

Esquisse de synthèse générale

Le MONDE évolue aujourd'hui de plus en plus rapidement technologiquement, économiquement, socialement et écologiquement : la croissance de l'économie mondiale est de 5% par an, des progrès scientifiques extraordinaires, des bouleversements technologiques exceptionnels permettent d'accélérer les gains de productivité et d'enrichir les emplois, un marché des talents globaux, d'où une volatilité et compétition accrue des enjeux écologiques considérables, un milliard de nouveaux consommateurs dans le monde et un vieillissement de la population dans les pays développés, créant de nouvelles demandes de services. Ce sont là de formidables sources de croissance dans un monde de ressources de plus en plus rares, nécessitant innovations, changement de comportements et de réglementations. Un monde où la France peut prendre toute sa place.

LES FREINS à la croissance en France sont nombreux et connus. Les plus importants portent sur les rentes de situation, la faible quantité de travail, le manque de mobilité (géographique, et professionnelle), la complexité des structures publiques et des procédures administratives et des codes (qui rendent difficile le développement des PME et limitent le dynamisme, l'académisme de la recherche et de l'enseignement fondamental), un nombre considérable de très bas revenus, des inégalités dans les revenus, l'accès à l'éducation, aux emplois de haut niveau et des mentalités trop tournées vers la conservation des avantages individuels du passé plutôt que d'oser aller chercher les opportunités de l'avenir. Les conséquences en sont innombrables : un gaspillage de talents et de ressources, une bureaucratie hypertrophiée, une faible compétitivité, une dette élevée, qui démontre la priorité donnée au passé.

La France a aussi des ATOUTS magnifiques. Elle est un pays leader dans de très nombreux secteurs (énergie, transport, eau, tourisme) Elle attire plus que tous les autres les investissements étrangers. La « marque France » est mondialement respectée et enviée. Elle dispose d'une fonction publique de très haut niveau, d'un système scolaire et sanitaire exceptionnel.

La France doit avoir une vision claire de ses AMBITIONS économiques (devenir la première destination touristique mondiale, un accroissement du PIB/habitant supérieur à la moyenne européenne), **sociales** (assurer le plein emploi et la justice dans la répartition des revenus et des emplois) et **écologiques** (devenir un pays modèle, leader dans les technologies environnementales)

Elle doit pour cela s'en donner les MOYENS : en finir avec ses rentes injustes, libérer ses talents, être solidaire, rendre ses habitants socialement, financièrement, politiquement et écologiquement responsable.

La France doit mettre en œuvre 7 CHANTIERS de réformes ambitieuses, chacun servant à la fois les objectifs économiques, sociaux et écologiques :

Premier chantier : Relancer le logement :

Construire plus, construire mieux, plus de mobilité. Lancer la construction d'Ecopolis

Deuxième chantier : augmenter le pouvoir d'achat, en particulier par la suppression des rentes et l'amélioration des concurrences

Libérer les conditions d'accès à la création de nouveaux points de vente, protéger les petits distributeurs et producteurs, améliorer la concurrence dans les NTIC et dans les transports, créer une véritable Haute Autorité de la Concurrence.

Troisième chantier : développer le savoir, la recherche et l'innovation, en particulier dans des secteurs prioritaires

Tous les chercheurs doivent devenir des enseignants. Un plan campus. Une évaluation des enseignants.

Quatrième chantier : faciliter le développement et la compétitivité des entreprises.

Cinquième chantier : améliorer l'efficacité opérationnelle de la puissance publique.

Réduire massivement les dépenses opérationnelles des collectivités publiques, et en particulier supprimer l'échelon départemental, pour réduire significativement la dette publique.

Sixième chantier : simplifier le code du travail et assurer la flexisécurité

Septième chantier : Mettre en œuvre efficacement les réformes servant simultanément ces chantiers :

Une communication claire aux Français des enjeux de la croissance, le leadership de l'état totalement impliqué, des succès dès 2008, un tableau de bord de suivi.

A. Premier chantier : relancer le logement

A Construire :

A1 Construire de nouveaux logements, notamment en desserrant les règles de densité urbaine.

A 2 : Inciter massivement les collectivités locales à construire des logements sociaux

A 3 : Créer avant 2012 dix Ecopolis, villes d'au moins 50.000 habitants intégrant technologies vertes et nouvelles technologies de communication.

B Echanger :

B1 : Encourager les propriétaires à louer leurs logements vacants, 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 Appropriier :

C 1 Proposer d'ici 5 ans à tous les locataires modestes d'accéder à la propriété, à travers des financements adaptés.

Les faits :

Selon les estimations, entre 1 et 3, 5 millions de gens sont très mal logés en France. Le nombre de personne sans domicile fixe est estimé à au moins 90 000, dont de nombreux de salariés. La fondation Abbé Pierre indique, par ailleurs, que 900 000 personnes n'ont pas de domicile personnel. Le pays souffre d'une insuffisance de terrains à bâtir, aménagés et constructibles, qui contribue fortement à la hausse des prix de l'immobilier et favorise l'étalement urbain en périphérie des villes, générateur de coûts pour la collectivité (surconsommation globale de transports qui entraîne des phénomènes de congestion et de pollution, duplication d'infrastructures publiques en périphérie...). Le droit de l'urbanisme est trop complexe et engendrent un important contentieux. Ainsi, le partage de la compétence en matière de logement entre l'Etat et les collectivités locales se traduit par la multiplicité des échelons compétents (urbanisme confié à la commune, politique de l'habitat confiée aux intercommunalités et/ou aux départements). En outre, les élus locaux se montrent parfois réticents à ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation, du fait, d'une part, de l'opposition fréquente des habitants et, d'autre part, des coûts financiers induits et non compensés par des recettes supplémentaires. Au total, l'étalement urbain est coûteux économiquement (financement des infrastructures publiques, en particulier de transport) et environnementalement (extension des surfaces le taux de logements vacants représente entre 6% et 8%, des niveaux historiquement de sols artificialisés). De plus, la difficulté de recouvrer un loyer est grande : 4% des loyers sont payés avec plus de deux mois de retard et 1,3% avec un retard d'au moins six mois. Le recouvrement des sommes dues se révèle aléatoire tandis que la procédure de récupération du bien est très longue. La procédure d'expulsion locative dure de 18 à 24 mois en pratique, pour un délai théorique minimal de 6 mois, déjà relativement long par comparaison avec d'autres pays européens. Par ailleurs, environ la moitié des décisions judiciaires d'expulsion demeurent inappliquées, notamment en raison du refus par les préfets du concours de la force publique pourtant requis pour leur exécution, que l'impayé résulte de la bonne ou mauvaise foi du locataire, faute de relogement disponible. Des polices d'assurance contre les impayés existent depuis 1986 mais ne couvrent que 10 à 15% du parc locatif privé, en dépit de la déductibilité de la prime d'assurance pour impayés de loyer du revenu foncier imposable. Les tarifs élevés pratiqués par les compagnies d'assurance reproduisent le processus de sélection des locataires par les propriétaires, en vue de limiter les risques qu'ils prennent. Ainsi, les assureurs exigent du propriétaire que son locataire justifie d'une situation professionnelle stable et d'un revenu net qui soit au moins le triple du loyer. Ce système, créé par la loi sur les services à la personne du 26 juillet 2005, est encore dans sa phase de montée en puissance. Il remplacera la « garantie » LOCAPASS coûteuse et imparfaite. De fait, l'Etat joue aujourd'hui se rôle puisque lorsque les expulsions sont décidées par le juge et que le concours de la force publique est refusé, l'Etat se substitue au locataire défaillant et dédommage le propriétaire. Cela représente chaque année entre 80 et 100 millions d'euros.

Les exigences des propriétaires sont alors considérables : En 2003, 73% des bailleurs du secteur privé exigent de leur locataire un justificatif de revenus, contre 54% en 1994. La proportion de bailleurs réclamant une caution est passée de 25% à 47%. Les bailleurs personnes physiques représentent 55% du parc locatif total.

