

## ***Atelier Pouvoir d'achat***

# **Conclusions**

La Commission pour la Libération de la Croissance Française remet ici ses premières conclusions.

A la demande du Président de la République et du Premier ministre, elles portent sur les moyens d'améliorer le pouvoir d'achat, premier facteur de la croissance. En particulier, elles concernent l'amélioration de l'accès au logement, les moyens de communication, le pouvoir des consommateurs et l'amélioration de la distribution.

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

### **Premier chantier : relancer le logement**

#### **A. Construire**

---

- A1** Construire 500.000 logements nouveaux par an, notamment en desserrant les règles de densité urbaine
- A2** Inciter massivement les collectivités territoriales à construire des logements socialement mixtes
- A3** Réformer les offices de HLM
- A4** Créer avant 2012 dix Ecopolis, villes d'au moins 50.000 habitants intégrant technologies vertes et nouvelles technologies de communication
- A5** Création de Foncières de Démembrement
- A6** Création d'un nouveau statut d'entreprises liées spécifiquement au logement

## B. Echanger

---

- B1** Encourager les propriétaires à louer leurs logements grâce à des rapports plus équilibrés vis-à-vis des locataires
- B2** Permettre la mobilité du logement social sur l'ensemble du territoire grâce à la création d'une Bourse internet des offres et des demandes

## C. Approprier

---

- C1** Proposer d'ici 5 ans à tous les locataires modestes d'accéder à la propriété, à travers des financements adaptés
- C2** Une TVA au taux réduit de 5,5% pour faciliter l'accession à la propriété des primo-accédants

Deuxième chantier : augmenter le pouvoir d'achat, en particulier en réduisant les rentes et en améliorant la concurrence

## A. La distribution

---

- A1** Restaurer la liberté tarifaire dans la distribution et le commerce de détail
- A2** Instaurer la libre entrée dans le commerce de détail et l'hôtellerie
- A3** Protéger les petits commerces et les petits fournisseurs
- A4** Mieux contrôler les positions dominantes locales dans la distribution

## B. La concurrence

---

- B1** Réduire le coût de l'accès aux NTIC
- B2** Développer la concurrence entre la route et le rail, pour les passagers et pour le fret, afin de baisser les prix
- B3** Favoriser les actions de groupe pour les consommateurs
- B4** Transformer le Conseil de la concurrence en véritable Autorité indépendante, dotée de pouvoirs d'investigation et d'enquête

## C. Le pouvoir d'achat

---

- C1** Rendre aux salariés du pouvoir d'achat sans coût fiscal
- C2** Développer l'intéressement, en particulier dans les PME de moins de 50 salariés, afin de mieux les associer aux bonnes performances de leurs entreprises
- C3** Faciliter l'accès au crédit à la consommation et au microcrédit social, tout en améliorant les mécanismes qui préviennent le surendettement
- C4** Réduire le coût des services à domicile pour les ménages

## D. La gratuité

---

- D1** Développer de nouvelles gratuités en protégeant la qualité des services publics et en rendant les usagers plus responsables

## Premier chantier : relancer le logement

### A. Construire

---

- A1** Construire 500.000 logements nouveaux par an, notamment en desserrant les règles de densité urbaine
- A2** Inciter massivement les collectivités territoriales à construire des logements socialement mixtes
- A3** Réformer les offices de HLM
- A4** Créer avant 2012 dix Ecopolis, villes d'au moins 50.000 habitants intégrant technologies vertes et nouvelles technologies de communication
- A5** Création de Foncières de Démembrement
- A6** Création d'un nouveau statut d'entreprises liées spécifiquement au logement

### B. Echanger

---

- B1** Encourager les propriétaires à louer leurs logements grâce à des rapports plus équilibrés vis-à-vis des locataires
- B2** Permettre la mobilité du logement social sur l'ensemble du territoire grâce à la création d'une Bourse internet des offres et des demandes

### C. Approprier

---

- C1** Proposer d'ici 5 ans à tous les locataires modestes d'accéder à la propriété, à travers des financements adaptés
- C2** Une TVA au taux réduit de 5,5% pour faciliter l'accession à la propriété des primo-accédants

## Introduction

**Le logement a toujours été un facteur majeur de croissance.** En 1849 déjà, le député Nadeau frappait les esprits par sa formule « *quand le bâtiment va, tout va* ». Plus près de nous, 10 ans de boom immobilier ont permis à l'Espagne de réaliser des performances économiques exceptionnelles : son PIB a augmenté de 50% entre 1997 et 2006, soit deux fois plus qu'en France ; les 700.000 logements construits chaque année ont aidé à créer 2,7M d'emplois depuis 2004, soit plus que pour la France et la Grande-Bretagne réunies.

**Aujourd'hui, le logement doit être un enjeu prioritaire pour notre pays.** 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 :

- La construction génère des emplois nombreux et variés, qui font appel aussi bien à l'ingénieur diplômé qu'à l'immigré volontaire mais sans qualification.
- Un parc immobilier vaste et fluide facilite la mobilité professionnelle dans le pays. Il permet ainsi aux Français de saisir pleinement les opportunités de travail qu'ils peuvent rencontrer au cours de leur carrière.
- 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, davantage de ressources face aux aléas du chômage et de la retraite, et surtout un héritage à transmettre aux enfants.
- 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.
- La situation du logement conditionne en grande partie la cohésion de notre société, entre les générations mais également entre les milieux sociaux.

### **La situation actuelle est toujours très insatisfaisante :**

- Entre 1 et 3,5M de Français seraient encore mal logés dans notre pays, 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 même 84% en Espagne.
- L'insuffisance de logements disponibles pousse les prix de l'immobilier à la hausse, ce qui pénalise le pouvoir d'achat des Français.
- Cette insuffisance engendre un large étalement des villes vers la périphérie, qui coûte cher aussi bien à la collectivité qu'à l'environnement.
- Cette insuffisance rend les propriétaires impuissants face aux mauvais payeurs : faute de possibilité de relogement, les préfets peinent en effet à exécuter les décisions d'expulsion. Un risque important pèse ainsi sur les propriétaires. Ces

derniers, lorsqu'ils ne sont pas découragés de louer, revoient alors à la hausse leurs exigences en matière de caution ou de justificatif de revenu, ce qui pénalise en particulier les étudiants et les ménages modestes.

- Les coûts de transaction demeurent élevés : les commissions des agences représentent jusqu'à 6% de la transaction, contre 3,2% en Suède ou même 1,5% au Royaume-Uni. La France figure en 3<sup>ème</sup> place des pays industrialisés en matière de frais liés à l'achat.
- 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. Il connaît cependant deux problèmes supplémentaires : premièrement, 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 ; deuxièmement, un problème d'accès à la propriété, seulement 8.000 logements HLM étant vendus chaque année, soit 0,15% du parc total.
- Les investisseurs, qui représentaient plus de 50% de la clientèle au cours des dernières années, n'en représentent plus que 40% : les loyers progressent plus modérément que les prix de vente, induisant une baisse de la rentabilité avant impôt. Alors que les taux de rendement étaient supérieurs aux taux d'emprunt, le phénomène est aujourd'hui inversé.
- Malgré un accroissement de l'offre disponible de logement de 45%, les professionnels vont réduire leurs mises en vente par précaution, afin de rééquilibrer le marché. En 2008, l'offre baissera donc probablement d'au moins 20%, ce qui se traduira mécaniquement par une baisse des ventes d'environ 10%, sans diminution des prix.
- Le dispositif Borloo ne rencontre pas le succès que l'on en attendait : les investisseurs ne retrouvent pas les avantages escomptés, du fait du plafonnement à 10.700 € du déficit foncier imputable, ce qui ampute sensiblement la rentabilité. Les conséquences sont une désaffection 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.

Fixer un objectif de 70% de propriétaires en 2007 correspond au vœu des Français et des professionnels. Cependant, là encore, l'accession à la propriété 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 permettra donc d'atteindre ce but. L'objectif de 500.000 logements neufs dont 120.000 logements sociaux ne sera en aucun cas atteint si l'offre locative ne continue pas à être développée.

En effet, si l'accession à la propriété doit être encouragée pour faire de la France « un pays de propriétaires », les dispositifs soutenant le logement locatif doivent être impérativement maintenus, voire améliorés.

La Commission propose par conséquent un plan global du logement, qui vise à la fois à développer l'offre de logement disponible (A), à favoriser la mobilité résidentielle (B) et à faciliter l'accès au logement (C).

