission propose d'établir une Autorité indépendante et unique, l'« Autorité de la concurrence ». Celle-ci aura vocation à reprendre les compétences de l'actuel Conseil de la concurrence tout en intégrant les quatre compétences nouvelles qui suivent. Ces dernières visent à rendre le système français de régulation de la concurrence plus simple et plus performant, afin de mieux réguler la concurrence et d'en augmenter le bénéfice pour le pouvoir d'achat et la croissance :

✎ **Attribuer à la seule Autorité de la concurrence le contrôle concurrentiel des opérations de concentration**

Le contrôle des concentrations impose aujourd'hui deux bilans successifs : un bilan concurrentiel, puis un bilan économique et social. Le ministre est seul chargé de les effectuer dans les cas simples, tandis que le Conseil de la Concurrence lui fournit son expertise dans les cas plus compliqués.

La pratique actuelle ne reflète plus le partage des rôles prévus par les textes : le nombre d'affaires faisant l'objet d'un examen approfondi a considérablement chuté depuis 15 ans (12 en 1993, 4 en 2005) et est aujourd'hui deux à dix fois inférieur à celui constaté dans les Etats membres de l'Union européenne dont la population, le niveau de richesse, le tissu entrepreneurial et le marché sont comparables à la France (Allemagne, Espagne, Italie, Royaume Uni, etc.). Cette situation ne permet pas aux acteurs du contrôle des concentrations d'être aussi performants qu'ailleurs. Le bilan économique des opérations est en outre délaissé, les deux institutions privilégiant le bilan concurrentiel. En outre, la confusion des rôles entretient la suspicion : l'analyse du Ministre s'expose en effet à la critique de dissimuler des considérations extérieures à la concurrence derrière un raisonnement concurrentiel, comme l'a souligné l'OCDE. Ceci nuit considérablement à la crédibilité des décisions de concentration et rejaillit sur l'influence des autorités de concurrence françaises, tant auprès de nos partenaires européens que vis-à-vis de la Commission européenne.

La Commission propose donc de confier l'appréciation de l'intégralité du bilan concurrentiel à l'Autorité de concurrence indépendante à laquelle seront également notifiées les opérations de concentration. Sur le modèle allemand et espagnol, le ministre chargé de l'Economie, responsable du bilan économique et social, aura la faculté de passer outre la décision publique de cette autorité en invoquant de manière motivée et transparente d'autres raisons d'intérêt général pouvant prévaloir sur la seule logique concurrentielle.

✎ **Accroître l'efficacité de la procédure d'investigation antitrust en plaçant les enquêteurs sous l'autorité fonctionnelle de l'Autorité de la concurrence**

Le régulateur de la concurrence ne joue pleinement son rôle que lorsqu'il fait cesser et changer les comportements anticoncurrentiels aussi rapidement que possible, sans leur laisser le temps d'endommager la concurrence et l'économie. Dans la quasi-totalité des autorités de concurrence des Etats membres de l'Union européenne, l'enquête et l'instruction sont soit menées par les mêmes personnes (comme c'est le cas à la Commission européenne), soit menées par des personnes différentes, mais coordonnées au sein d'une même autorité indépendante. Ce n'est pas le cas en France : la phase d'enquête de la procédure d'investigation antitrust est confiée aux services du ministre tandis que les phases d'instruction et de décision sont confiées au Conseil de la concurrence. Or, les activités d'enquête et d'instruction sont indissociables : elles ne sont pas séparables dans le temps, et nécessitent des interactions permanentes entre enquêteurs et rapporteurs. Les regrouper sous une même autorité indépendante ne porterait en outre nullement préjudice aux droits des entreprises, puisque le principe de séparation des fonctions d'investigation et de décision s'impose au Conseil de la concurrence.

La Commission propose donc de réunir les deux volets de l'investigation (enquête et instruction) et, pour éviter tout risque de suspicion, de les confier à l'autorité de concurrence indépendante, en plaçant les enquêteurs antitrust sous l'autorité fonctionnelle du Conseil de la concurrence.

✎ **Permettre à l'Autorité de la concurrence de prendre l'initiative de donner des avis sur les effets concurrentiels de mesures législatives et administratives**

L'absence de faculté donnée au Conseil de la concurrence de donner de sa propre initiative son avis sur des questions de concurrence n'a pas permis, dans le passé, de prévenir certains problèmes qui auraient pu être anticipés. Par exemple, dans le cas de la loi Galland de 1996, ce n'est que bien après la promulgation de la loi que le Conseil, saisi en 2004 par l'UFC-Que Choisir, a pu rendre son avis.