Par ailleurs, le très faible taux de mobilité résidentielle a tendance à décroître pour s'établir aux alentours de 10% nationalement et encore bien moins dans les grandes agglomérations. La mobilité des ménages au sein du parc privé est ralentie par des coûts de transaction qui introduisent du frottement dans le fonctionnement du marché du logement, quel que soit leur statut d'occupation (i.e. propriétaires occupants ou locataires). Officiellement, l'échange de logements n'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). L'information sur les prix reste relativement difficile à obtenir en France, à l'achat comme à la location, en raison à l'absence d'un système d'information national sur les prix, comme il en existe un aux Etats-Unis. Les frais annexes occasionnés par un déménagement sont très élevés : selon le *Global Property Guide*, la France est le troisième des pays industrialisés par l'importance des frais annexes à l'achat qui représentent près de 16% de la valeur du bien immobilier acquis, venant après la Corée du sud et l'Italie (22% et 17% environ respectivement). Aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui s'élèvent à un peu plus de 5% de la valeur du bien, s'ajoutent les frais

d'agence immobilière, qui représentent environ 10% de la valeur du logement acquis et d'autres frais annexes, tels que ceux engendrés par la multiplicité de certificats à fournir (amiante, termites, surface...).

Le nombre de logements sociaux s'élève à un peu plus de 4 217 000 : une résidence principale sur six est un logement social. Malgré une demande actuelle estimée à 1 million de logement (dont 400 000 pour la seule région parisienne), on constate que le nombre de logements sociaux construits par an est passé de 89 000 en 1994 à 43 000 par an aujourd'hui. 1,8 millions de personnes attendent un logement social, avec des temps d'attente variant de 4 à 16 mois en moyenne alors que le parc de logements sociaux (PLUS, PLAI) compte 4,2 millions de logements, soit un cinquième des résidences principales en France. Cette pénurie se double d'une inadaptation géographique du parc. 71,5% de la demande est insatisfaite en 2005, dont 54% sont des ménages pauvres ou modestes. Une partie du parc social français est vacante en raison d'une insuffisante fluidité (vacance nationale évaluée à 7,4% selon l'Insee en 2005). Les opérateurs de logements sociaux sont trop nombreux (850), avec des statuts et des rattachements très divers, peu dirigé, en situation d'autocontrôle sans la moindre transparence, en particulier pour la rémunération des dirigeants de ces offices. Les appels d'offre vers les prestataires extérieurs, bien qu'inscrit dans la loi, sont rarement respectés au profit de procédures moins transparentes. Leur système de financement fige l'occupation sociale des logements et n'encourage ni la qualité de gestion ni la rénovation : quand les locataires ne peuvent que difficilement payer ces charges, les bailleurs diminuent l'effort d'entretien des bâtiments. Ces déficiences dans la gouvernance des bailleurs sociaux se traduisent par un coût excessifs des charges locatives, variable d'ajustement afin de compléter les hausses des loyers, fixés sans lien avec le revenu des locataires.

Chaque année, seulement 8 000 logements HLM sont vendus chaque année, soit 0,15% du parc. Pour être vendu, un logement doit avoir été construit ou acquis depuis plus de dix ans. La décision d'aliéner un appartement est prise par l'organisme HLM et doit être transmise au Préfet, qui peut s'y opposer après avis, notamment, de la commune d'implantation. Le prix de vente est fixé par l'organisme HLM et ne peut être inférieur à l'estimation faite pour l'occasion par le service des domaines. Les bénéficiaires des cessions ont été essentiellement les ménages aisés, l'aide publique à l'achat (prenant la forme de rabais compris entre 40% et 70% de la valeur de marché du logement) n'étant pas modulée en fonction des ressources du ménage. La vente a engendré une diminution de l'offre locative sociale, les cessions s'accomplissant concomitamment à un faible niveau de mises en chantier par les collectivités locales (lesquelles avaient interdiction de réinvestir en totalité les recettes retirées de la vente !). Enfin, le droit à l'achat a accru les déséquilibres géographiques, le nombre de cession ayant été inversement proportionnel au nombre de logements sociaux existants.

L'essentiel des difficultés sont en Ile de France : on y trouve un quart du parc de logements et la moitié de l'espace manquant, alors que l'effort de construction y est inférieur d'un quart à la moyenne nationale. 374 000 ménages y attendent une réponse des HLM et l'on y compte en moyenne quatre demandes pour un logement disponible. Selon les chiffres de l'observatoire du logement social, 60% de ces demandes ont plus d'un an et 15% sont vieilles d'au moins cinq ans.

Les efforts doivent être accomplis dans la production, l'échange et l'appropriation :

A Construire

A 1 : Construire 500.000 logements nouveaux par an, socialement mixtes notamment en desserrant les règles de densité urbaine **tout en responsabilisant les élus locaux.**

D'une part, pour loger les nouveaux ménages, et sans compter ceux qui sont aujourd'hui mal logés, ou de façon vétuste, il faudrait construire 400 000 logements nouveaux par an d'ici à 2010 puis 350 000 logements par an la décennie suivante, contre moins de 300.000 aujourd'hui.

D'autre part, il faudrait adapter les logements existants aux nouvelles technologies et aux enjeux écologiques de demain.

Enfin, 500 000 à 735 000 ménages seront potentiellement prioritaires au titre du droit au logement opposable, à compter de décembre 2008.

Pour le faire, malgré les réticences des collectivités locales, il faut donc **reconstruire la ville sur la ville** en permettant d'accroître la hauteur des immeubles, tout en s'efforçant de préserver des espaces non construits, en particulier des espaces verts, à l'image de villes telle que Berlin ou Londres.). Et pour cela, il faut : l'Etat doit reprendre la main, comme il l'a fait dans d'autres pays. Trois exemples étrangers méritent d'être considérés :

En **Allemagne**, un cadre pour la densité urbaine est prédéfini par le Code fédéral de la Construction (*Baugesetzbuch* BauGB) et le règlement fédéral sur l'utilisation des terrains en vue de la construction (*Baunutzungsverordnung* BauNVO). Le coefficient d'occupation au sol est limité à 1,2 dans les zones résidentielles générales et le coefficient d'emprise au sol ne doit pas excéder 0,4. Dans des zones mixtes, la limite supérieure du COS est de 1,2 et celle du CES est de 0,6. Dans les zones centrales et de services, le COS maximal autorisé est de 3,0 et le CES de 1,0. Dans les zones à vocation industrielle et commerciale, le COS ne doit pas excéder 2,4 et le CES 0,8. L'équivalent du plan local d'urbanisme de Berlin (FNP) prévoit des normes de COS résidentiel variant selon un zonage de la ville. Ainsi, COS peut excéder 1,5 dans les zones W1 (centre-ville historique où le COS effectif est de 2,5 à 3,3), tandis qu'il doit être inférieur à 1,5 dans les zones W2 (quartiers résidentiels en habitat collectif où le COS effectif est de 1,0 à 1,1), inférieur à 0,8 dans les zones W3 (quartiers résidentiels d'habitat individuel et collectif où le COS effectif est de 0,6 à 0,8) et inférieur à 0,4 dans les zones W4 (quartiers résidentiels en habitat individuel avec espaces verts où le COS effectif est de 0,25).

Au **Royaume-Uni**, le critère de densité bâtie est exprimé en nombre de logements à l'hectare qui n'est pas comparable à la notion de COS. Le gouvernement impose une densité minimale de 30 à 50 logements à l'hectare dans les zones bâties. Les opérations de promotion à Londres se situent largement au-dessus de ces planchers : elle est passée de 59 en 1999-2002 à 64 en 2001-04 pour atteindre 131 en 2005-06, les plus fortes densités s'observant dans les quartiers centraux de la City (363 en 2005-06) et de Westminster (263 en 2005-06). La Barker Review sur les réformes à envisager en matière de politiques foncières en Angleterre a été rédigée en 2006 à la demande du Vice Premier Ministre britannique suite à un premier rapport consacré, en 2004, aux politiques du logement qui mettait en évidence le rôle clé des politiques foncières pour débloquer la question du logement. La Barker Review recense deux grands axes pour rénover les politiques foncières, en particulier dans le quart sud-est de l'Angleterre : 1. mettre en place et articuler des outils de planification

foncière adapté, à l'image de ceux existant déjà en France. 2. inciter financièrement les communes par un renforcement de la taxation de la rétention foncière, dans la mesure où les dispositifs de nature contractuelle (dénommés « *planning gains* ») par lesquels les promoteurs sont mis à contribution se sont révélés insuffisamment incitatifs.