## A. Construire

---

### **A1 Construire 500.000 logements nouveaux par an, notamment en desserrant les règles de densité urbaine**

Afin de loger les nouveaux ménages et de reloger ceux qui vivent dans des habitations insalubres ou vétustes, 500.000 logements nouveaux par an doivent être construits d'ici à 2010, puis 350.000 logements par an la décennie suivante. En 2006, seuls 422.000 logements étaient créés.

Ces nouveaux logements doivent répondre aux nouvelles exigences en matière d'environnement, en particulier pour la consommation d'énergie et l'isolement. Ces nouveaux logements doivent par ailleurs être adaptés aux nouvelles technologies.

- ✎ **S'autoriser à construire dans la hauteur** : 500.000 à 735.000 ménages seront potentiellement prioritaires au titre du droit au logement opposable à compter de décembre 2008. La pression sur l'offre de logement disponible va donc considérablement s'accroître. Par conséquent, et malgré les réticences des collectivités territoriales, la construction d'une « ville sur la ville » est nécessaire : il s'agit d'accroître la hauteur des immeubles, tout en s'efforçant de préserver des espaces non construits, en particulier les espaces verts à l'image de ce qu'on pu réaliser des villes comme Berlin ou Londres.
- ✎ **Créer un intéressement financier pour les collectivités territoriales qui urbanisent** : les coûts d'urbanisation en équipements collectifs peuvent être compensés 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 aménagements collectifs auxquels ils contribuent financièrement.
- ✎ **Donner aux préfets le pouvoir de relever d'autorité les coefficients d'occupation des sols (COS) à caractère manifestement « malthusien ».**
- ✎ **Introduire un plancher légal de COS par zone en fonction des tensions sur le marché.**
- ✎ **Introduire une différenciation obligatoire du COS selon le type de locaux** : logements, bureaux, commerces, etc.
- ✎ **Assouplir les règles de changement d'affectation des locaux**, de façon à faciliter la transformation de bureaux et commerces en logements.
- ✎ **Regrouper à l'échelon intercommunal les compétences locales en matière d'urbanisme et d'habitat**, notamment en vue de la constitution de réserves foncières.
- ✎ **Désenclaver les quartiers reconnus comme prioritaires par l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU)**, notamment en développant les transports entre ces quartiers et le reste de la ville.
- ✎ **Prévoir des emplois d'entretien dans les quartiers rénovés.**

Ces mesures doivent en particulier s'appliquer aux grandes villes telles que Paris, Lyon et Marseille. Par leur taille, ces villes peuvent en effet générer un puissant effet d'entraînement dans le pays, à la fois en matière de politique du logement et de renouveau architectural.

## **A2 Inciter massivement les collectivités territoriales à construire des logements socialement mixtes**

- ✎ **Envisager que l'Etat puisse exproprier 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).** Les communes qui n'auraient pas de foncier disponible paieraient une amende égale à la valeur des terrains non disponibles. La subrogation de l'Etat aux communes défailtantes à l'égard de leurs obligations de construction de logements sociaux 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).
- ✎ **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 :

  - (1) 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 ;
  - (2) 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.
- ✎ **Distinguer complètement le système de financement d'aide à la construction de celui des aides aux locataires,** afin de permettre une analyse objective des coûts, des projets et des besoins des populations concernées.
- ✎ **Organiser la construction d'un nouveau logement socialement mixte pour chaque logement social vendu.**
- ✎ **Abaisser les plafonds de ressources conditionnant l'éligibilité à un logement HLM,** en fonction de taux d'effort socialement équitable.

### **A3 Réformer les offices de HLM**

- ✎ Réduire massivement le nombre d'organismes HLM pour en accroître l'efficacité.
- ✎ Unifier les critères et rendre plus transparentes les procédures d'attribution des logements socialement mixtes, notamment en cas de changement de situation professionnelle.
- ✎ Renforcer l'efficacité des offices HLM et leur soumission à des objectifs de construction clairement définis.
  - \* Application de critères de performance adaptés assortis de sanctions effectives
  - \* Certification externe obligatoire de leurs comptes.
  - \* tout office d'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.
- ✎ Organiser la transparence des revenus des gestionnaires et des dirigeants d'offices d'HLM.
- ✎ Donner la possibilité aux sociétés HLM de réévaluer leurs bilans par la cession de logements ou le déconventionnement, en s'engageant dans ce cas sur des constructions à venir.
- ✎ Déterminer les loyers des ménages logés en HLM en fonction des revenus et du respect des plafonds et appliquer effectivement et beaucoup plus largement le système des « surloyers » pour les ménages dépassant les plafonds de ressource d'éligibilité.

L'ensemble de ces mesures sera financé par une rationalisation du dispositif budgétaire d'aide au logement (qui aujourd'hui représente environ 30 Md€, soit 1,6% du PIB, dont deux tiers d'aides directes aux personnes et à la pierre), et en particulier par :

- la réintégration du 1% logement dans le budget de l'Etat, condition d'une meilleure gouvernance, ce qui représente 3,3 Mds d'euros,
- le recentrage du prêt à taux zéro sur les ménages les plus modestes, qui rapporterait environ 1 milliards d'euros,
- le rétablissement du lien entre aides personnelles et taux d'effort.

### **A4 Créer avant 2012 dix Ecopolis, villes d'au moins 50.000 habitants intégrant technologies vertes et nouvelles technologies de communication**

Les Ecopolis seront des villes d'au moins 50.000 habitants intégrant technologies vertes et nouvelles technologies de communication, pour faire progresser massivement l'urbanisme au service des objectifs de la croissance durable associant des infrastructures haut débit, le tout numérique mettant en œuvre l'« ubiquité nomade » et des technologies de transport et de construction « durables ».

L'aspect environnemental de cette entreprise est fondamental : en effet, les constructions 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. Elles 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 conditionnée, de l'aménagement de plans d'eau, de la revalorisation d'espace vert (équivalant à 20% de la surface de la ville), de l'accès très large et gratuit aux NTIC et en particulier au wifi. Enfin, elles devront encourager la mixité sociale.

Les exemples étrangers sont très nombreux : *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 d'augmenter 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 associant Etat, collectivités territoriales, Caisse des Dépôts et secteur privé. Ces opérations d'intérêt national conduiront à créer 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.

Au moins 3 des 10 Ecopolis seront 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.

Trois principes préalables doivent être garantis par l'Etat aux collectivités territoriales et à leurs habitants :

- l'absence d'impact de ces opérations sur la fiscalité locale,
- la qualité et la densité les plus adaptées aux exigences environnementales,
- la création d'emploi.

Le financement de ces opérations sera assuré par l'Etat, les collectivités territoriales concernées, la Caisse des Dépôts et les éventuels partenaires privés impliqués dans ces opérations.

## **A5** Création de Foncières de Démembrement

Soumettre au régime des SIIC des sociétés foncières de démembrement ayant pour objet la production et la détention du foncier.

Les 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 à des particuliers primo- accédants et du portage du foncier. Les foncières de démembrement pourraient être constituées par apport en numéraire ou apport en nature d'actifs immobiliers.

Afin d'encourager les particuliers à investir dans les 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'IR (modification de l'article 200 quaterdecies du Code Général des Impôts). Cette déduction

de la base imposable à l'IR des intérêts serait subordonnée à un engagement de conservation des titres souscrits par les personnes physiques pendant une durée de cinq ans. La société foncière loue le foncier, et éventuellement les parties communes, à l'accédant, dans le cadre des charges communes de copropriété. A tout moment, l'accédant dispose d'une option d'achat à prix prédéterminé de ce foncier. Il peut également continuer à louer le foncier.

Seul le foncier proprement dit serait loué, le besoin de financement pour l'accédant serait réduit de 20 à 30% (sauf particularités locales). En étendant l'assiette de la location aux parties communes et aux parkings, ce ratio serait augmenté d'au moins 10%.

Il est proposé d'ouvrir à ces sociétés foncières le régime dit des SIIC, de l'art 208C du Code Général des Impôts. Ce régime exonère d'impôt sur les sociétés les revenus locatifs et les plus values immobilières. Il permet également à la SIIC, mais indirectement aux propriétaires de fonciers, de bénéficier d'un taux favorable d'imposition sur les cessions de biens. Ce régime serait donc étendu à la location purement foncière. Par contre, le principe d'exonération des plus-values de cession serait encadré, et l'exemption serait progressive avec le temps (exonération au terme de quinze ans).