Donner au Conseil de la concurrence la faculté d'attirer spontanément l'attention des pouvoirs publics ou des opérateurs économiques sur les problèmes de concurrence susceptibles de résulter d'un projet de réglementation leur permettrait de bénéficier de l'expertise concurrentielle de l'autorité indépendante, d'être alertés en temps utile et de décider en connaissance de cause de faire prévaloir, soit des considérations d'ordre économique ou social, soit la concurrence. En outre, lorsque le Conseil de la concurrence est saisi d'une affaire concernant une pratique anticoncurrentielle donnée, mais qu'un même problème se pose dans toute une série de cas, il serait plus efficace pour la régulation de la concurrence, et plus pédagogique pour les opérateurs économiques, de permettre au Conseil de la concurrence de rendre un avis unique, dans lequel il appréhende le problème dans son ensemble.

La Commission propose de doter l'autorité indépendante d'une telle faculté, comme cela se fait pour la plupart de ses homologues européens et pour bon nombre d'autorités de régulation françaises (comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel, la Commission nationale Informatique et Liberté, etc.). En outre, ces avis seront rendus publics par l'Autorité.

✎ **Donner à l'Autorité de la concurrence le pouvoir de donner priorité aux dossiers ayant un impact particulier sur le pouvoir d'achat des consommateurs et le bon fonctionnement de l'économie.**

B2 Rendre possibles les actions de groupe pour les consommateurs

Les actions de groupe permettent à un plaignant principal d'initier, seul, une action judiciaire en réparation d'un dommage causé par un même prestataire à une catégorie entière de personnes au nom de cette catégorie. Il n'est pas nécessaire que les membres de ce groupe soient individuellement connus au moment de l'introduction de l'action, sous réserve pour le plaignant principal de prouver que (1) ses intérêts coïncident avec ceux de la catégorie qu'il entend représenter (2) cette catégorie peut être définie de manière homogène.

Du point de vue des consommateurs, les actions de groupe présentent plusieurs avantages :

- **Un accès au droit facilité par une réduction des coûts :** les actions de groupe permettent des économies d'échelle sur les coûts de procédure, que se partagent les plaignants, et donc aux victimes de faibles préjudices d'accéder à la justice. En outre, les consommateurs n'ont pas à faire l'avance de fonds pour les frais de justice, fréquemment surévalués par les plaignants potentiels, ceux-ci étant pris en charge par le mandataire.

- **Une protection du consommateur accrue** : en vertu de l'autorité relative de la chose jugée, les décisions ne peuvent produire d'effet pour des personnes autres que les parties concernées. Seule une multiplication des procédures individuelles permettrait la cessation définitive des comportements illicites. Ceci est peu probable dans les cas où les préjudices subis sont faibles et compte tenu des difficultés que représente une action en justice.

Les actions de groupe pourront accroître l'efficacité de la justice :

- **En évitant la multiplication des recours individuels** devant de nombreuses juridictions, et donc en diminuant l'encombrement de certaines juridictions et en évitant les contradictions entre décisions.
- **En dissuadant de manière appropriée les délits** : en l'absence d'actions de groupe, le risque de devoir réparer le préjudice subi par quelques consommateurs n'est pas très dissuasif pour les entreprises. A l'inverse, les actions de groupe obligeront les entreprises à prendre en compte certains effets négatifs de leurs décisions (par exemple les conséquences de leurs pratiques sur l'environnement).

La Commission considère ainsi que l'introduction des actions de groupe en droit français contribuera à accroître la confiance des consommateurs dans l'économie de marché, pour autant qu'elles évitent les dérives du système américain. Ces actions doivent avoir pour objet la réparation de tout type de préjudice subi en matière de consommation et de concurrence.

Dans un souci de maîtrise des coûts de justice, notamment les honoraires d'avocat, le système juridique français doit donc continuer à prohiber les dommages punitifs, et se limiter à la réparation des préjudices subis. La Commission propose de :

- **Réserver l'introduction des actions de groupe à des associations de consommateurs agréées pour une période déterminée par le Ministre en charge de l'Economie et des Finances.**
- **Prévoir, en cas de procédure abusive, le remboursement par les demandeurs des dommages subis par la défense.**
- **Désigner de manière limitative les juridictions compétentes pour traiter ces contentieux.**
- **Enoncer le principe selon lequel seuls les consommateurs ayant choisi d'adhérer à l'action de groupe pourront y participer.**
- **S'assurer que toute transaction soit homologuée après examen par le tribunal compétent.**

Mettre la politique du territoire et du logement au service de la croissance

Introduction

Le logement, facteur majeur de la croissance, est dans une situation insatisfaisante :