✎ **Créer un « intéressement financier » des collectivités locales à l'urbanisation** accroissant leur retour financier afin de compenser les coûts de l'urbanisation en équipements collectifs. Cela peut prendre la forme de :

- (i) un dispositif fiscal *via*, un relèvement de la **taxe locale d'équipement** (TLE) prélevée sur les promoteurs
- (ii) un dispositif contractuel, comme cela se pratique déjà, notamment en Seine-Saint-Denis, aux termes duquel les promoteurs contribuent à la prise en charge financière de la construction des infrastructures publiques.

✎ Donner aux préfets le pouvoir de **relever d'autorité** les coefficients d'occupation des sols (COS) manifestement « malthusiens ».

✎ **Introduire un plancher légal de COS** par zone en fonction des tensions sur le marché et/ou une différenciation obligatoire du COS en fonction de l'affectation des locaux (logements, bureaux, commerces, etc.).

✎ Assouplir les **règles de changement d'affectation** des locaux, de façon à permettre plus facilement la transformation de bureaux et locaux commerciaux en logements.

✎ **Regrouper les compétences locales en matière d'urbanisme et d'habitat, à l'échelon intercommunal**, notamment en vue de la constitution de réserves foncières. En complément, il conviendrait d'adapter les outils et documents de planification urbaine, éventuellement en rendant le SCOT opposable, à l'image du PLU.

Ces mesures doivent en particulier s'appliquer aux grandes villes telles que Paris (en particulier la première couronne), Lyon ou Marseille. Elles seules permettront de relancer non seulement une vraie politique de logement mais aussi une nouvelle ère architecturale, condition de la non muséification de ces grandes villes.

✎ Là où ces mesures ne suffiront pas, l'Etat devra se préparer, pour cette tâche immense et d'ampleur nationale, à **exproprier le foncier disponible des communes** ne construisant pas de logements sociaux conformément aux objectifs de la loi SRU. Celles des communes qui n'auraient pas de foncier paieraient une amende égale à la valeur des terrains non disponibles. La subrogation de l'Etat aux communes défaillantes 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 pour une cause d'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 locale mais également établissements publics, dont les bailleurs sociaux) ou privée (promoteurs privés pouvant non seulement construire mais également gérer les logements sociaux construits).

A2 . Inciter massivement les collectivités locales à construire des logements socialement mixtes.

✎ **Unifier les critères et rendre plus transparentes les procédures d'attribution** des logements sociaux, notamment en cas de changement de situation professionnelle, pour aller vers des logements socialement mixtes et des procédures transparentes.

✎ **Promouvoir l'implication d'opérateurs privés** tant dans la construction et la gestion de logements sociaux. Les bailleurs font insuffisamment appel à la mise en concurrence de prestataires, y compris venant du secteur privé, alors que c'est une obligation juridique.

(i) Elargir les opérations de construction à des opérateurs de statut privé, dans le cadre d'un appel à la concurrence sur la base d'un cahier des charges prédéfini ;

(ii) 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 à la construction** (subventions / prêts bonifiés pour l'acquisition de foncier et le financement des coûts de construction) **et à l'entretien**.

✎ **Réduire massivement le nombre d'organismes HLM pour en accroître l'efficacité.**

✎ **Renforcer l'efficacité 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 de 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 de HLM de réévaluer leurs bilans** par la cession de logements ou le déconventionnement, en s'engageant dans ce cas sur des constructions à venir.

✎ **Organiser la construction d'un logement socialement mixte nouveau** pour chaque logement social vendu.

✎ **Abaissier les plafonds de ressources** conditionnant l'éligibilité à un logement HLM en fonction de taux d'effort socialement équitable.

➤ **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.

➤ **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 .

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

- la réintégration du 1% dans 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.

A 3 : Créer avant 2012 dix Ecopolis.

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, tout numérique mettant en œuvre l'« ubiquité nomade » et des technologies de transport et de construction « durable ». Ces « espaces urbains durables » devraient intégrer emploi, logement, cadre de vie et mixité sociale. Les Ecopolis devront mettre en œuvre des ressources énergétiques renouvelables : éoliennes, panneaux solaires. Elles seront des laboratoires de la réduction de la consommation d'eau, du tri des déchets et 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, *New Songdo City* en Corée. Et les Ecotowns anglaises : Gordon Brown a 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 locales se sont portées candidates, de sorte que le gouvernement britannique a décidé de porter le nombre de ces *eco towns* à dix.

Il appartiendra à l'Etat de lancer un tel projet qui doit devenir un enjeu mobilisateur de la croissance . Seront définis une vision, un cahier des charges, un financement associant Caisse des Dépôts, Etat et secteur privé. Ces opérations d'intérêt national permettront de saisir les réserves foncières disponibles, de prévoir les implantations des logements et des activités économiques dans le même environnement, sans distinction, **en préconisant la mixité sociale** . Des sociétés d'aménagement seront mises en place afin de gérer le suivi de ces programmes et de coordonner le financement et les opérations associant l'Etat, la Caisse des dépôts et consignations et le secteur privé dans le cadres de partenariats public-privé.

B : Echanger :

B1 Refonder les relations entre bailleurs privés et locataires

➤ **Sécuriser le régime des expulsions**

- raccourcissement des délais légaux et effectifs.
- Limiter les pouvoirs d'appréciation du juge en matière de délais de grâce et de paiement aux cas socialement les plus difficiles.
- 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** (réduction équilibrée des obligations réciproques des bailleurs et des 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 (règlement amiable telles que la médiation pénale voire la création d'une instance spécialisée.

➤ Evaluer l'impact de l'extension de la couverture assurantielle, en cours 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 mais serait plus coûteuse pour la collectivité. Elle peut être conçue comme un substitut ou complément aux autres pistes de réforme, son coût pouvant se trouver diminué si la procédure d'expulsion était réformée parallèlement.

✎ Réduire les frais d'agence en introduisant une plus grande concurrence dans ce secteur et, au besoin, en adaptant la réglementation pertinente.

B2 Création d'une Bourse internet des offres et des demandes, pour permettre la mobilité du logement social sur l'ensemble du territoire.

En 1998 a été créé le numéro unique départemental du demandeur. Tous les bailleurs connaissent donc tout de la demande. A l'inverse, les demandeurs n'ont pas une connaissance unifiée de l'offre de logement.

Il conviendrait de faciliter l'échange entre deux logements, à condition que les locataires soient bons payeurs et aient des raisons légitimes (emploi, rapprochement familial) d'échanger leurs logements. Il faut donc créer une bourse nationale sur internet qui permettrait d'unifier la connaissance de chacun sur l'offre existante et d'informer lorsqu'un logement social se libère, quelle qu'en soit la région. Un site internet national permettrait d'afficher, en toute transparence, toutes les offres et demandes de l'ensemble du parc social. Il les rendrait, en outre, accessibles à tous les demandeurs par une mise en ligne sur Internet, mais aussi dans toutes les mairies, aux guichets ASSEDIC et ANPE.

C Approprier :

C1 Proposer à tous les locataires modestes les moyens d'accéder à la propriété d'ici 5 ans, à travers des financements adaptés.

Au Royaume-Uni, le *Housing Act* de 1980 a instauré un « droit à l'achat » (*right to buy*) pour les occupants de logements sociaux, avec un objectif annuel de cession considérable : 250 000 logements, soit 5% du parc locatif public. Cette réforme répondait à plusieurs objectifs :

(i) elle devait faire du Royaume-Uni une « nation de propriétaires » et permettre, dans un souci d'équité, aux ménages à faibles revenus de devenir propriétaires de leur logement ;

(ii) elle participait de la volonté de réduire le poids du secteur public dans l'économie en privatisant une part substantielle du parc locatif (ce dernier était détenu par les collectivités locales et sa gestion en régie présentait maints dysfonctionnements, provoquant l'insatisfaction des locataires) ;

(iii) enfin, elle devait favoriser la maîtrise du coût de la politique du logement, la vente aux occupants, même à prix réduit, étant considérée comme moins onéreuse que la somme des charges d'entretien d'un parc vieillissant et des aides personnalisées.