#### **A6** Création d'un nouveau statut d'entreprises liées spécifiquement au logement

Pour favoriser la production, la détention et l'exploitation de logements, la Commission propose la création d'une nouvelle forme juridique d'entreprises ayant pour objet exclusif la construction de logements, leur détention et leur exploitation («ECLE»).

Le régime fiscal des ECLE s'inspirerait du régime SIIC et de l'ancien régime fiscal des ECL (Entreprises de construction de Logements). Les ECLE devront être obligatoirement des sociétés par actions (SA, SAS, SCA) et non des copropriétés non dotées de la personnalité morale. Leur activité nécessiterait en effet 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.

Les conditions de liquidation ainsi que les modalités de répartition des actifs seraient déterminées par les statuts de la ECLE.

## **B. Echanger**

---

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

## **B1 Encourager les propriétaires à louer leurs logements grâce à des rapports plus équilibrés vis-à-vis des locataires**

- ✎ **Sécuriser le régime des expulsions** : raccourcir les délais légaux et effectifs ; limiter aux cas les plus difficiles socialement les pouvoirs d'appréciation du juge en matière de délais de grâce et de paiement ; encadrer plus strictement le pouvoir d'appréciation du préfet, notamment par une compétence liée dans la décision d'accorder le concours de la force publique.
- ✎ **Alléger le contrat de bail** : réduire de manière équilibrée les obligations réciproques entre bailleurs et locataires ; 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.
- ✎ **Assouplir les conditions de résolution extrajudiciaire des contentieux** à travers des modes de règlement à l'amiable.
- ✎ **Evaluer l'impact de l'extension en cours de la couverture assurantielle**, avec le dispositif associant le « 1% logement » et les compagnies d'assurance privées.
- ✎ **Mieux protéger les locataires par une assurance 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.
- ✎ **Mettre en place des baux à terme fixe pour les ménages bénéficiaires d'un logement HLM**, de durée alignée sur celle prévalant dans le secteur locatif privé.
- ✎ **Harmoniser les barèmes de loyers des différents bailleurs sociaux** en supprimant le système actuel de fixation en fonction du coût de la ressource par opération de construction au profit d'une détermination sur la base d'un taux d'effort cible des ménages.
- ✎ **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 offices.

## **B2 Permettre la mobilité du logement social sur l'ensemble du territoire grâce à la création d'une Bourse internet des offres et des demandes**

Le parc social de logements représente le sixième des locations 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 conduit à 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 sont lassés d'attendre une réponse de la part des organismes HLM, réponse qui prend parfois plusieurs années (374.000 ménages en Ile-de-France sont toujours en attente de réponse). Ils échangent ainsi déjà leur appartement sur cette bourse, s'exposant à des risques juridiques.

Dotée d'une existence légale et officielle, une Bourse du logement social pourrait être gérée par une association telle que la Confédération du logement et du cadre de vie. 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) et qu'ils soient effectivement sous les plafonds de ressource.

En faisant connaître toutes les offres, ce site internet devra d'abord permettre les échanges directs entre locataires. Il sera ainsi aisé de tenir compte dans les réponses des durées d'attente et des conditions d'obtention, avec l'avantage d'organiser la transparence absolue et de permettre une grande rapidité dans l'attribution des logements sociaux.

Une telle officialisation faciliterait la rotation des locataires dans le parc social existant. Elle ne pourrait cependant fonctionner qu'en réaffirmant le principe selon lequel les loyers versés sont fonction des revenus des bénéficiaires et qu'en instaurant des passerelles vers le parc privé de logement, en accès à la propriété ou en location.

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,
- les maisons de l'emploi,
- l'ANPE

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. A cette fin, la Commission proposera de faciliter l'échange de logements, qui reste encore trop encadré aujourd'hui. 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.

La Bourse internet du logement reposera également sur la création de profils de locataires. Ces profils présenteront la situation familiale des locataires, leurs situations professionnelles, les rapports avec leurs bailleurs.

Un coupe-file pourra être octroyé par les maisons de l'emploi afin de faciliter la mobilité des chômeurs. Un quota des logements vacants mis sur le site pourra leur être spécifiquement réservé.

## C. Approprier

---

### **C1** Proposer d'ici 5 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.

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.

- ✎ Des produits financiers nouveaux doivent être développés par les banques, en liaison avec la Caisse des Dépôts et Consignations et les gestionnaires du 1% logement. Ces produits seront à disposition de tous les ménages modestes, ce qui facilitera également l'achat de logements hors du parc d'HLM.
- ✎ Les locataires doivent pouvoir capitaliser 15 à 25% des loyers versés sur 10 ans.
- ✎ La solution consistant à laisser aux retraités l'usufruit de leur logement social sans avoir à verser de loyer doit être ouverte à tous les retraités modestes.

### **C2** Une TVA au taux réduit de 5,5% pour faciliter l'accession à la propriété des primo-accédants

Il faut conférer au logement la qualité de produit de première nécessité, en lui permettant d'avoir accès au taux réduit de TVA. Pour cela, Extension de l'article 278 sexies du Code général des impôts dans le but d'alléger le prix de revient des immeubles d'habitation pour les particuliers primo-accédants et pour les travaux de construction de rénovation, d'amélioration, d'entretien et de réparation.

L'Italie qui compte 70% de propriétaires applique une TVA à taux réduit de 4% sur l'ensemble des résidences principales hors villas et logements de luxe.

Pour répondre aux besoins et éviter toute dérive de cette mesure, un moyen simple, rapide, et efficace serait d'étendre le périmètre des zones ANRU de 500m à 1km. On devrait atteindre les cibles que l'on vise : primo-accédants sous plafond de ressources, en milieu urbain, dans les zones où les besoins sont les plus importants, respectant les objectifs d'aménagement du territoire et de développement durable.

A ce jour, l'application du taux réduit de TVA à 5,50 % en matière immobilière est prévu par l'article 278 sexies du Code général des impôts et concerne uniquement : les ventes de logements sociaux neufs à usage locatif visés à l'article L 351-2, 3° et 5° du CCH agréés par le préfet et dont l'acquisition est financée au moyen d'un prêt relevant de l'article R 331-1 du CCH (prêts PLA-I, PLUS ou PLS) les apports à un organisme HLM de logements sociaux à usage locatif ayant fait l'objet d'une livraison à soi-même au taux réduit ; les ventes et apports de logements destinés à être occupés par des titulaires de contrats de location-accession faisant l'objet d'une convention et agréés par le préfet depuis le 26-3-2004 ; les ventes et les apports de logements aux structures d'hébergement temporaire ou d'urgence bénéficiant d'une aide de l'Etat et destinées aux personnes défavorisées visées à l'article 301-1, II du CCH (depuis le 17 juillet 2006 ; Loi 2006-872 du 13-7-2006 art. 73) . les ventes et apports de logements sociaux à usage locatif à l'Association Foncière Logement lorsqu'elle a conclu avec l'Etat une convention en application de l'article L 351-2, 4° du CCH (depuis le 17 juillet 2006 ; Loi 2006-872 du 13-7-2006 art. 102) les ventes de droits immobiliers démembrés de logements sociaux neufs à usage locatif sous réserve que l'usufruitier bénéficie d'un prêt relevant de l'article R 331-1 du CCH (prêts PLA-I, PLUS ou PLS) les ventes de logements neufs à usage de résidence principale destinés à des personnes dont les ressources n'excèdent pas de plus de 30 % le plafond d'octroi des PLS et situés dans (ou à proximité) des quartiers en rénovation urbaine (depuis le 17 juillet 2006 ; Loi 2006-872 du 13-7-2006 art. 28) les apports d'immeubles sociaux neufs faits par les organismes d'HLM aux SCI d'accession progressive à la propriété instituées par la loi 2006-872 du 13 juillet 2006 (Loi 2006-872 du 13-7-2006 art. 34, II-2°)

Cette extension en 2007 serait appliquée à 21.000 logements sous plafond PLS, sur les 130.000 logements neufs du privé soit un coût de 304 millions d'euros

## Deuxième chantier : augmenter le pouvoir d'achat, en particulier en réduisant les rentes et en améliorant la concurrence

### A. La distribution

---

- A1** Restaurer la liberté tarifaire dans la distribution et le commerce de détail
- A2** Instaurer la libre entrée dans le commerce de détail et l'hôtellerie
- A3** Protéger les petits commerces et les petits fournisseurs
- A4** Mieux contrôler les positions dominantes locales dans la distribution