- 3,5 millions de personnes sont encore mal logées en France, auxquels s'ajoutent les 900.000 personnes sans domicile personnel.
- Seuls 57% des Français sont propriétaires de leur logement, contre 66% aux Etats-Unis et 84% en Espagne.
- L'insuffisance de logements disponibles pousse les prix de l'immobilier à la hausse, en particulier dans les régions très peuplées, ce qui pénalise le pouvoir d'achat des Français et interdit à un grand nombre d'entre eux de se loger dans de bonnes conditions. De plus, la hausse du prix de l'immobilier engendre un large étalement des villes vers la périphérie, qui coûte cher à la collectivité et nuit à l'environnement.
- Les coûts de transaction demeurent élevés, en raison du poids des impôts et des commissions d'agences. Ces dernières représentent jusqu'à 6% de la transaction, contre 3,2% en Suède ou même 1,5% au Royaume-Uni. Concilier mobilité et accession à la propriété, à l'instar de l'exemple américain, ne peut être envisageable que si les coûts de transaction sont raisonnables.
- Le logement social, qui représente le sixième du parc total, souffre des mêmes maux que le logement ordinaire : insuffisance de l'offre, difficultés d'accès au logement, trop faible mobilité résidentielle. Le nombre de logements sociaux effectivement construits est passé de 89.000 en 1994 à 43.000 aujourd'hui. Il connaît en outre des problèmes supplémentaires : un problème de gouvernance, la gestion des HLM étant éparpillée entre plus de 850 opérateurs de logements sociaux, dont certains fonctionnent sans réelle transparence ni contrôle extérieur ; une mauvaise gestion et un mauvais renouvellement du parc qui tourne peu en raison de l'absence de bail locatif social et du fait de l'évolution du revenu des ménages n'est quasi jamais suivie d'effet sur les loyers ; enfin un problème d'accès à la propriété, seulement 8.000 logements HLM étant vendus chaque année, soit 0,15% du parc total.
- Les investisseurs individuels, qui représentaient plus de 50% des acquéreurs au cours des dernières années, n'en représentent plus que 40%. En outre, le nombre des investisseurs institutionnels a chuté de 80% durant les vingt dernières années. En effet, les loyers progressant plus modérément que les prix de vente et la sécurité de l'investissement locatif étant insuffisamment assurée, la rentabilité avant impôt a diminué au point que les taux de rendement deviennent inférieurs aux taux d'emprunt.
- La défiscalisation immobilière proposée par la loi de 2006 portant engagement national pour le logement ne rencontre pas le succès attendu : du fait du plafonnement à 10.700€ du déficit foncier imputable, les investisseurs ne retrouvent pas les avantages escomptés. Les conséquences sont une désaffection à l'égard de ce

produit, pourtant considéré comme excellent par tous les professionnels, et une tendance à la construction de petits logements ne répondant pas à la demande de logements familiaux où il faudra plus facilement être en mesure de réunir les générations.

- La pénurie de logements résulte pour partie de ce que les propriétaires sont impuissants face aux mauvais payeurs, tandis que, faute de possibilité de relogement, les préfets peinent à exécuter les décisions d'expulsion. Ainsi, les propriétaires lorsqu'ils ne sont pas découragés de louer, revoient alors à la hausse leurs exigences en matière de caution ou de justificatifs de revenu, ce qui pénalise en particulier les ménages modestes.

Aujourd'hui, le logement doit être un enjeu prioritaire pour notre pays. En effet, la question du logement conditionne en grande partie la cohésion de notre société, entre les générations et entre les milieux sociaux. Une politique ambitieuse dans le domaine peut en effet générer des bienfaits considérables, à la fois en terme de croissance, d'emploi et de qualité de vie :

- Le secteur de la construction est potentiellement créateur d'emplois nombreux et variés, qui font appel aussi bien à l'ingénieur diplômé qu'au travailleur sans qualification. Il se heurte à d'importants goulets d'étranglement en termes d'emplois. Il implique de la recherche, des technologies de haut niveau et fort utiles sur tous les marchés. L'industrie du logement, concentrée de technologies multiples, est capable d'engendrer un effet d'entraînement puissant sur l'ensemble de l'économie.
- L'acquisition d'un logement permet aux plus modestes de se constituer enfin un patrimoine. Pour ces familles, cela signifie des possibilités d'emprunts plus grandes, une plus grande capacité à faire face aux aléas du chômage et de la retraite, et surtout un héritage à transmettre aux enfants, si les réformes appropriées sont mises en œuvre.
- Un parc immobilier vaste et fluide facilite la mobilité professionnelle d'un pays. Il permet ainsi aux Français de saisir pleinement les opportunités de travail qu'ils peuvent rencontrer au cours de leur carrière.
- La situation du logement conditionne en grande partie la cohésion de notre société, entre les générations mais également entre les milieux sociaux.
- Une rénovation de la totalité du parc immobilier du pays, effectuée selon des exigences environnementales ambitieuses, permet non seulement de réduire les gaspillages d'énergie mais aussi de préserver notre patrimoine naturel.

L'objectif de 500 000 logements neufs dont 120 000 logements sociaux doit être une priorité, afin de faire face au droit de tous à un logement décent, de répondre aux tensions sur le marché immobilier, qu'il soit locatif ou non, et de faciliter la mobilité.

L'accession à la propriété, qui constitue une ambition légitime de chaque français, est menacée : l'augmentation des prix de l'immobilier, conjuguée à celle des taux d'intérêt, conduit à des coûts d'achats rédhibitoires pour un nombre croissant d'acquéreurs potentiels. Seule une politique d'incitation forte accompagnée d'une transparence du marché du logement permettra donc de répondre à cette aspiration.