En France, des dispositions figurant dans la loi portant engagement national pour le logement (loi ENL) visent à développer la vente de logements HLM à leurs occupants. Elles prévoient d'instaurer la possibilité de vendre les logements sociaux avec une décote allant jusqu'à 35% par rapport à la valeur du logement déterminée par le service des domaines. Les logements vendus en application de la loi ENL seront comptabilisés dans le quota de 20% de logements sociaux imposé par la loi SRU. Les bailleurs sociaux doivent disposer plus facilement de la faculté de céder des logements de leur parc au profit de 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.

Des produits financiers nouveaux devront être développés par les banques, et le seront quand la demande sera créée par la mise en vente du parc social. Cela permettra aussi l'achat à bas coût de logements personnels par des ménages modestes hors du parc de HLM.

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

A : LA DISTRIBUTION

A 1 : 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

A 3 : Renforcer le soutien aux petits distributeurs et aux petits producteurs.

A4 Renforcer le contrôle de la concurrence dans ce secteur.

B : LA CONCURRENCE

B1 : Réduire le coût de l'accès aux NTIC

B2 : Réduire le coût du transport en développant la concurrence entre la route et le rail, pour les passagers et pour le fret.

B3 : Favoriser les actions de groupe pour les consommateurs.

➔ **Proposition phare 3 : Etablir un nouveau contrat de croissance entre la distribution et le consommateur**

➔ **Proposition phare 2 : Bâtir un environnement qui libère du pouvoir d'achat**

C 2 : Faciliter l'accès au crédit à la consommation, tout en améliorant les mécanismes qui préviennent le surendettement.

C3 : Considérer fiscalement les ménages comme des employeurs, en déduisant de leurs revenus les salaires et cotisations versés à des services à domicile.

D : Développer de nouvelles GRATUITES

en protégeant la qualité des services publics et en rendant les usagers plus responsables.

A . LA DISTRIBUTION

Selon les définitions retenues, la distribution et le commerce de détail représentent entre 6 et 10% du PNB français. Après le logement, les achats dans ce secteur représentent le 2^{ème} poste de dépenses des ménages. Le commerce de détail alimentaire occupait 913 000 personnes en 2004 et le commerce de détail non alimentaire, 984 000. Les emplois concernés sont en outre en grande partie peu qualifiés ; . 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, similaire à celle des C'est-à-dire et supérieure à celle de l'c'est-à-dire.

Les réglementation 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 (interdisant dès lors aux consommateurs de profiter de la productivité de ces entreprises au travers de prix plus faibles). 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, tant par rapport aux autres secteurs de l'économie française que par rapport à leurs homologues européennes. En revanche, les enseignes de la grande distribution 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. Une plus grande concurrence sur le secteur de la distribution, qui permettra d'une part de réduire les prix pour le consommateur, d'autre part d'accroître le développement de ce secteur fortement créateur d'emplois.

Dans le but d'assurer une concurrence plus loyale dans la vente au détail, notamment à l'égard du petit commerce, la loi dite Galland du 1^{er} juillet 1996 a renforcé l'interdiction de revente à perte introduite avec la loi du 2 juillet 1963 en définissant avec précision le seuil de revente à perte. Les rapports réalisés sur les effets de la loi Galland concluent que si les pratiques de vente à perte ont bien été dissuadées de façon plus efficace qu'auparavant, la définition du seuil de revente à perte a également permis aux distributeurs de négocier leurs rabais, remises et autres prestations de « coopération commerciale » sur un tarif « hors-facture ». Ces différentes réductions de prix constituent ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui la « marge arrière » des distributeurs. Ne pouvant bénéficier aux consommateurs (puisqu'elles ne sont pas retranscrites sur le prix de facturation du fournisseur et que leur intégration dans le prix de vente au consommateur constituerait une pratique de vente à perte), elles ont également contribué à une diminution de la concurrence entre distributeurs, voire entre fournisseurs¹, et donc à une hausse significative des prix dans le secteur de la distribution.

Entre 1996 et 2004, l'indice général des prix le premier a progressé de 13% alors que celui des prix alimentaires (hors viande et produits frais). Le second a augmenté de plus de 16%, soit un différentiel de 3 points de pourcentage. Les prix des produits alimentaires hors viande progressant plus vite en C'est-à-dire (de 14% entre 1998 et 2003) que dans le reste de la zone euro (où l'indice ne progresse que de 10%) : en 2003, un différentiel de quatre points de pourcentage peut donc être observé. Sur cette même période, l'Institut de Liaison et D'Etudes des industries de Consommation (ILEC) constate une hausse des marges arrière de 50% entre 1998 et 2003, contribuant ainsi à une perte du pouvoir d'achat de 9,6 Mds €. Les pratiques de vente à perte ont bien été dissuadées, mais la définition du seuil de revente à perte a 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, qui contribuent à une hausse significative des prix dans le secteur de la distribution. Les marges élevées ainsi réalisées par les entreprises les ont également dissuadées d'investir pour améliorer leur productivité (en 1999, les distributeurs américains ont consacré 8 % de leur marge brute aux technologies de l'information, alors que les Français se limitaient à 6,3 %). Il peut être estimé qu'un retour au niveau de marges arrière qui prévalait avant 1996 (soit une diminution des marges arrière de 36% du prix de vente à 20%) permettrait de diminuer de 2 points de pourcentage l'indice des prix à la consommation. Toutefois, cette estimation suppose que les opérateurs de la grande distribution ne compensent pas la diminution de leurs marges arrières par une hausse de leurs marges avant. Or, en limitant la possibilité de nouveaux entrants sur le secteur, les lois Royer-Raffarin réduisent la concurrence et permettraient effectivement aux opérateurs d'opérer une telle compensation. Les marges élevées ainsi réalisées par les entreprises les ont également dissuadées d'investir pour améliorer leur productivité (en 1999, les

¹ En effet, le seuil de revente à perte fixe un prix de revente minimal pour tous les distributeurs. Dans la mesure où le prix de vente sur facture est fixé à un niveau relativement élevé afin de compenser les marges arrière que devra payer le fournisseur, le prix se fixe donc à un niveau relativement élevé chez tous les distributeurs. Ce qui peut donc s'assimiler à un prix de revente unique chez tous les distributeurs se double d'une facilitation de la collusion entre fournisseurs : une entente sur les prix est en effet plus facile à gérer lorsque les prix de vente aux distributeurs sont transparents (cf. décision 03-D-45 de 2003 du Conseil de la Concurrence sanctionnant des ententes de ce type sur le marché des calculatrices à usage scolaire).

distributeurs américains ont consacré 8 % de leur marge brute aux technologies de l'information, alors que les Français se limitaient à 6,3 %).