### B. La concurrence

---

- B1** Réduire le coût de l'accès aux NTIC
- B2** Développer la concurrence entre la route et le rail, pour les passagers et pour le fret, afin de baisser les prix
- B3** Favoriser les actions de groupe pour les consommateurs
- B4** Transformer le Conseil de la concurrence en véritable Autorité indépendante, dotée de pouvoirs d'investigation et d'enquête

### C. Le pouvoir d'achat

---

- C1** Rendre aux salariés du pouvoir d'achat sans coût fiscal
- C2** Développer l'intéressement, en particulier dans les PME de moins de 50 salariés, afin de mieux les associer aux bonnes performances de leurs entreprises
- C3** Faciliter l'accès au crédit à la consommation et au microcrédit social, tout en améliorant les mécanismes qui préviennent le surendettement
- C4** Réduire le coût des services à domicile pour les ménages

### D. La gratuité

---

- D1** Développer de nouvelles gratuités en protégeant la qualité des services publics et en rendant les usagers plus responsables

## Introduction

Réduire le coût des biens de consommation est nécessaire pour relancer la croissance sous toutes ses formes, pour créer des emplois et pour améliorer la qualité de vie. Afin d'atteindre ces objectifs, il convient donc d'accroître la concurrence entre les distributeurs de produits de grande consommation, mais aussi entre les fournisseurs de services de téléphonie et de transport. Il convient également d'augmenter directement le revenu des Français.

### A. La distribution

---

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. Tant la grande distribution que le petit commerce bénéficient d'une forte productivité.

Les réglementations actuelles réduisent considérablement le potentiel de cette activité en termes de pouvoir d'achat, de croissance et d'emploi. Plus précisément, les lois Galland et Royer-Raffarin empêchent ou rendent plus coûteuse l'implantation de nouvelles entreprises et réduisent la concurrence entre les enseignes. Protégées de la concurrence par ces barrières réglementaires, les entreprises de ce secteur parviennent à imposer des prix particulièrement élevés aux consommateurs. Elles en tirent d'ailleurs des marges importantes, et ne sont guère incitées à profiter des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour diminuer les prix et accroître leurs parts de marché. Ainsi, leurs gains de productivité s'amenuisent alors que nos partenaires et concurrents continuent d'améliorer leurs techniques de distribution. Toutes les études économiques soulignent combien une intensification de la concurrence dans ce secteur se solderait par un accroissement du pouvoir d'achat ainsi que par une progression des embauches.

#### ➔ 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 petit commerce, la loi dite Galland du 1er juillet 1996 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.

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) ont progressé plus vite en France (de 14% entre 1998 et 2003) que dans le reste de la zone euro. 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 €.

### ➔ L'échec de la loi Raffarin sur les prix

Adoptée en 1996, la 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 m<sup>2</sup> à une autorisation des Commissions Départementales d'Equipeement 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. 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.

Cette réglementation a eu aussi un effet tangible sur les 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, tandis que les propriétaires d'hôtels dont la taille dépasse les seuils retenus ont été protégés de la concurrence d'hôtels similaires. La concurrence s'est donc accrue pour les hôtels de petite taille. 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.

Des comparaisons avec nos partenaires européens montrent que les marges dans la distribution française sont plus importantes qu'ailleurs, et que l'écart s'est même accru depuis les années 1990.

### ➔ Les lois Galland, Royer et Raffarin ont eu ensemble un impact négatif sur l'emploi

Si toutes les demandes d'établissements présentées entre 1975 et 1998 avaient été acceptées, le nombre d'emplois créés dans le secteur du commerce de détail aurait été plus élevé de 15%. Dans le secteur du commerce, l'emploi aurait pu être plus élevé de 112.000 à 240.000 postes en l'absence des lois Royer-Raffarin. L'effet sur le secteur de l'hôtellerie-restauration est d'une ampleur similaire, soit une progression de la croissance de 0.2% et de l'emploi de 94.000 emplois.

Les restrictions à l'implantation ont également eu un impact négatif sur les conditions de travail des salariés du commerce. Les contraintes imposées à la surface de vente ont conduit les distributeurs à limiter le nombre de caisses et les espaces de travail. En conséquence, les salariés ont été contraints de travailler dans des espaces réduits et de manière plus intensive. L'intensité du travail dans le secteur de la grande distribution alimentaire est en effet particulièrement forte en France : alors que le nombre moyen d'heures travaillées par m<sup>2</sup> de surface de vente est compris entre 35 et 46 aux Etats-Unis, il équivaut en France à 50.

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, les distributeurs français n'ayant guère besoin de ces investissements pour augmenter leur marge.

### ➔ Une suppression de ces lois serait très utile à la croissance

Elle pourrait conduire à une diminution de 2 à 4% de l'indice des prix à la consommation et à une augmentation de plusieurs centaines de milliers d'emploi dans le secteur du commerce de détail et de l'hôtellerie-restauration. Les gains en terme de croissance pourraient être de l'ordre de 0,8 point de PIB.

Pour cela, la Commission propose de manière concomitante :

- 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 et l'hôtellerie-restauration, en abrogeant les lois Royer et Raffarin.

### ➔ L'échec sur la protection du petit commerce

Le régime en vigueur se proposait d'assurer une certaine sécurité économique aux opérateurs les plus fragiles (petits fournisseurs, petits distributeurs). Cependant, la plus grande part des activités de distribution, en terme de chiffre d'affaire, reste effectuée par des opérateurs puissants, diversifiés et financièrement solides. De même en amont, les grands fournisseurs représentent 80% du chiffre d'affaires de la grande distribution. L'absence de nouvel entrant sur le marché français du commerce de détail signifie que les enseignes existantes peuvent profiter de leur concentration élevée pour imposer leurs vues dans leurs négociations avec les fournisseurs, notamment les plus petits d'entre eux. La réglementation actuelle incite 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. De fait, les lois Royer-Raffarin ont donc nettement défavorisé les petits fournisseurs sans pour autant parvenir à aider les petits établissements de distribution.

Sur la période 1992-2004, le nombre de points de vente de surface inférieure à 400 m<sup>2</sup>, tous secteurs confondus, a diminué. Au final, le chiffre d'affaires réalisé par des magasins de moins de 400 m<sup>2</sup> 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 petit commerce. Les services (banques, téléphonie, tourisme, agences immobilières) se sont développés aux dépens des petits artisans (boulangers-pâtisseries, bouchers, charcutiers, poissonniers) et des magasins de proximité dans le commerce alimentaire. Le commerce alimentaire représente un tiers des points de vente de moins de 400 m<sup>2</sup> et il correspond le mieux au type de petit commerce que ces lois souhaitaient défendre. Sur les vingt dernières années, on observe une chute significative du nombre de petits libre-service alimentaires, particulièrement prononcée depuis 1996.

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

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 une large part des économies de l'OCDE. Ne seraient condamnés que les prix prédateurs ou « abusivement bas » 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. Cette levée de l'interdiction aurait notamment pour conséquence de rendre inutile la réglementation des soldes et de les étaler dans le temps.

Les comportements des opérateurs 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.

- 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 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, 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.

Afin que le consommateur bénéficie pleinement des effets de cette réforme et que les distributeurs soient effectivement incités à diminuer les prix, la commission propose également d'instaurer la liberté des négociations commerciales, c'est-à-dire de lever l'interdiction per se de la discrimination tarifaire dans le secteur de la distribution.

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.

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 ; 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.

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

La Commission propose de 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). 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. L'intensification de la concurrence dans ce secteur entraînerait un accroissement du pouvoir d'achat et une augmentation des embauches.

## **A3 Protéger les petits commerces et les petits fournisseurs**

### **➔ La suppression de ces lois doit s'accompagner d'une protection accrue des petits commerçants**

L'intensification de la concurrence par les prix dans le commerce de détail 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. Les commerces pour lesquels une aide est véritablement nécessaire sont ceux établis (ou en phase de disparition) en zone rurale. En zone urbaine, l'impact de ces aides est bien plus faible et se résumerait parfois à des effets d'aubaine de très court terme. En terme d'activité, les petits commerçants de l'alimentaire auraient les capacités d'affronter la concurrence par le biais d'une plus grande qualité de service et d'une meilleure image. La situation des petits commerçants dans le domaine de l'habillement ou de l'équipement de la maison est plus délicate.

### **➔ Des mesures de protection et de développement des petits commerces et fournisseurs sont nécessaires**

Les petits fournisseurs sont particulièrement touchés par les pratiques commerciales des grandes enseignes (telles que marges arrières, « 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.