La Commission propose donc un plan global de relance du logement, qui vise à la fois à développer l'offre de logement disponible (A), à améliorer la qualité de l'habitat (B), à garantir la mobilité résidentielle (C) et faciliter l'accès à la propriété (D)

A. Construire 500.000 logements nouveaux par an, notamment en densifiant certains espaces urbains

En 2006, 422.000 logements ont été mis en construction. Sur les 12 mois précédant le 31 août dernier, 438.000 logements l'ont été. Afin de loger les jeunes et de reloger ceux, notamment les personnes âgées, qui vivent dans des habitations insalubres ou vétustes, 500.000 logements nouveaux par an doivent être construits chaque année jusqu'à 2013, puis 350.000 logements par an la décennie suivante, en utilisant plus efficacement les espaces urbains existants.

Ces nouveaux logements devront satisfaire les exigences de haute qualité environnementale, en particulier pour la consommation d'énergie et l'isolement.

Cette perspective suppose aussi que soit menée une politique active de formation dans le secteur du bâtiment et des travaux publics afin de remédier à la difficulté rencontrée par les entreprises pour recruter les qualifications adéquates.

A1 Récupérer le foncier nécessaire pour construire dans les zones à forte tension

Le premier obstacle à la construction de nouveaux logements est la rareté et le prix du foncier constructible alors que le foncier physique ne manque pas. Les lois de 2006 sur le logement n'ont pas entièrement résolu ce problème. Il faut donc inciter les communes à utiliser ce foncier et le rendre constructible, permettre à l'Etat de reprendre la main, en cas de nécessité, et mettre en place des mécanismes privés incitatifs.

- **Regrouper à l'échelon intercommunal, notamment celui de l'agglomération ou de la communauté de communes, les compétences locales en matière d'urbanisme et d'habitat**, notamment en vue de la constitution de réserves foncières. C'est essentiel pour coordonner les acteurs locaux entre eux à un niveau pertinent pour dégager des ressources foncières et assurer une planification urbaine efficace.
- **Autoriser l'Etat à se réapproprier le foncier disponible des communes dans lesquelles la construction de logements sociaux ne répond pas aux objectifs de la loi SRU (loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain).**

La subrogation de l'Etat aux communes défaillantes à l'égard de leurs obligations de construction de résidences socialement mixtes s'appuiera sur l'exercice du droit d'expropriation, dont l'Etat reste titulaire au titre de l'utilité publique, malgré la décentralisation. L'Etat peut exercer ce droit d'expropriation à son propre profit de même qu'au profit de toute personne publique (collectivité territoriale, établissements publics, dont les bailleurs sociaux) ou privée (promoteurs privés pouvant non seulement construire mais également gérer les logements sociaux construits).

➤ **Mettre en place à titre expérimental de nouveaux mécanismes privés incitatifs.**
Afin de faciliter la mobilisation du foncier disponible et d'inciter les collectivités territoriales comme les particuliers comme les acteurs institutionnels à libérer davantage de foncier, des mécanismes juridiques et fiscaux seront mis en place à titre expérimental :

- **Créer un nouveau type de société immobilière**, en soumettant au régime des SIIC (Sociétés d'Investissements Immobiliers Cotées) des sociétés foncières d'un genre nouveau ayant pour objet la production et la détention du foncier. Ces foncières de démembrement auraient pour objet principal la construction ou l'acquisition d'actifs immobiliers en vue de la cession immédiate de l'immeuble bâti et du portage du foncier. La société foncière louera le foncier, et éventuellement les parties communes, à l'accédant, dans le cadre des charges communes de copropriété. A tout moment, l'accédant disposera d'une option d'achat à prix prédéterminé de ce foncier. Il peut également continuer à louer le foncier.

Les investisseurs devront parfaitement être informés de leurs droits restreints sur la propriété. Afin d'encourager les particuliers à investir dans de telles foncières de démembrement, les intérêts d'emprunt contractés par des personnes physiques pour l'acquisition des titres de foncières de démembrement seraient pour partie déductibles du revenu imposable à l'impôt sur le revenu

- **Créer un statut expérimental d'entreprises liées spécifiquement au logement.**
Pour favoriser la production, la détention et l'exploitation de logements, la Commission propose la création, à titre expérimental, d'une nouvelle forme juridique d'entreprises, ouverte en principe aux seuls particuliers, ayant pour objet exclusif la construction de logements, leur détention et leur exploitation («ECLE»).

Le régime fiscal des Entreprises de construction de logement et d'exploitation (ECLE) s'inspirerait du régime sociétés d'investissements immobiliers cotées et de l'ancien régime fiscal des ECL (Entreprises de construction de Logements). Les ECLE devront être des sociétés par actions (SA, SAS, SCA) et non des copropriétés non dotées de la personnalité morale. Leur activité nécessiterait un capital social minimum et des organes de contrôle. Les ECLE auront pour objet exclusif la construction de logements, leur détention et leur exploitation soit sous forme de location, soit sous forme de vente à des primo-accédants. Les ECLE pourraient être constituées par apport en numéraire ou apport en nature d'actifs immobiliers. La transformation des ECLE en structure d'un autre statut entraînerait la déchéance du régime fiscal de faveur.