De fait, la loi Galland n'est pas nécessairement la seule responsable de cette augmentation des prix. En 1996 est également adoptée la loi Raffarin, qui renforce la loi Royer votée en 1973 en abaissant le seuil de surface de vente au-dessus duquel une autorisation d'implantation doit être demandée. La loi n°73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat (dite « loi Royer ») telle que modifiée par la loi N°96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat (dite « loi Raffarin ») soumet tout projet d'implantation et d'extension d'un commerce de plus de 300 m² à une autorisation des Commissions Départementales d'Équipement Commercial (CDEC). La loi Raffarin a également inclus dans son périmètre d'intervention l'hôtellerie et la restauration : ainsi, une commission similaire à celles mises en place pour l'urbanisme commercial autorise ou interdit les ouvertures d'hôtels de plus de 50 chambres dans la région parisienne (Ile-de-France) et 30 chambres en province, ou les agrandissements conduisant à dépasser ces seuils. Entre 1986 et 1996, le taux de croissance annuel moyen du nombre d'hypermarchés (respectivement de supermarchés, hors maxi-discomptes) s'était élevé à 8 % (respectivement à 2,4 %), contre 2,5 % entre 1997 et 2004 (respectivement 1,8 %). En moyenne, 379 grandes surfaces ouvraient chaque année entre 1986 et 1994, alors que ce nombre tombe à 162 entre 1995 et 2003². Cette réglementation a particulièrement entravé le développement des grandes surfaces de types maxi-discomptes au moment même où ce format de vente commençait à séduire les consommateurs et connaissait une croissance supérieure à celles des autres formats. Ainsi, entre 1994 et 1997, le nombre de points de vente de type maxi-discompte augmente en moyenne de 20 % par an, contre seulement 13% entre 1997 et 2003³. Aujourd'hui, le maxi-discompte représente 13 % des parts de marché de la distribution alimentaire ; par comparaison, cette part de marché avoisine les 30 % en C'est-à-dire⁴. La mise en place de ces barrières à l'implantation conduit à encore réduire la concurrence entre les enseignes de grande distribution. Ainsi, en 2004, les quatre premières enseignes détenaient 52 % des parts de marché. L'analyse des parts de marché par groupe de distribution montre une concentration encore plus importante : les quatre premiers groupes détiennent 66 % de parts de marché⁵. La C'est-à-dire présente ainsi un taux de concentration du secteur de la distribution alimentaire plus important que la moyenne européenne. Les réglementations induites par les lois Royer-Raffarin ont d'autant plus contribué à la forte concentration du secteur de la distribution qu'il apparaît au travers des données étudiées par Bertrand et Kramarz (2002) que les établissements d'enseignes disposant déjà d'un magasin sur le département visé ont une plus grande probabilité d'obtenir une autorisation. Et les mêmes auteurs démontrent que les départements les plus réticents à laisser entrer de nouveaux établissements sont ceux où la concentration des ventes de produits agro-alimentaires est la plus forte et les prix les plus élevés. Or, la structure concurrentielle du marché a un impact très significatif sur les prix. En effet, une étude de 2004⁶ réalisée dans le secteur de la grande distribution alimentaire sur un échantillon de 17 zones de chalandise compare le niveau des prix des hypermarchés en fonction du niveau de concurrence existant dans ces zones⁷. Il apparaît que le niveau des prix des produits de marque est bien 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 d'autant plus faible que les enseignes commercialisant ces MDD sont concurrencées par des enseignes de maxi-discomptes. La concurrence des maxi-discomptes joue également positivement sur la disponibilité des produits sous MDD en rayon. De la même manière, selon Askenazy et Weidenfeld⁸, l'écart de prix entre deux magasins de taille comparable appartenant à une même enseigne placés pour l'un en situation de monopole local et pour l'autre de concurrence pourrait atteindre 5 % à 10 %.

La loi Raffarin inclut également dans son périmètre d'action les ouvertures de nouveaux hôtels et l'agrandissement des hôtels existants lorsque ces hôtels viennent à dépasser les seuils de 30 chambres en province et 50 chambres à Paris. Cette nouvelle réglementation a eu un effet tangible sur les caractéristiques des nouveaux hôtels introduits sur le marché – Cahuc et Kramarz (2004) constatent ainsi que les hôtels dont le nombre de chambres est juste inférieur aux seuils définis par la réglementation voient leur nombre progresser plus rapidement que les autres. Ainsi, les propriétaires d'hôtels existants dont la taille dépasse les seuils retenus sont protégés de la concurrence d'hôtels similaires. À l'inverse, la concurrence s'accroît pour les hôtels de petite taille. La réglementation a pu avoir un effet sur les prix, même si celui-ci reste peu documenté. En effet, 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%. Cette croissance des prix est principalement imputable au secteur hôtelier : l'indice des prix dans le secteur des restaurants et cafés a augmenté au taux de croissance annuel moyen de 2,6%. En revanche le prix des hôtels a augmenté en moyenne de 4,5% par an depuis neuf ans.

L'activité de distribution serait caractérisée par l'existence de plusieurs positions dominantes locales (i.e., à l'échelle de la zone de chalandise). Quatre types de facteurs ont facilité la constitution de ces positions dominantes locales :

1. L'application des lois Royer-Raffarin a empêché de nouveaux entrants de remettre en cause les positions établies tout en donnant aux enseignes déjà installées un avantage dans la création et surtout l'extension de surfaces existantes. Ainsi, les CDEC ont privilégié les enseignes susceptibles de financer des équipements collectifs, donc de grandes enseignes établies. L'évaluation de la concurrence par les CDEC et les CNEC est souvent critiquable, comme le confirment les nombreuses annulations par le Conseil d'Etat.

2. Les rachats de magasins (non contrôlés par les lois Royer-Raffarin) se situaient sous les seuils de notification des opérations de concentration.

² Données DECASPL.

³ Données Insee.

⁴ D'après le rapport Canivet.

⁵ Source : TNS Secodip, à partir du rapport Canivet (données 2004).

⁶ « Quel est l'impact de la concurrence des surfaces de type discount sur les prix des hypermarchés à dominante alimentaire ? », K. Berger, Revue de la Concurrence et de la Consommation n°139, 2004.

⁷ L'intensité de la concurrence exercée par les magasins de maxi-discompte est mesurée par le ratio de la surface cumulée des hypermarchés présents au sein de la zone de chalandise au nombre de magasins de maxi-discompte présents dans la zone.

⁸ « Les Soldes de la loi Raffarin », P. Askenazy et K. Weidenfeld, Opusculer Cepremap, 2007.

3. Les comportements stratégiques des opérateurs en place, par le biais de rachats du foncier éligible à l'urbanisme commercial ou de créations de surface de vente inférieures à 300m², ont également facilité la constitution de ces positions dominantes.

4. A ces différents facteurs s'ajoute un facteur historique, les grandes enseignes de distribution s'étant développées progressivement en dehors de leur lieu d'implantation initial.

Au final, de nombreuses zones de chalandises se caractérisent par la présence d'une seule ou de deux enseignes d'hypermarché. De telles positions dominantes locales ont un impact très significatif sur le niveau des prix et sur le pouvoir d'achat des ménages. En effet, la concurrence sur le secteur de la distribution est limitée géographiquement : le marché pertinent regroupant les concurrents d'un magasin est ainsi défini sur la base d'une durée de déplacement de 15 minutes dans le cas des supermarchés et de 30 minutes dans le cas des hypermarchés. Dès lors, un « petit » magasin peut exercer une forte pression concurrentielle sur un autre situé dans la zone de chalandise. Inversement, le rachat d'un petit magasin peut limiter cette pression concurrentielle de manière très significative. Ainsi, l'écart de prix entre deux magasins de taille comparable présente à une enseigne résen pour l'un en situation de monopole local et pour l'autre de concurrence pourrait atteindre 5 % à 10 %⁹. Selon une étude de la DGCCRF¹⁰ réalisée sur un échantillon de 17 zones de chalandise, le facteur présence de la présence des prix des produits de référence nationale dans les hypermarchés serait ainsi la présence d'enseignes concurrentes dans la zone de chalandise. Les enseignes en monopole, rés si plusieurs magasins sont implantés au sein de la zone de chalandise, pratiquent des prix sensiblement plus élevés, malgré la présence d'enseignes de maxi-discount.

Si toutes les demandes d'établissements formulées 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%. A l'inverse, le nombre d'emplois dans le commerce de détail après l'entrée en vigueur (1978) ne progresse que de 0.1% par an – il progressait de 0.6% avant cette date. – Le nombre d'emplois détruits depuis dix ans sous l'effet de la loi Raffarin est estimé entre 50 000 et 100 000 (*Askénazy et Weidenfeld, 2007*). – Dans le secteur du commerce, l'emploi aurait été plus élevé de 112 000 à 240 000 postes (+7% à +15%) en l'absence de la loi Raffarin (*Bertrand et Kramarz, 2002*)