- ✎ **La Commission propose d'augmenter, de recentrer et de décentraliser les aides allouées au commerce de proximité en zone rurale.** Plus précisément, il est proposé d'augmenter le montant des sommes allouées au FISAC (dont le budget s'élève à 90 millions d'euros actuellement) non pas en augmentant les taxes sur la grande distribution mais en allouant une plus grande part de la taxe existante (dont le produit s'élève à 600 millions d'euros) et de concentrer ces aides sur le commerce rural et en villes moyennes. En outre, il est proposé de déléguer la gestion de ces sommes aux collectivités territoriales, ce qui permettrait une meilleure évaluation de ces politiques, une plus grande rapidité d'intervention et une plus grande coordination. De plus, il est proposé de labelliser les commerces de centre ville et de proximité sur la base de critères de qualité ce qui permettrait d'une part au consommateur d'être mieux informé et d'autre part aux aides dans certains cas d'être mieux ciblées.
- ✎ **Obliger le paiement à date pour les grands distributeurs à l'égard des PME :** les distributeurs devraient payer dans un délai de 30 jours maximum leurs petits fournisseurs (moins de 250 salariés). Aujourd'hui, ceux-ci sont parfois payés à 90 jours ou plus.
- ✎ **Encourager et faciliter la constitution d'organisations économiques de producteurs (OEP) dans la limite du respect des règles de concurrence,** afin d'aider les petites entreprises à accroître leur compétitivité et leur pouvoir de négociation à l'égard de la grande distribution. Ces organisations n'impliquent que le partage de certains actifs. Elles pourraient 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.**
  - **Favoriser l'éducation et la formation spécifique des artisans, agriculteurs et petits industriels** qui assument des responsabilités professionnelles en assurant par exemple la prise en charge de ces formations par les Chambres régionales des métiers ou les Chambres de Commerce et d'Industrie.
  - **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.
- ✎ **Créer une instance arbitrale entre les distributeurs et les petits distributeurs au niveau départemental.**

#### **A4 Mieux contrôler les positions dominantes locales dans la distribution**

L'abrogation des lois Royer-Raffarin et la libéralisation des implantations commerciales peut conduire certaines enseignes à se constituer, par la création de magasins ou/et le

rachat de foncier commercial, des positions dominantes locales. Les lois Royer-Raffarin avaient déjà encouragé ce type de pratiques dans la mesure où le fait pour une enseigne d'être déjà présente dans le département dans lequel elle dépose une nouvelle demande d'implantation influence de manière favorable le vote du CDEC.

✎ **Abaisser les seuils de notification *ex ante* des opérations de concentration touchant le secteur de la distribution et du commerce de détail.** Actuellement, une opération de concentration ne peut être soumise à l'avis du Conseil que lorsque :

1. Le CA total mondial HT de l'ensemble des entreprises est supérieur à 150 millions d'euros
2. Le CA total HT réalisé en France par deux au moins des entreprises du secteur est supérieur pour chaque firme à 50 millions d'euros.
3. L'opération n'entre pas dans le champ du contrôle communautaire, qui se penche sur les opérations pour lesquelles le CA mondial dépasse 2.5 milliards d'euros ayant une forte implication sur plusieurs marchés européens.

Ces seuils de chiffre d'affaires sont donc très importants par rapport au CA moyen d'un magasin indépendant, d'environ 5.9 millions d'euros pour une surface commerciale de plus de 400m<sup>2</sup>. Le rachat, y compris par un groupe de distribution important, d'un magasin indépendant peut donc échapper au contrôle des concentrations.

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

✎ **Instaurer un contrôle ex-post grâce au renforcement de l'article L. 430-9 du Code de commerce, selon lequel 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 ».**

Le Conseil de la concurrence devra prononcer des injonctions concernant une modification de la structure des entreprises exploitant abusivement une position dominante (ventes de magasins à des opérateurs concurrents par exemple). 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 son origine.

## B. La concurrence

---

### B1 Réduire le coût de l'accès aux NTIC

Le taux de pénétration de la téléphonie mobile en France (82%) est l'un des plus faibles d'Europe (103% en moyenne). Cet écart pourrait s'expliquer en partie par la part

relativement plus faible de cartes prépayées à faible coût en France, ce qui limite le multi-équipement en cartes SIM en comparaison des autres marchés européens. Les cartes prépayées représentent 35% de l'offre en France contre plus de 90% en Italie ou 66% au Royaume-Uni. Les marchés européens comparables au marché français comportent plus de trois opérateurs : cinq opérateurs en Allemagne et au Royaume-Uni ; quatre opérateurs en Pologne, en Espagne et en Italie.

✎ L'entrée d'un nouvel opérateur accélérerait le développement d'une offre compétitive comme l'introduction du troisième opérateur en 1994/1995 avait permis l'introduction des forfaits. Elle faciliterait la création de nouveaux services convergents entre la téléphonie fixe, la téléphonie mobile et l'Internet au bénéfice du pouvoir d'achat des consommateurs et du développement de nouveaux services innovants. Le fait de disposer d'un réseau de téléphonie mobile permettrait aux fournisseurs d'accès à Internet de ne pas dépendre d'offres de filiales mobiles de leurs concurrents pour fournir des services intégrés. En prenant en compte le coût de construction d'un réseau supplémentaire, différents modèles suggèrent que l'entrée d'un quatrième opérateur de téléphonie mobile apporterait un gain de 0,9 milliards d'euros à 1,8 milliards d'euros par an pour les clients de la téléphonie mobile. Elle permettra la création de nouveaux emplois. Une quatrième licence de téléphonie mobile contribuerait ainsi à renforcer l'indépendance stratégique de ces acteurs et donc de leur capacité à innover. Si la quatrième licence de téléphonie mobile de troisième génération n'est pas attribuée, les fréquences disponibles seront réaménagées entre les opérateurs en place, ce qui limiterait les possibilités d'entrée ultérieure sur le marché.

## **B2 Développer la concurrence entre la route et le rail, pour les passagers et pour le fret, afin de baisser les prix**

L'ouverture à la concurrence du marché du fret a été décidée et mise en œuvre. Cette réforme doit mener à un accroissement du trafic de fret ferroviaire en France, à l'exemple des expériences étrangères. L'ouverture à la concurrence du fret en Allemagne, juridiquement amorcée en 1994, effective en 1999, a conduit à une augmentation du trafic par l'arrivée de nouveaux entrants dont la part de marché s'élève à 15%. En matière de fret, la Deutsche Bahn (22 600 emplois pour 100 millions de tonnes/km) a une productivité supérieure à celle de la SNCF (20 000 emplois pour 39 millions de tonnes/km). En Grande-Bretagne, le trafic ferroviaire de fret représente la moitié du trafic français aujourd'hui contre 25% il y a dix ans.

Il existe une marge de manœuvre pour que le transport régional de voyageurs devienne un service public rendu à moindre coût, au bénéfice du pouvoir d'achat des ménages, soit par une baisse du tarif imposé aux usagers, soit par une réduction des impôts locaux, soit par un redéploiement des dépenses publiques locales, ou encore par une combinaison de ces trois mécanismes. Le transport régional de voyageurs est une activité et un marché de service public. Le véritable client de l'opérateur n'est pas l'usager mais l'autorité organisatrice, c'est-à-dire les régions (et le STIF en Ile-de-France). L'autorité organisatrice définit en effet les besoins en transport, la politique tarifaire et le financement des obligations de service public attachées à la desserte des voyageurs. 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'UE15.

➤ **Mettre en place une autorité indépendante de régulation du transport ferroviaire :**

- Chargée de donner un avis sur les conditions financières et techniques d'attribution des sillons ferroviaires aux opérateurs, son rôle sera double : vérifier la transparence du processus d'attribution des sillons ; être une instance de recours pour les opérateurs qui s'estimeraient discriminés dans l'accès au réseau ou aux facilités essentielles du réseau. (Le rôle de l'autorité de régulation ne sera pas d'attribuer elle-même les sillons ferroviaires, responsabilité qui doit demeurer de la compétence du gestionnaire du réseau (RFF).

- Enfin, la jurisprudence de la future autorité de régulation devrait permettre de formaliser les conflits d'usage des sillons ferroviaires. Ces conflits sont aujourd'hui largement traités par l'opérateur historique dont la politique est de donner priorité aux lignes à grande vitesse sur les transports régionaux et le fret. La résolution des conflits d'usage des sillons par un régulateur indépendant est susceptible de conduire à une utilisation plus optimale du réseau ferroviaire, notamment pour le développement du fret.