Au bout de 2 ans d'expériences limitées, l'impact de ces processus sur la croissance sera évalué. Ils seront alors généralisés ou supprimés.

A2 Inciter massivement les collectivités territoriales à construire, en particulier des logements socialement mixtes

Une fois le foncier disponible, la construction de logements implique d'une part d'encourager les collectivités locales à construire et rénover, et d'autre part d'assouplir les règles de fixation des coefficients d'occupation des sols (COS).

➔ **Encourager les collectivités locales à construire et rénover**

Il convient d'aider et encourager les communes et intercommunalités qui construisent ou rénovent. Pour ce faire plusieurs axes doivent être privilégiés :

- ✎ Créer les nouvelles ressources pour les collectivités territoriales qui urbanisent :**
 les coûts d'urbanisation en équipements collectifs peuvent être compensés au moyen d'un intéressement fiscal des collectivités territoriales leur permettant d'assumer les coûts collectifs induits. Ils peuvent l'être également par le biais d'un dispositif contractuel entre des promoteurs immobiliers d'une part, et une société d'aménagement réunissant l'Etat et les collectivités territoriales d'autre part. Au terme de ces négociations, les promoteurs doivent pouvoir réaliser directement les aménagements publics et les équipements collectifs ou y contribuer financièrement.
 - ✎ Promouvoir l'implication d'opérateurs privés tant dans la construction que la gestion de logements socialement mixtes.** Les bailleurs font actuellement insuffisamment appel à la mise en concurrence de prestataires, y compris venant du secteur privé, alors même qu'il s'agit là d'une obligation juridique. Il faut donc :
 - élargir les opérations de construction à des opérateurs de statut privé, dans le cadre d'un appel à la concurrence et sur la base d'un cahier des charges prédéfini.
 - promouvoir les partenariats public-privé (PPP) au moyen de conventionnements permettant à terme le retour des logements construits dans le parc libre.
 - ✎ Simplifier et clarifier les mécanismes d'aide et de financement, tant pour la construction que pour l'entretien.** Pour la construction, ces mécanismes peuvent prendre la forme de subventions ou de prêts bonifiés pour l'acquisition de foncier et le financement des coûts de construction.
- ## ➔ **Assouplir les règles de fixation des coefficients d'occupation des sols (COS)**
- ✎ Donner aux préfets, par un texte spécifique, le pouvoir de relever d'autorité les COS à caractère manifestement « malthusien ».** L'introduction d'un COS par les communes dans leurs plans locaux d'urbanisme (PLU) est facultative et souvent utilisée de façon à limiter leur expansion démographique et urbaine en créant une rareté artificielle de foncier.
 - ✎ Introduire un plancher légal de COS par zone et déduire les espaces collectifs du calcul de COS** de façon à assurer un développement urbain harmonieux. Une ville comme Berlin a ainsi introduit un COS plancher dans certains quartiers centraux de façon à faciliter leur extension verticale et à permettre ainsi à ceux qui en ont besoin, pour des raisons professionnelles ou par goût d'y vivre. Les COS d'autres quartiers y sont également modulés de façon à structurer un développement urbain harmonieux comprenant des zones d'habitat collectif et/ou individuel insérées dans des espaces verts.
 - ✎ Introduire une différenciation obligatoire du COS selon le type de locaux** (logements, bureaux, commerces) et **assouplir les règles de changement d'affectation des locaux**, de façon à faciliter la transformation de bureaux et commerces en logements et vice-versa. Ainsi la politique d'urbanisation pourra

assurer un équilibre harmonieux en favorisant le (re-)peuplement de quartiers essentiellement d'affaires et réciproquement.

A3 Rétablir les conditions d'une bonne gouvernance des organismes HLM

Il faut transformer le parc de logements sociaux en un parc de logements mixtes et améliorer la gouvernance des HLM afin de pouvoir garantir à tous, et surtout aux plus modestes, un logement de qualité. Pour cela il convient avant tout de :

- **Différencier plus largement les plafonds de ressources conditionnant l'éligibilité à un logement HLM**, en fonction de taux d'effort socialement équitable afin de favoriser l'accès des plus modestes.
- **Déterminer les loyers des ménages logés en HLM en fonction des revenus et du respect des plafonds** et appliquer effectivement le système des « surloyers » pour les ménages dépassant les plafonds de ressource d'éligibilité afin que le taux d'effort soit socialement équitable pour permettre l'accès des plus modestes à des conditions financièrement raisonnables.
- **Réexaminer la situation tous les trois ans au terme du bail**, de façon à faire évoluer la situation résidentielle dans le parc social selon la situation financière et familiale des occupants.