Plusieurs études (*Bertrand et Kramarz (2002)*¹¹) montrent que, si toutes les demandes d'établissements formulées 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%. A l'inverse, le nombre d'emplois dans le commerce de détail après l'entrée en vigueur de la loi Royer (1978) ne progresse que de 0.1% par an – il progressait de 0.6% avant cette date. Ainsi, cette étude estime que, dans le secteur du commerce, l'emploi aurait été plus élevé de 112 000 à 240 000 postes en l'absence des lois Royer-Raffarin. De façon similaire, une étude récente de la DGPE (Bouis, 2007) suggère qu'un abaissement du taux de marge des entreprises de la grande distribution au niveau précédant la mise en place des lois Royer-Raffarin et Galland conduirait à une progression de l'emploi de 88 000 emplois et une progression de la croissance de 0.6%. 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. Ces estimations ne sont très vraisemblablement que des minorants de l'impact réel d'une déréglementation. En effet, ces estimations fines, rigoureuses, s'appuient sur des données ou des modèles théoriques qui ne permettent pas nécessairement de capter l'intégralité des processus à l'œuvre. Ainsi, l'étude Bertrand et Kramarz ne tient pas compte des demandes d'établissements qui ont été découragées, ni de l'impact sur l'emploi d'une augmentation de la concurrence – laquelle ferait diminuer les prix, accroîtrait le pouvoir d'achat et la productivité et, par voie de conséquence, le volume d'activité économique. De même, l'étude de la DGPE ne tient pas compte de l'effet d'une libéralisation des conditions d'entrée sur le secteur. De façon plus générale, l'impact d'une libéralisation profonde des règles d'installation des nouveaux magasins tout comme l'instauration d'une véritable concurrence par les prix peuvent susciter des bouleversements radicaux des comportements des opérateurs, qui ne peuvent être captés par un modèle théorique ou par les données existantes. Les incitations à investir et à innover peuvent également être modifiées, générant ainsi une progression de la productivité globale des facteurs. Une méthode d'estimation plus rudimentaire mais plus globale consisterait à imaginer qu'en l'absence de ces réglementations, le poids du secteur de la distribution serait similaire en C'est-à-dire aux autres pays industrialisés où ces réglementations n'ont pas été mises en place. Sur cette base, l'étude de Piketty (1998)¹² estimait qu'un alignement de la structure de l'emploi en C'est-à-dire sur celle prévalant aux C'est-à-dire en 1996 entraînerait la création de 1,8 million d'emplois dans le secteur du commerce et la création de 770 000 emplois dans le secteur de l'hôtellerie-restauration. De la même manière, Delpla et Wyplosz estiment à partir d'une étude du FMI que si le secteur du commerce de détail et de l'hôtellerie-restauration avait la même taille relative qu'en C'est-à-dire, au Danemark au Pays-Bas ou C'est-à-dire, 1,2 millions d'emplois en plus seraient créés, et 1,5 millions s'il avait la même taille relative qu'aux C'est-à-dire.

Alors que, sur la période 1995-2002, le facteur de marge (défini comme le rapport entre le prix et le coût de production-distribution) de l'ensemble de l'économie française (1,26) se situe légèrement au-dessus de la moyenne des pays européens (1,23) mais est inférieur aux deux autres grandes économies de la zone euro, l'C'est-à-dire (1,30) et l'c'est-à-dire (1,27), dans le secteur du commerce de détail, le facteur de marge est bien plus élevé (1,55 sur la période 1995-2002) que chez nos partenaires européens (1,02 au Danemark, 1,16 en C'est-à-dire) et il a fortement progressé depuis la période 1982-1989, où il se situait à 1,34. Le niveau de marge atteint par le secteur de la distribution de détail est désormais comparable à celui que connaît le secteur « Electricité, gaz et eau », composé de secteurs souvent considérés comme des monopoles naturels. La hausse, lors de l'annonce de la loi, des cours des actions des grands distributeurs cotés en bourse, peut être interprété comme un indice de la perception par le marché de la limitation de la concurrence entre les

⁹ « Les Soldes de la loi Raffarin », P. Askenazy et K. Weidenfeld, Opusculum Cepremap, 2007.

¹⁰ « Quel est l'impact de la concurrence des surfaces de type discount sur les prix des hypermarchés à dominante alimentaire ? », K. Berger, Revue de la Concurrence et de la Consommation n°139, 2004.

¹¹ Bertrand, M., et F. Kramarz (2002), « Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n° 4, pp. 1369-1413.

¹² « L'impact des incitations financières au travail sur les comportements individuels : une estimation pour le cas français », Thomas Piketty (1998), *Economie et Prévision* n°132-133.

distributeurs en place. (*Régulation des relations entre fournisseurs et distributeurs*, de Patrick Rey et Jean Tirole, 2000). Enfin, le facteur de marge du secteur des hôtels et restaurants (secteur représentant en 2004 3% de l'économie marchande en termes de VA) estimé sur 1995-2002 est nettement plus important en C'est-à-dire que dans les autres pays européens : 1,37 en C'est-à-dire contre 1,13 en C'est-à-dire, 1,18 en C'est-à-dire, et 1,26 au Danemark. La progression de ces marges ne peut être attribuée à une forte progression de la productivité des enseignes de distribution. Certes, une étude du groupe McKinsey indique qu'en 2000, la productivité du commerce de détail est 8% plus élevée qu'en C'est-à-dire et 2% moins élevée qu'aux C'est-à-dire. Le commerce alimentaire français est 7% plus productif que celui des C'est-à-dire et 14% plus productif que celui de l'C'est-à-dire, ces performances relatives étant moins bonnes dans le secteur de l'habillement. Toutefois, sur la période 1994-2000, les gains de productivité annuels du secteur du commerce de détail sont de 1.5% en C'est-à-dire contre 2% aux C'est-à-dire. Dans le secteur du commerce alimentaire, les gains de productivité annuels sont quasiment nuls en C'est-à-dire sur cette période (+0.2%) alors qu'ils sont de 1.6% aux C'est-à-dire. Ils sont de 1.7% dans le commerce de l'habillement français, alors qu'ils sont de 3.2% aux C'est-à-dire.

Ce différentiel de gains de productivité s'explique aisément : le manque de concurrence entre les enseignes existantes (découlant de la loi Galland) et entre les enseignes existantes et les entrants potentiels (du fait des lois Royer-Raffarin) n'a pas incité les entreprises de la grande distribution de réaliser les investissements nécessaires à ces gains de productivité. 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 C'est-à-dire qu'aux C'est-à-dire, les distributeurs français n'ayant guère besoin de ces investissements pour augmenter leur marge.

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 C'est-à-dire : alors que le nombre moyen d'heures travaillées par m² de surface de vente est compris entre 35 et 46 aux C'est-à-dire, il est égal à 50 en C'est-à-dire. Les consommateurs ont également subi les conséquences de cette rationalisation excessive de l'espace, tout particulièrement pour les moins mobiles d'entre eux, sous la forme d'une moindre convivialité et de files d'attente parfois longues : les ventes annuelles par m² atteignent 9,8K€ en C'est-à-dire, contre 4,2 à 6,5K\$ aux C'est-à-dire en 2004 (d'après P. Askenazy et K. Weidenfeld, 2007).

Les lois Galland et Royer-Raffarin ont donc substantiellement conduit à une diminution du pouvoir d'achat et de l'emploi en entravant la concurrence.

Leur suppression pourrait conduire à une diminution de 2% à 4% de l'indice des prix à la consommation, une augmentation du nombre d'emplois dans le secteur du commerce de détail et de l'hôtellerie-restauration s'élevant vraisemblablement à plusieurs centaines de milliers et des gains en terme de croissance de l'ordre de 0.8% du PIB.

- instaurant 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

- instaurant le principe de libre entrée dans le commerce de détail, la distribution et l'hôtellerie-restauration, en abrogeant les lois Royer et Raffarin.

A 1 : 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. La loi Galland deviendrait dès lors inutile : ne seraient condamnés que les prix prédateurs ou « abusivement bas », c'est-à-dire les prix faibles – inférieurs à une mesure de coût – pratiqués par une firme en position dominante et ayant pour possible effet d'exclure un ou plusieurs concurrents du marché. Cette levée de l'interdiction de la revente à perte aurait aussi pour conséquence de rendre inutile la réglementation des soldes, très appréciées des ménages, et de les étaler dans le temps, évitant ainsi les congestions et les désagréments bien connus des consommateurs.

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

- De par leurs importantes surfaces, les grandes enseignes ont la capacité d'accueillir et de vendre à une clientèle très étendue, rendant ainsi intéressante une diminution des prix.

- La variété des produits proposés justifie aussi de pratiquer des prix bas, le consommateur se rendant dans une enseigne pour profiter d'un prix bas achetant finalement bien plus de biens qu'initialement escompté. Cette stratégie de prix d'appel était fréquemment utilisée avant la mise en place de la loi Galland.