➤ **Accroître l'activité de fret ferroviaire en facilitant l'arrivée de nouveaux entrants :**

- Réforme des modalités d'attribution des sillons ferroviaires, qui pénalisent aujourd'hui le fret au profit des grandes lignes.

- Suppression des goulots d'étranglement qui gênent les nouveaux entrants, en raison notamment de la pénurie de matériel roulant.

➤ **Améliorer la qualité et réduire le coût du service public de transport régional de voyageurs.**

La SNCF, opérateur historique, bénéficie d'un monopole sur les lignes TER dans le cadre de conventions passées avec les régions depuis la décentralisation par l'Etat de la compétence d'organisation du transport régional de voyageurs. L'absence de concurrence pour l'exploitation des lignes TER fait que l'opérateur historique n'a pas d'incitation à réduire ses coûts d'exploitation sur ces lignes. La France dispose pourtant d'opérateurs alternatifs comme Veolia ou Cheolis, dont le savoir-faire comme gestionnaire de délégation de service public leur permet d'exploiter des lignes de chemin de fer.

➤ **Améliorer la concurrence pour améliorer la qualité et réduire le coût du transport régional de voyageurs**

- Expérimenter 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 avec des sociétés privées de transports par bus. Cette réforme devrait être mise en œuvre progressivement en procédant au préalable à une expérimentation dans des régions pilotes. Cette expérimentation s'inscrit également dans le cadre de la mise en œuvre du règlement européen OSP (obligations de service public) qui ouvre la faculté aux autorités organisatrices de choisir entre une exploitation en régie ou d'ouvrir à la concurrence l'attribution du transport public régional de voyageurs.

- Autoriser les régions, en tant qu'autorités organisatrices, à demander l'attribution de sillons ferroviaires.

### ✎ Préparer l'ouverture à la concurrence en 2010 du marché « grands voyageurs »

- Permettre la mise en place d'un fonds de péréquation pour le financement des lignes d'intérêt national non rentables et préserver l'aménagement du territoire.

- Mettre aux enchères des grandes lignes en prévision de l'ouverture à la concurrence prévue en 2010. Les lignes d'intérêt national non rentables pourraient alors faire l'objet de mises aux enchères négatives.

- Autoriser le développement d'une offre « *low cost* » sur le marché « grands voyageurs », en vue d'améliorer le pouvoir d'achat. Dans cette logique, l'offre de lignes à grande vitesse doit être complétée par une offre de transport par bus à moindre coût. Il ne s'agit pas de développer une offre alternative au rail mais une offre complémentaire par bus sur des lignes intérieures. Cette réforme implique de soumettre les lignes de bus à un simple régime d'autorisation et d'exclure les transports par bus du champ de la LOTI.

### **B3 Favoriser 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 causée 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 (i) ses intérêts coïncident avec ceux de la catégorie qu'il entend représenter (ii) 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 *class actions* 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, engagées par quelques consommateurs devant des tribunaux d'instance.

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 créant une dissuasion des délits appropriée : 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).

Les risques :

- L'insécurité juridique liée aux actions de groupe provient essentiellement du caractère inconnu du nombre de plaignants et des dommages non économiques accordés, notamment pour préjudice moral et dommages punitifs.

- Risque d'atteinte à l'image des entreprises : L'impact de la publicité de telles procédures sur l'image de marque de l'entreprise, voire sa valeur, peut être très négatif et nécessiter en retour une communication extrêmement coûteuse. Cependant, la concurrence par la réputation, favorisée par les actions de groupe, a des effets bénéfiques, notamment sur la qualité des produits fournis par les entreprises. Dans ce contexte, l'introduction d'actions de groupe pourrait faire augmenter les primes d'assurances de l'ensemble des entreprises, comme cela s'est passé pour les obstétriciens au lendemain de l'arrêt Perruche.

- Les frais de justice élevés : les actions de groupe sont souvent accusées de ne profiter qu'aux avocats et d'entraîner une judiciarisation excessive des conflits. S'il arrive effectivement, dans certains procès aux Etats-Unis, que les avocats absorbent 70 à 80 % des indemnisations versées par les entreprises, une étude empirique récente a montré que les honoraires d'avocat représentent en France entre 10% (pour les grosses affaires) et 30% (pour les petites) des dommages et intérêts. En outre, les règles déontologiques en vigueur en France ne permettent pas les rémunérations sur le mode des *contingency fees* (rémunération calculée sur un pourcentage de la totalité des dommages versés en réparation du préjudice), limitant ainsi la rente que pourraient capter les intermédiaires juridiques. De la même manière, la notion de dommages punitifs, qui aux Etats-Unis a entraîné l'octroi de dommages et intérêts très élevés sans relation directe avec le préjudice et a ainsi encouragé une judiciarisation excessive des conflits, n'existe pas en France, les juges s'appuyant sur le principe de réparations équitables et proportionnées pour fixer le montant des dommages. Ces deux critiques ne semblent donc guère s'appliquer au cas français.

La Commission propose donc d'autoriser les actions de groupe des consommateurs sans restriction relative au type de préjudice, sans limitation des dommages et sans exclusivité du mode de participation mais introduire une phase de recevabilité des plaintes et renforcer la sanction pénale des procédures juridiques abusives. La Commission propose en outre que les bénéfices potentiels de ce dispositif soient pleinement réalisés et propose donc que cette possibilité soit offerte pour la réparation de tous types de préjudices (incluant les dommages liés à des pratiques anticoncurrentielles et les litiges non-contractuels), que le montant des réparations potentielles ne soit pas limité, et que différents modes de participation à l'action de groupe soient offerts aux victimes (*opt-in*).

Afin d'éviter certaines dérives observées dans d'autres systèmes juridiques, la commission propose également que ces actions de groupe fassent l'objet d'un premier examen par le juge de nature à éliminer les plaintes injustifiées et que la sanction pénale des abus de procédure de juridique soit renforcé pour dans le cas des actions de groupe.

- Pour éviter les **éventuelles dérives**, il faudra instaurer une première phase de filtrage des recours et prévoir des amendes pour recours abusifs

- Permettre plus facilement au Conseil de la concurrence d'écarter les plaintes dont l'instruction n'apparaît pas utile pour l'ordre public concurrentiel.

#### **B4 Transformer le Conseil de la concurrence en véritable Autorité indépendante, dotée de pouvoirs d'investigation et d'enquête**

Le schéma institutionnel actuel de la régulation de la concurrence date de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> 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 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 fait quatre propositions visant à rendre le système français 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 :

✎ **En matière de contrôle des concentrations, redistribuer les rôles entre l'autorité indépendante, seule chargée du bilan concurrentiel, et le ministre, habilité à faire prévaloir des considérations d'intérêt général, comme en Allemagne ou en Espagne**

Le contrôle des concentrations impose 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 lui fournit son expertise dans les cas plus compliqués.

Mais 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 ayant considérablement chuté depuis 15 ans (12 en 1993, 4 en 2005). Ce chiffre est deux à quatre 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. Confier le bilan économique et social au ministre chargé de l'Economie permettrait de réintégrer les considérations d'intérêt général au processus de contrôle des concentrations. 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 auprès de nos partenaires européens.

La Commission propose donc de confier l'intégralité du bilan concurrentiel à l'autorité de concurrence indépendante et de donner au ministre chargé de l'Economie, sur le modèle allemand ou espagnol, la faculté de réformer la décision de cette autorité en invoquant clairement les raisons d'intérêt général (logique industrielle, protection de l'emploi, compétitivité internationale, environnement, etc.) pouvant prévaloir sur la seule logique concurrentielle.

✎ **Accroître l'efficacité de la procédure d'investigation antitrust en plaçant les enquêteurs sous l'autorité fonctionnelle du Conseil 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 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 au Conseil de la concurrence de prendre l'initiative de donner des avis sur des questions générales de concurrence

L'absence de faculté donnée au Conseil de la concurrence de donner 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, le Conseil a été saisi par l'UFC-Que Choisir et a rendu son avis en 2004, bien après l'adoption de la loi.

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.).

#### ✎ Permettre au Conseil de la concurrence de se concentrer sur les vrais dossiers, en écartant ceux dont l'instruction est dépourvue de tout intérêt pour l'ordre public économique.