Au delà de ces mesures permettant d'améliorer la gestion du parc, il convient de modifier en profondeur la gouvernance des HLM :

- **Soumettre les bailleurs sociaux à des objectifs de construction clairement définis assortis de sanctions effectives.**
 - L'article L 423 du Code de la concurrence et de l'habitation doit être appliqué sans faiblesse. Il prévoit la possibilité de dissoudre les organismes qui ont moins de 1.500 logements et ont construit moins de 500 logements au cours des 10 dernières années.
 - Tout organisme HLM ne respectant pas ses obligations de service public clairement définies sera considéré comme un organisme constructeur de droit commun et perdra tout privilège fiscal, ainsi que les facilités de financement prévues par la Caisse des Dépôts et des consignations.
 - Ainsi, tous les organismes HLM qui n'auront pas rénové, construit ou vendu au moins 5% de leur parc chaque année seront déconventionnés et ne bénéficieront plus du financement spécifique auquel ils ont aujourd'hui droit. Ces conventions, nécessaires, entre pouvoirs publics et HLM, devront prévoir la construction d'un nouveau logement socialement mixte pour chaque logement social vendu.
 - Ce mécanisme de conventionnement sera un bon levier pour réorganiser le parc d'organismes HLM, en assurer une gestion plus efficace, plus concentrée et plus transparente.

➤ Renforcer l'efficacité et la transparence de la gestion des bailleurs sociaux

- **Clarifier le mode de détermination des charges locatives** en introduisant une plus grande transparence dans leur calcul et en mettant à disposition des locataires les coûts de gestion des organismes ; cet effort de transparence doit s'assortir d'une certification externe obligatoire des comptes des bailleurs.
- **Donner la possibilité aux organismes HLM de réévaluer leurs bilans** par la cession de logements ou le déconventionnement, en s'engageant dans ce cas sur des constructions à venir.
- **Simplifier et clarifier les mécanismes d'aide et de financement, tant pour la construction que pour l'entretien.** Pour la construction, ces mécanismes peuvent prendre la forme de subventions ou de prêts bonifiés pour l'acquisition de foncier et le financement des coûts de construction.

➤ Promouvoir l'implication d'opérateurs privés tant dans la construction que la gestion de logements socialement mixtes.

B. Construire autrement

Construire plus exige de construire autrement, pour tenir compte des immenses progrès en cours et à venir dans tous les secteurs de la construction et de l'urbanisme.

B1 Créer avant 2012 dix Ecopolis, villes d'au moins 50.000 habitants intégrant haute qualité environnementale et nouvelles technologies de communication

Construire constitue en soi un geste architectural et politique. C'est laisser une trace forte dans le pays, lui montrer l'image qu'il peut donner de lui-même. Le moment est donc venu pour la France de construire des villes d'un genre nouveau, véritables laboratoires de la modernité urbaine, avec un souci permanent d'équilibre financier, écologique, technologique et social.

Les Ecopolis seront des villes d'au moins 50.000 habitants intégrant une haute qualité environnementale et les toutes nouvelles technologies de communication. Elles serviront notamment à faire progresser massivement l'urbanisme général, au service d'objectifs de croissance durable tels que des infrastructures haut débit, des transports technologiquement à la pointe et des constructions « durables ».

L'aspect environnemental de cette entreprise est fondamental : en effet, les habitations contribuent par leur construction puis par leur utilisation à plus de 20% de la production de gaz à effet de serre. Le bâtiment constitué des logements, des immeubles de bureaux, des commerces et équipements publics ou privés, absorbe environ 46% de la consommation d'énergie totale de la France avant le transport (30%) et l'industrie (25%).

Ces « espaces urbains durables » devront intégrer emploi, logement, cadre de vie et mixité sociale, et mettre en œuvre des ressources énergétiques renouvelables : éoliennes, panneaux solaires. Ils joueront ainsi le rôle de laboratoires de la réduction de la

consommation d'eau, du tri des déchets, du développement de la biodiversité, de la réduction de la consommation d'air conditionné, de l'aménagement de plans d'eau, de la création d'espace vert (équivalant à 20% de la surface de la ville), de l'accès très large gratuit aux nouvelles technologies de l'information. Enfin, elles devront encourager la mixité sociale.

Plusieurs pays l'ont déjà fait : *Mountain View* en Californie, *Hammerdy Sjöstat* en Suède, *New Songdo City* en Corée, ou encore les *Ecotowns* anglaises. Gordon Brown a en effet annoncé, dans son discours d'investiture, son intention de lancer dans les années à venir la construction de cinq *Ecotowns* appelées à accueillir de 10.000 à 20.000 habitants. La première de ces *Ecotowns* sera créée à l'initiative de l'Etat et les autres par appel à candidatures auprès de villes existantes de petite taille. Près d'une quarantaine de collectivités territoriales se sont portées candidates, de sorte que le gouvernement britannique a décidé de porter le nombre de ces *Ecotowns* à dix.