- Enfin, l'abrogation des lois Royer-Raffarin (cf. *infra*) devrait faciliter l'entrée de concurrents et ainsi encore accroître la pression à la baisse des prix afin d'attirer la clientèle.

Evidemment, le risque demeure néanmoins que certaines enseignes, en position dominante locale, ne recourent à des prix bas en partie afin d'exclure des concurrents financièrement et commercialement plus fragiles. Les prix repartiraient alors à la hausse une fois la concurrence éliminée. Mais ce risque ne doit pas être exagéré.

- Les prix prédateurs dans les autres économies de l'OCDE, qui autorisent la revente à perte dans la distribution mais condamnent les prix prédateurs, sont très peu fréquents.

- En outre, l'abrogation des lois Royer-Raffarin devrait considérablement abaisser les barrières à l'entrée sur ce secteur, empêchant les prédateurs d'augmenter les prix une fois les concurrents visés par la prédation exclus du secteur et rendant ainsi la prédation peu intéressante.
- Enfin, les comportements des opérateurs en la matière s'effectueraient sous le contrôle du Conseil de la Concurrence, qui est chargé de condamner les prix prédateurs que lui signaleraient les entreprises qui en sont victimes.

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 le régime actuel (L. 441-6 et L. 442-6 I 1° du Code de commerce), le fournisseur est tenu de vendre aux mêmes conditions à tous les distributeurs, conduisant le fournisseur à afficher un prix « sur facture » relativement élevé. Or, afin de maximiser les possibilités d'une concurrence par les prix, il est essentiel qu'il n'existe pas de désincitation pour un fournisseur à proposer des prix bas à certains de ses distributeurs, et une levée de l'interdiction *per se* des pratiques discriminatoires (qui ne seraient régulées que lorsqu'elles constituent un abus de position dominante) est donc nécessaire. Soulignons d'ailleurs que sous le régime actuel, cette interdiction de discrimination n'est que très factice dans la mesure où le fournisseur différencie ses clients par le niveau des marges arrières qui lui sont facturées.

A 2 : 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 péri-urbains.

Toutes les études économiques s'accordent à reconnaître que l'intensification de la concurrence dans ce secteur entraînerait un accroissement du pouvoir d'achat et une augmentation des embauches. Une diminution du taux de marge de 10% dans le secteur du commerce de détail conduirait à une hausse de l'activité dans ce secteur de 1,4% (les prix diminuant, les consommateurs augmentent leurs achats) et de 0,4% dans le reste de l'économie (l'augmentation de la consommation entraîne une augmentation de la production de biens). Ceci entraînerait une progression totale du PIB de 0,3%. Plus concrètement, un retour au taux de marge prévalant avant la mise en place de la loi Galland et l'apparition des marges arrières augmenterait le PIB de 0,6% (estimations de la DGTPE, Bouis, 2007). - Si le secteur avait la même taille relative qu'en Allemagne, au Danemark ou Pays-Bas ou Royaume-Uni, 1,2 millions d'emplois en plus seraient créés (1,5 millions si le secteur avait la même taille relative qu'aux Etats-Unis) (Delpla et Wyplosz, d'après étude du FMI). Cela devrait entraîner la diminution de l'ordre de 2 à 4 % de l'indice des prix à la consommation, la création de plusieurs centaines de milliers d'emplois, et entre 0,6 et 0,8% de croissance supplémentaires

A l'inverse, les mesures proposées vont entraîner une plus grande exposition à la concurrence des petites entreprises. Le risque existe également de voir les grands distributeurs mettre en place des stratégies anticoncurrentielles d'élimination de leurs concurrents de plus petite taille ou de réduction de la concurrence.

A.3 Protéger les petits commerces, les petits fournisseurs et les consommateurs

La mise en œuvre de ces différentes propositions doit conduire à une intensification de la concurrence sur le secteur de la distribution de détail afin de diminuer les prix, d'augmenter le pouvoir d'achat et d'accroître l'activité et l'emploi dans ce secteur. Une crainte fréquemment exprimée à l'égard de ces réformes est celle d'une mise en danger des petits commerces de proximité ainsi qu'une pression accrue de la part des grands distributeurs sur les petits fournisseurs.

Le régime en vigueur se proposait d'assurer une certaine sécurité économique aux opérateurs a priori les plus fragiles (petits fournisseurs, petits distributeurs), or 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 et notamment les petits fournisseurs. En limitant de manière très significative le développement des établissements de grande surface, 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 m², tous secteurs confondus, a diminué, mais plus faiblement que sur la période précédente (-4 % contre -11 %) ¹³. Mais au final, le chiffre d'affaires réalisé par des magasins de moins de 400 m² a tout de même reculé de 42,2 % du total en 1992 à 38,4 % en 2004 ¹⁴. 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 ¹⁵. Le commerce alimentaire représente un tiers des points de vente de moins de 400 m² et il correspond le mieux au type de petit commerce que ces lois souhaitaient défendre. Sur les vingt dernières années, on observe une chute

¹³ Données Insee, Enquête sur les points de vente du commerce de détail en 2004

¹⁴ Données Insee. Enquête sur les points de vente du commerce de détail en 2004

¹⁵ Rapport au Conseil économique et social, L. Salto, 2007

significative du nombre de petits libre-services alimentaires, particulièrement prononcée depuis 1996 (-7 % en nombre de points de vente entre 1996 et 2003)¹⁶. Le recul du petit commerce de proximité a certes été freiné par le rebond sur la période 1996-2003 du nombre de supérettes¹⁷ (+6,17 % en nombre de points de vente, contre une baisse de 4,1 % sur la période 1990-1996, hors magasins de maxi-discount)¹⁸ mais le développement de ce format est largement imputable à l'initiative de grands groupes de distribution (85 % des magasins de proximité dont la superficie est comprise entre 199 m² et 1 199 m² appartiennent à des grands groupes français de distribution¹⁹).

Les obstacles mis au développement des grandes surfaces par les lois Royer-Raffarin ont incité les grands groupes à investir des surfaces de vente plus restreintes, venant ainsi concurrencer le petit commerce indépendant. Enfin, les grandes surfaces, quel que soit leur format, ne sont pas les seules responsables des fermetures de petits commerces. Jouent également le prix élevé du foncier commercial en centre-ville, le refus opposé par certaines copropriétés à l'installation de commerces susceptibles de générer des nuisances sonores ou olfactives, les problèmes de circulation et de stationnement. Autant d'aspects qu'une simple régulation quantitative des implantations n'est pas à même de corriger. Le rationnement de la surface de vente induit par la législation sur l'équipement commercial et la concentration de la grande distribution a renforcé la position des distributeurs par rapport à leurs fournisseurs. Deux centrales d'achat approvisionnent 52,1 % de la surface totale de vente des hypermarchés. La part de la surface totale approvisionnée par les cinq premières centrales atteint 79,5 %²⁰. De fait, les fournisseurs, principalement les plus petits d'entre eux, se plaignent fréquemment des pratiques de la grande distribution à leur égard, telles que la facturation excessive des services commerciaux, « corbeille de mariée », pénalités très élevées en cas de retards de livraisons, etc.).

A terme, les petits fournisseurs peuvent être tentés de limiter leur investissement par crainte d'une rentabilité trop dépendante des pratiques de la grande distribution. 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. Or, il est naturel qu'une collectivité souhaite que ce type de commerce de proximité se maintienne, pour des raisons économiques, sociologiques, culturelles ou d'urbanisme. L'ampleur des financements nécessaires pour accompagner cette plus grande concurrence est difficile à évaluer. 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. En revanche, la situation des petits commerçants dans le domaine de l'habillement ou de l'équipement de la maison est plus délicate, mais celle-ci découlerait principalement d'une forte préférence des consommateurs pour les marques, plutôt que d'une plus grande concurrence par les prix : en d'autres termes, les consommateurs seraient au moins aussi attentifs à l'image véhiculée par les produits et les circuits de distribution qu'aux prix. 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.