## C. Le pouvoir d'achat

---

### C1 Rendre aux salariés du pouvoir d'achat sans coût fiscal

Pour augmenter la croissance, la méthode la plus directe est d'augmenter le revenu direct des consommateurs. On pourrait décider pour cela le transfert de toutes les prestations dont le bénéfice ne dépend pas du revenu (maladie, famille) sur des assiettes fiscales, telles la TVA, la CSG, l'impôt sur le revenu ou les droits de succession). Le SMIC augmenterait de un point car la partie correspondante en cotisations salariale est très faible. Le SMIC augmenterait d'environ 0,75 point, correspondant à la partie salariale pour la maladie, soit 5 à 6 milliards d'euros.

De plus, pour les heures supplémentaires et les autres revenus exceptionnels, les salariés pourraient choisir soit de payer une « cotisation de solidarité » réduite sans bénéficier d'aucun droit au titre de ces revenus supplémentaire en termes de chômage ou de retraite, soit de payer les cotisations au taux normal (en bénéficiant des droits normaux). Si la cotisation de solidarité est réduite et remplacée par des impôts tels que l'impôt sur le revenu ou la TVA, cela pourrait permettre d'augmenter jusqu'à 20 % le pouvoir d'achat immédiat des revenus exceptionnel. Un tel schéma ne mettrait pas en danger la solidarité, puisque la partie « solidarité » des assurances sociales resterait due dans tous les cas. En revanche, le taux de prélèvement obligatoire baisserait (les cotisations à options ne sont, par définition, pas obligatoires) et le pouvoir d'achat augmenterait. Il y a là, au niveau du SMIC, 19 pts de cotisations pour le salarié qu'il faudrait compenser par l'impôt sur le revenu ou la TVA.

### C2 Développer l'intéressement, en particulier dans les PME de moins de 50 salariés, afin de mieux les associer aux bonnes performances de leurs entreprises

La participation des salariés a bientôt 50 ans. Selon le dernier rapport du Conseil supérieur de la participation, seuls 53,2% des salariés du secteur marchand non agricole, soit 8 millions de salariés bénéficient d'un accord de participation. Elle revêt aujourd'hui trois formes essentielles : - l'intéressement aux résultats de l'entreprise - les plans d'épargne salariaux - la participation des salariés aux résultats de l'entreprise. La participation développe le pouvoir d'achat des salariés, les associe aux résultats de l'entreprise et leur permet de constituer une épargne.

La conclusion d'un accord de participation n'est obligatoire à l'heure actuelle qu'aux entreprises de plus de 50 salariés.

En revanche, pour les entreprises de moins de 50 salariés, il n'existe qu'un seul accord de branche signé en 1969 par les partenaires sociaux du Bâtiment et des Travaux publics.

Les principaux freins au développement de l'intéressement dans les entreprises de moins de 50 salariés sont *un manque d'intérêt des chefs d'entreprises* employant moins de 50 salariés de mettre en place un système de participation souvent perçu comme compliqué et régi par un dispositif législatif et réglementaire illisible et *un manque d'information* sur ses avantages sur la motivation du salarié et sa participation effective à la vie de l'entreprise.

- **Proposition** : inciter au développement de l'intéressement dans les entreprises de moins de 50 salariés :
  - lancer une *grande campagne d'information publique* sur les avantages de la participation et son utilité, notamment à l'intention des petites et grandes entreprises et créer *un grand prix annuel de la participation* décerné par un jury venant d'horizons divers, destiné à récompenser dans les entreprises de moins de 50 salariés et les entreprises de plus de 50 salariés, les pratiques de participation les plus innovantes ;
  - permettre aux chefs des entreprises de moins de 50 salariés d'accéder à l'intéressement.

### **C3 Faciliter l'accès au crédit à la consommation et au microcrédit social, tout en améliorant les mécanismes qui préviennent le surendettement**

Le développement du microcrédit social et du crédit à la consommation peut avoir un impact significatif sur la croissance, en soutenant la consommation des ménages : un alignement sur la moyenne européenne pourrait en effet avoir un impact d'environ un point de consommation supplémentaire, en permettant aux ménages dont le revenu s'accroît au cours du temps d'anticiper cette hausse pour consommer davantage aujourd'hui.

#### **➔ Libérer tout le potentiel du microcrédit social**

Le microcrédit stimule efficacement le pouvoir d'achat en finançant des créateurs d'entreprise et des particuliers généralement exclus du crédit bancaire.

Malgré la mise en place en 2005 d'un Fonds de Cohésion Sociale, qui vise à garantir ce type de prêts, le microcrédit ne s'est toujours pas véritablement développé. Le problème se situe du côté de l'offre, la plupart des banques percevant encore difficilement les gains qu'elles peuvent tirer du microcrédit.

Un effort particulier doit donc être mené au niveau de l'image et des gains médiatiques. La Commission propose par conséquent de créer un label pour les banques distribuant du microcrédit social avec la garantie publique que constitue le Fonds de Cohésion Sociale.

#### **➔ Faciliter l'accès au crédit à la consommation**

Le crédit à la consommation permet de créer du pouvoir d'achat. Or l'accès des ménages au crédit est moins répandu en France que chez nos partenaires : fin 2006, l'endettement des ménages français représentait 68% de leur revenu disponible brut, contre 80% en moyenne en Europe, et même 102% en Allemagne et 140% au Royaume-Uni.

Ce marché français du crédit à la consommation est évalué à 140 Mds € d'encours à la fin 2006. Ils représentaient 12,5% du revenu disponible brut des ménages en France, contre 14,8% en Espagne, 13,7% en Allemagne et 25,3% au Royaume-Uni, et 7,9% du PIB, contre 9,4% en Espagne, 8,8% en Allemagne et 16,5% au Royaume-Uni.

## ✎ Favoriser l'accès au crédit responsable par des mesures réglementaires ciblées.

Il est nécessaire de rétablir un juste équilibre entre l'offre commerciale et l'information légitime du consommateur. Cet équilibre pourrait s'articuler autour de trois axes : une harmonisation sur les règles en vigueur dans les autres pays européens ; une plus grande utilisation de la publicité comparative ; une plus grande transparence des tarifications bancaires pour le consommateur, via un relevé périodique des facturations prélevées par la banque à son client.

## ✎ Mettre en place une centrale nationale de crédits et de prévention du surendettement

Les fichiers « positifs » enregistrent tous les crédits souscrits par un consommateur (historique et montant des encours) et les incidents de paiement alors que les fichiers « négatifs » enregistrent les seuls incidents de paiement. La France a fait le choix du fichier négatif avec l'instauration du FICP (fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers) à l'issue de la loi du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au traitement du surendettement des ménages. En revanche, les Etats membres de l'Union européenne ont fait de plus en plus le choix de mettre en place des fichiers positifs.

Le modèle le plus répandu de fichier positif en Europe est privé, géré par un opérateur technique extérieur ou par un club de banques. La Banque nationale de Belgique, qui gère « la centrale positive », indique que le coût de gestion de ce fichier s'élève en moyenne à 4,3 millions d'euros par an, récupéré auprès des prêteurs (0,50 euros la consultation). Certains opérateurs bancaires relèvent que l'accroissement de la concurrence attendu du fichier « positif » aurait peu d'effet sur le coût du crédit à la consommation aux ménages en France, qui est l'un des plus bas d'Europe : le taux d'intérêt moyen entre 2003 et 2006 s'élève à 5,25% pour les emprunts de moins de un an (contre 6,83% dans la zone euro), à 6,74% pour les emprunts de plus de cinq ans (contre 8,18%). Toutefois, la qualité de la concurrence ne s'évalue pas sur le seul critère du prix mais également par la diversification des offres et des produits proposés aux consommateurs.

Une centrale nationale de crédit et de prévention du surendettement devra apporter les garanties suivantes :

- le contenu du fichier ne doit pas porter atteinte à la vie privée et doit tenir compte des observations de la CNIL sur le caractère proportionné de la mesure.
  - les dettes non bancaires des ménages (dettes fiscales et locatives) seront exclues de ce fichier ;
  - la durée de conservation des données sera rigoureusement encadrée par la loi pour assurer la protection de la vie privée ;
  - un droit d'accès gratuit à ce fichier sera garanti aux particuliers pour les informations nominatives les concernant.
- Le fichier ne doit pas faire être utilisé comme outil de prospection commerciale pour limiter les risques de surendettement non maîtrisé. Sa consultation par les professionnels sera uniquement autorisée lors de l'examen de demande de prêt par un particulier.
- La gestion du fichier sera attribuée à un opérateur public, (ou éventuellement déléguée à un opérateur privé placé sous le contrôle de la Banque de France). La consultation de la centrale de crédit sera payante pour les établissements prêteurs, de manière à assurer l'équilibre financier de la centrale.
- L'instauration du fichier s'inscrira dans une logique de crédit responsable :
  - La responsabilité du prêteur pourra être engagée pour les prêts octroyés après consultation de la centrale nationale, si la situation de l'emprunteur ne permet manifestement pas une augmentation de ses crédits.