Il appartient à l'Etat de lancer un tel projet, qui doit devenir un enjeu mobilisateur de la croissance. Doivent être définis une vision, un cahier des charges et un financement équilibré associant Etat, collectivités territoriales, Caisse des Dépôts et secteur privé. Ces opérations d'intérêt national seront menées dans le cadre d'opérations d'intérêt national par des établissements d'aménagement public qui porteront le foncier et définiront un cahier des charges ayant vocation à prévoir les implantations des logements et des activités économiques dans le même environnement, sans distinction, en préconisant la mixité sociale.

Trois engagements préalables doivent être pris par l'Etat à l'égard aux collectivités territoriales et à leurs habitants :

- (1) L'absence d'impact de ces opérations sur la fiscalité locale
- (2) La qualité et la densité les plus adaptées aux exigences environnementales
- (3) La création d'emplois

Parmi les 10 Ecopolis, 3 pourront être créées dans des quartiers prioritaires. Ces sites seront sélectionnés à partir des candidatures des villes, des pôles de compétitivité et des sites universitaires d'excellence.

C. Echanger

La mobilité du logement est essentielle afin de ne pas entraver les parcours professionnels et personnels de la population. En particulier, les possibilités d'échange de logements sociaux doivent être élargies et les relations entre bailleurs et locataires refondées.

Il faut donc tout faire pour faciliter les échanges et la mobilité des individus, condition clé du bon fonctionnement du marché du travail et partant de la croissance.

C1 Moins taxer le mouvement

Avant tout, une plus grande mobilité n'est possible que si les coûts de transaction occasionnés par le déménagement sont beaucoup moins élevés qu'ils ne le sont aujourd'hui.

En effet, la France est l'un des pays industrialisés où les coûts de transactions immobilières et partant de mobilité sont les plus importants. Ces coûts correspondent principalement aux droits de mutation à titre onéreux (l'essentiel des frais de notaires), aux frais de certification et aux éventuels frais d'agence.

La Commission propose de réduire les frais annexes à l'achat et à la location :

- **Supprimer les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) liés à l'achat ou la vente d'un bien immobilier, dans le cadre d'une rationalisation d'ensemble de la fiscalité immobilière.**
- **Réduire les frais d'agence en introduisant une plus grande concurrence dans ce secteur et, au besoin, en adaptant la réglementation pertinente.**

C2 Créer une Bourse internet des offres et des demandes dans le logement social

Le parc social de logements représente le sixième du parc locatif en France. Officiellement, l'échange de logements n'y est possible que dans le cas où les deux foyers volontaires occupent deux logements appartenant au même bailleur et situés dans le même ensemble immobilier. Toute autre forme d'échange est considérée comme de la sous-location et permet l'expulsion des locataires concernés (une condamnation de 45 000 euros et 3 ans d'emprisonnement, pour production de faux document sont également prévus).

Pourtant, une bourse officieuse du logement social s'est créée sur internet. Elle existe donc, de fait, et répond à un véritable besoin. D'ores et déjà, de nombreux internautes, lassés d'attendre une réponse de la part des organismes HLM qui prend parfois plusieurs années (374.000 ménages franciliens seraient toujours en attente de réponse), échangent leurs appartements sur cette bourse, dans des conditions juridiquement fragiles.

Dotée d'une existence légale et officielle, une telle Bourse virtuelle du logement social pourrait être gérée par une ou plusieurs associations, ainsi que des collectivités territoriales. Elle servira à faciliter l'échange entre deux logements, à condition que les locataires soient bons payeurs, qu'ils aient des raisons légitimes d'échanger leurs logements (emploi, rapprochement familial, mariage, divorce, enfants, prise en charge d'ascendants) et qu'ils soient effectivement sous les plafonds de ressource.

Cette Bourse internet recenserait, à l'échelle nationale, à la fois les logements vacants et ceux disponibles pour échange. Elle ferait intervenir de nombreux acteurs :

- les bailleurs publics et privés
- les communes
- l'ANPE
- les associations

Les bailleurs publics et privés devront mettre en ligne leurs logements vacants. Un fichier mutualisant ces logements sera alors accessible aux internautes. En plus des logements vacants, le site présentera les annonces d'échanges rédigés par les locataires eux-mêmes.

Les locataires désirant échanger leurs logements devront motiver leur choix et le faire savoir à leur bailleur. Les locataires pourront alors mettre leur annonce en ligne. Ces derniers procéderont à une première sélection de locataires potentiels, puis arrêteront leur choix, en accord avec le bailleur.

C3 Encourager les propriétaires à louer leurs logements en établissant des rapports plus équilibrés avec les locataires

Ces mesures viendront compléter l'ensemble des mesures proposées jusqu'à présent, une fois que le marché du logement aura retrouvé une fluidité suffisante pour éviter de reproduire, voire renforcer, les effets du rationnement actuel du marché du logement.