- L'établissement prêteur conserve sa faculté d'appréciation individuelle des risques du crédit distribué. La mise en place d'une centrale de crédit ne doit pas s'accompagner de la fixation de seuils ou de normes d'endettement réglementaires qui pourraient conduire à des phénomènes d'exclusion du crédit ou à une intensification des démarchages.

Trois effets positifs sont attendus de cette mise en place :

- Augmenter la concurrence sur le marché bancaire en favorisant l'entrée de nouveaux entrants au détriment des établissements bancaires spécialisés disposant de leurs propres fichiers et du pouvoir de marché exercé par la banque principale. Les perspectives d'intégration européenne des services financiers supposent de faciliter l'accès des consommateurs à des offres de crédits en provenance d'un autre Etat-membre.
- Prévenir les risques de surendettement : le fichier « positif » fournit à l'établissement prêteur une image complète des encours de crédit du client ainsi que des conditions dans lesquelles il a remboursé ses précédents emprunts. Le fichier négatif est insuffisant, car seules les personnes en rupture de paiement sont enregistrées et non celles qui sont à la limite de leur capacité de remboursement.

#### ✎ Renforcer le traitement des situations de surendettement des ménages.

Le renforcement du « droit à l'oubli » sera facilité par la création d'un « baromètre trimestriel du surendettement », outil statistique documentant la nature des défauts de paiement recensés par le fichier préventif pour mieux hiérarchiser les différents degrés de gravité d'inscription au fichier préventif. Cette mesure pourrait également conduire à exclure du fichier les personnes surendettées s'acquittant ponctuellement de leur plan de réaménagement. La mise en œuvre de la procédure de rétablissement personnel prévue par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 peut être améliorée, en s'appuyant notamment sur les préconisations du comité de suivi présidé par G. Canivet.

Il est d'abord nécessaire de renforcer les moyens des juridictions. L'entrée en vigueur de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 s'est traduite par un alourdissement de la charge de travail pour les juridictions (20 000 dossiers transmis en moyenne chaque année par les commissions de surendettement aux juridictions) et par un allongement excessif de la durée de traitement des dossiers.

Il est ensuite nécessaire de clarifier la notion de « situation irrémédiablement compromise » qui conditionne la mise en œuvre de la procédure de rétablissement personnel. 34% des dossiers aujourd'hui présentés par les commissions de surendettement sont refoulés par les juridictions. L'interprétation qui est faite de la notion de « situation irrémédiablement compromise », est extrêmement restrictive et réserve l'application de la mesure à des personnes totalement démunies. Or, dans l'esprit du législateur, il s'agissait de donner une seconde chance aux ménages qui, toute hypothèse, ne pouvaient pas rembourser. L'objectif est le retour à une vie économique et sociale normale, plus profitable à la société en général que la possibilité d'un remboursement hypothétique. Les solutions aux blocages ne sont donc pas à chercher dans une nouvelle loi mais dans les conditions d'instruction des dossiers.

#### ✎ Changer la formulation de « taux de l'usure » en « taux plafond ».

✎ Renforcer le coefficient multiplicateur pour la catégorie des prêts amortissables destinés aux populations plus fragiles en le portant à 1,50 au lieu de 1,33 aujourd'hui. Cette mesure permettrait de donner le point de plus à consacrer à la charge du risque.

## C4 Réduire le coût des services à domicile pour les ménages

De nombreuses entreprises ont été créées en vue de proposer des services à la personne : garde d'enfants, aide ménagère, aide soignante, services aux personnes âgées.

En 2004, seulement 3% des Français ont recours aux services à la personne, contre 50% au Canada et 30% aux Etats-Unis. Ce secteur représente une valeur ajoutée de 11 milliards d'euros en 2005 et 12,3 milliards d'euros en 2006. Il représente actuellement 1,8 million de salariés.

Le développement de ce secteur se heurte cependant à un problème de solvabilité des ménages : actuellement 2,5 millions de ménages ont demandé la déduction fiscale. L'actuelle réduction d'impôt accordée est plafonnée à 6.000 euros. Or le maintien à domicile d'une personne âgée ou handicapée est à la fois la meilleure solution en termes de bien être et la moins coûteuse pour la collectivité. Cependant le maintien à domicile d'une personne âgée ou handicapée nécessite l'emploi à temps plein de deux ou trois personnes. Il en résulte que même en unissant leurs efforts, les enfants ne parviennent pas à financer la mesure en raison du plafonnement de la déduction.

Il est donc proposé :

- de porter la réduction possible des impôts de 6.000 à 10.000 euros
- d'augmenter symétriquement le crédit d'impôt, 6.000 euros en 2007, de 1.000 euros par an grâce aux ressources nouvelles dégagées.

## D. La gratuité

---

### D1 Développer de nouvelles gratuités en protégeant la qualité des services publics et en rendant les usagers plus responsables

Au moment où la concurrence doit être stimulée pour favoriser la création de richesses et l'emploi, il convient de renforcer le service public, tel que défini par la loi, d'en assurer la qualité et l'égal accès à tous. La collectivité doit s'engager collectivement sur une liste de services publics dont la qualité, la disponibilité et la gratuité pour l'utilisateur (c'est-à-dire le financement par le contribuable) doit être maintenue, de façon égale pour tous, quelque soit le lieu et la situation sociale.

Parmi ces services, la sécurité, l'Etat de droit, la défense, la justice, l'éducation obligatoire, la santé, un environnement sain. Leur gratuité doit être solennellement réaffirmée, sous réserve de la responsabilité des usagers du service public.

**La frontière entre le marchand et le public ne doit être modifiée que par un vote solennel du parlement ou un referendum.**

Par ailleurs, d'autres domaines de la gratuité devront être définis et renforcés. Parmi eux, ceux qui tiennent aux nouvelles technologies et à la vie associative, qui devront, les uns et les autres, être développés. La Commission y reviendra dans son rapport final.

Réciproquement, le citoyen doit se trouver confronté à des mécanismes permettant d'éviter les gaspillages des services publics.

## ➔ Trois exemples de gratuité nouvelle :

### (1) S'assurer que tous les jeunes sortent du secondaire avec le permis de conduire

En France, le coût moyen du forfait pour un apprentissage dans une école de conduite à statut commercial se situe aux alentours de 700/800 € TTC. D'après les professionnels il faut cependant compter en moyenne entre 1.000 et 1.200 € TTC pour obtenir son permis de conduire. Cette différence s'explique par plusieurs facteurs :

- le nombre d'heures supplémentaires de conduite nécessaires (selon les évaluations disponibles, il faudrait un minimum de 45 heures pour traiter toutes les préconisations du Programme National de Formation, alors que les forfaits ne proposent en moyenne que 20 heures) ;
- le prix moyen de l'heure supplémentaire, qui s'élève à 30,2 € ;
- l'échec au premier examen pratique (plus d'un candidat sur deux échoue à l'examen, ce qui implique des frais supplémentaires)
- la durée de validité limitée du code (lorsqu'un élève n'obtient pas son permis de conduire dans les 2 ans qui suivent sa réussite à l'examen du code, cette partie théorique n'est plus valide) ;
- le dispositif du « permis à un euro par jour » ne concerne pas toutes les écoles de conduite.
- les coûts en matière d'accidents sont considérables.

Il faut mettre en place un dispositif progressif sur trois ans, sur une base volontaire pour les élèves, avec un partenariat entre les établissements publics ou privés d'enseignement et les écoles de conduite.

### (2) Accorder à chaque citoyen le droit au Wifi gratuit, comme le prévoient plusieurs villes et comme l'ont fait de nombreux pays.

### (3) Garantir à chacun le droit à des obsèques gratuites, dignes et respectables.

D'autres gratuités pourraient être envisagées, pour des dimensions vitales comme certains soins de bases qui ne sont pas aujourd'hui couverts par l'assurance.

La gratuité du service public ne doit pas interdire à quiconque d'obtenir plus ou autre chose sur le marché.