👉 Mieux protéger le locataire :

- **Alléger le contrat de bail de façon à réduire les exigences des propriétaires bailleurs à l'égard des candidats locataires.** Cela passe par :
 - **Réduire le dépôt de garantie** à un mois de loyer, raccourcir son délai de restitution à huit jours et en confier la garde à une partie tierce au contrat de bail.
 - **Interdire au bailleur d'exiger une caution** qui s'ajoute au dépôt de garantie.
 - **Raccourcir le délai de préavis** que doit donner un locataire pour quitter le logement.
- **Mieux protéger les locataires par une assurance spécifique du loyer contre les aléas de leurs revenus :** 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. Intervenant en complément des mesures proposées par ailleurs, son coût de mise en œuvre peut être réduit si la procédure d'expulsion est réformée parallèlement.

👉 Mieux protéger le propriétaire bailleur en sécurisant le régime des expulsions de façon à garantir la récupération de son bien. Cela passe par :

- **Raccourcir les délais légaux** encadrant le régime des expulsions.
- **Limiter les pouvoirs d'appréciation discrétionnaire du juge** en matière de délais de grâce et de paiement aux cas les plus difficiles socialement.
- **Encadrer plus strictement le pouvoir d'appréciation discrétionnaire du préfet**, notamment par une compétence liée dans la décision d'accorder le concours de la force publique.

👉 Assouplir les conditions de résolution extrajudiciaire des contentieux à travers des modes de règlement à l'amiable, de façon à ne pas pénaliser les locataires de bonne foi.

D. Approprier

L'accès à la propriété est un facteur de sécurité, de bien être, de confiance et va dans le sens d'un climat favorable à la croissance. De plus les ressources dégagées par les ventes de logements, y compris de logements sociaux, permettent d'en construire de nouveaux. Pourrait être mis en place un dispositif organisant la construction d'un logement dans une résidence socialement mixte pour chaque logement social vendu.

D1 Proposer d'ici 10 ans à tous les locataires modestes d'accéder à la propriété, à travers des financements adaptés

Selon l'Observatoire de l'épargne européenne, si 3 Français sur 4 souhaite devenir propriétaires, seuls 58% d'entre eux possèdent effectivement un logement. En Espagne, 84% de la population est propriétaire en raison d'une politique fiscale très favorable à l'accès au logement. Les ménages propriétaires ont la possibilité de déduire de leurs revenus imposables 15% des intérêts des emprunts (plafonnés à 30% du revenu imposable) ainsi qu'un montant correspondant à une partie de l'amortissement de leur logement.

Devenir propriétaire n'a toutefois de sens que si au préalable les transactions sont facilitées pour assurer la mobilité des Français.

En France, la loi portant engagement national pour le logement vise à développer la vente de logements HLM à leurs occupants et prévoit la possibilité de vendre les logements sociaux avec une décote pouvant aller jusqu'à 35% de la valeur du logement telle que déterminée par le service des domaines. Les logements vendus en application de cette loi sont comptabilisés dans le quota de 20% de logements sociaux imposé par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU). Les bailleurs sociaux disposent donc de la faculté de céder des logements de leur parc à leurs occupants, en modulant la décote appliquée à la valeur de cession en fonction des revenus des acquéreurs et de leur ancienneté dans leur logement. Les bailleurs sociaux devront conserver des logements locatifs et la fonction de syndic des immeubles en partie cédés à leurs locataires.

Pour financer ces acquisitions, des produits financiers nouveaux doivent être développés par les banques, en liaison avec la Caisse des Dépôts et Consignations. Le produit du 1% logement (plus de 3 milliards d'euros) pourrait être mobilisés à cet effet. Les aides à la personne (plus de 14 milliards d'euros) pourraient être redéployées dans cette perspective d'accession à la propriété. Ces produits seront à disposition de tous les ménages modestes, ce qui facilitera également l'achat de logements hors du parc d'HLM. Un plan de mise en œuvre sera proposé dans le rapport final. Les locataires doivent pouvoir capitaliser à cet effet une partie des loyers déjà versés selon des mécanismes tenant compte à la fois de leur situation patrimoniale, de leurs revenus et de la nature du logement concerné.

Les financements pourront reposer sur la création de nouveaux produits d'appel à l'épargne comme la création d'un produit d'assurance vie ad hoc. Ils supposent aussi que l'acquisition soit soutenue par des politiques ciblées en faveur des plus modestes évoquées par la suite.

D2 Permettre aux personnes âgées bénéficiant du minimum vieillesse de disposer du droit d'usage d'un logement social jusqu'à leur décès

Nombreux sont les retraités à ne pouvoir disposer d'un logement digne. S'élevant à 603,91 € pour un couple, le minimum vieillesse ne permet pas d'acquitter le loyer d'un logement social décent (dont les charges sont importantes).

- ✎ **Permettre aux personnes âgées ne touchant que le minimum vieillesse de disposer de l'usufruit d'un logement social adapté**, et ce jusqu'à la fin de leur vie. Ce droit à l'usage d'un logement social adapté découlera de l'ensemble des loyers déjà versés.