Des mesures de protection devront être prises :

➤ **Augmenter les aides allouées par FISAC** par un reversement plus important de la taxe pour les activités de commerce et d'artisanat au FISAC. 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. En outre, il est proposé de déléguer la gestion de ces sommes aux collectivités locales : une telle décentralisation permettrait une meilleure évaluation de ces politiques, une plus grande rapidité d'intervention et une plus grande coordination avec les collectivités locales qui interviennent également pour soutenir le commerce de proximité. En outre, cette décentralisation permettra une meilleure évaluation des aides nécessaires pour encourager le commerce de proximité et des arbitrages pourront être effectués entre le soutien au commerce de proximité et d'autres initiatives locales. 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 leurs petits fournisseurs (moins de 250 salariés) dans un délai de trente jours au plus. Cette mesure serait extrêmement importante pour la trésorerie des petits fournisseurs qui sont aujourd'hui dans certains cas payés à 90 jours ou plus.

➤ **Encourager et faciliter la constitution d'organisations économiques de producteurs dans la limite du respect des règles de concurrence.**

L'objectif n'est donc pas de faciliter une cartellisation de l'industrie en amont de la distribution, mais d'aider les petites entreprises à accroître leur compétitivité et leur pouvoir de négociation à l'égard de la grande distribution, dans les limites fixées par le droit de la concurrence. Celui-ci pourrait prendre deux formes : les fusions-acquisitions et les

¹⁶ Données Insee. Enquête sur les points de vente du commerce de détail en 2004

¹⁷ Les supérettes réalisent plus du tiers de leur chiffre d'affaires dans la vente de produits alimentaires et leur surface de vente est comprise entre 120 et 400m².

¹⁸ Donnée IFLS, d'après le rapport Canivet.

¹⁹ Chiffre de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution, cités dans le rapport Canivet : G. Canivet, « Restaurer la concurrence par les prix. Les produits de grande consommation et les relations entre industrie et commerce », Paris, *La Documentation française*, 2004.

²⁰ données Panorama Trade Dimensions 2007, fournies par la DECASPL

organisations économiques de producteurs (OEP), qui n'impliquent que le partage de certains actifs, qu'ils soient corporels ou incorporels. Pour autant, ces deux voies de regroupement ne sont que rarement utilisées. En effet, les opérations de fusions-acquisitions entre petites entreprises sont très rares, du fait de leur coût élevé, de la culture des entrepreneurs individuels, de la dimension patrimoniale des entreprises concernées, ou de la nature même des systèmes productifs en cause (qui peuvent nécessiter le maintien de petites unités productives indépendantes). De fait, les regroupements concernant des fournisseurs de la grande distribution voient souvent une grande entreprise en absorber une autre de taille beaucoup plus modeste. Moins connues, les organisations économiques de producteurs (OEP) présentent de nombreux avantages pour les petits fournisseurs. Elles se présentent en effet comme une solution intermédiaire entre le maintien de petites entreprises indépendantes et le regroupement de ces PME au sein d'une seule et même entreprise. Plus précisément, les OEP consistent à créer des services communs entre PME, ces services pouvant relever de différentes étapes de la chaîne de valeur (approvisionnement, production, commercialisation, activité de support (comptabilité, ressources humaines, etc.)). Ces OEP peuvent donc contribuer à élever la valeur ajoutée produite par les fournisseurs en améliorant les techniques de production des membres de l'OEP (par le biais de formations, d'achats de gros équipements, de l'internalisation de certaines étapes du processus de production, de rachats de firmes de transformation), en diffusant une meilleure information des producteurs sur les évolutions des marchés, ou en créant des labels et des marques communes. Cette dernière modalité peut déjà contribuer à rééquilibrer le pouvoir de négociation entre fournisseurs et distributeurs. On peut aussi envisager des regroupements horizontaux par le biais d'une augmentation de la base des adhérents à l'OEP, des achats de la production de non adhérents, la fusion avec d'autres OEP, l'extension de la gamme de produits offerts afin de positionner une offre complète aux acheteurs finaux et faciliter ainsi les négociations commerciales²¹. De par le passé, certaines OEP ont aussi facilité une réorientation des produits vers des marchés de niche (produits biologiques, commerce éthique, produits diététiques). La constitution de telles OEP se heurte toutefois à plusieurs difficultés. Vont évidemment jouer les caractéristiques des produits, le niveau de formation des opérateurs, l'existence de leaders psychologiques susceptibles d'emporter l'adhésion des autres producteurs, la confiance entre les opérateurs, elle-même fonction de la densité géographique des unités de production et de la transparence du marché ou encore les pratiques de la grande distribution qui peuvent délibérément chercher à empêcher la formation de ces OEP (en refusant ainsi de traiter avec des OEP dans le but de briser la coopérative). Va également jouer le coût du montage : la multiplicité des opérateurs rend un regroupement difficile et coûteux puisque le regroupement ne parviendra en effet à être profitable que si une part significative des opérateurs sur le marché pertinent adhère à l'OEP, ce qui sera d'autant plus long, incertain et coûteux que ces opérateurs sont nombreux. Pourtant, la création d'une OEP sera quant à elle d'autant plus profitable que les opérateurs sont nombreux. Les projets d'OEP sont particulièrement coûteux et impliquent le recours à un financement qui peut être difficilement mobilisable en raison des particularités de ces structures. Enfin, les entreprises évoquent fréquemment leur crainte de se retrouver en conflit avec les règles nationales et communautaires de concurrence. En effet, plus le contrôle de l'offre par l'OEP s'accroît, plus l'OEP peut entrer en contradiction avec le droit de la concurrence, notamment lorsque ce contrôle s'étend aux prix de vente aux consommateurs ou lorsqu'il réduit la concurrence de manière substantielle. Néanmoins, l'article L.420-4 du Code de Commerce exempte de la réglementation sur les ententes les pratiques qui peuvent justifier d'un progrès économique bénéficiant aux utilisateurs et ne donnant pas aux entreprises la possibilité d'éliminer la concurrence. L'article mentionne spécifiquement les produits agricoles ou d'origine agricole, comme l'agro-alimentaire. Il est donc proposé à la Commission d'encourager la formation de telles organisations économiques de producteurs, dans la limite des règles de concurrence nationale et communautaires. Plus précisément, les mesures suivantes sont nécessaires pour renforcer les 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 en mettant en place des **programmes d'information financés par le biais du FISAC, de Chambres de Commerce et d'Industrie ou des Chambre de Métiers.**

- * **identifier et 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).

- * **étudier de quelle manière les OEP peuvent avoir recours à de nouvelles sources de financement** tels que fonds d'investissements privés, 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.** Une telle mesure est toutefois sujette à caution à deux titres. D'une part, elle pourrait être considérée comme un encouragement de la part de l'Etat à s'affranchir des règles de concurrence, d'autre part, elle introduit une discrimination entre des entreprises concurrentes (celles regroupées dans une OEP et les autres).

- * **communication de règles de conduite (« guidelines ») 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 (par exemple : avis 81/14 de la Commission de concurrence, avis 07-A-04, avis 96-A-06, décision 94-D-41, décision 98-D-54, décision 04-D-13, décision 07-D-16.). L'objectif serait ainsi de lever une partie de l'incertitude juridique entourant la conformité des activités des OEP aux règles

²¹ Cette stratégie est courante, notamment au sein des plus grands groupes coopératifs. Arla Foods (Suède et Danemark), Fonterra (Nouvelle-Zélande), Dairy Farmers of America (Etats-Unis), Campina (Pays-Bas) ou SODIAAL (France) disposent tous d'une gamme de produits laitiers très étendue : laits liquide et en poudre, beurre, fromages, yaourts, desserts lactés, préparations laitières, crèmes glacées. Cette stratégie est aussi très importante pour les OEP qui ont intégré les activités de distribution directement en direction des consommateurs. En effet, pour les fidéliser, il leur est indispensable de présenter une palette relativement large de produits, ce qui leur évite de multiplier trop fortement les lieux et moments d'achat.

de concurrence, mais une partie seulement : seule une procédure contentieuse et pleinement contradictoire est à même de permettre l'appréciation de la licéité d'une pratique.

A 4 : Mieux contrôler les positions dominantes locales dans la grande distribution

Dans la perspective d'une abrogation des lois Royer-Raffarin et d'une libéralisation des implantations commerciales, le risque existe que certaines enseignes parviennent à se constituer, par la création de magasins ou/et le rachat de foncier commercial, des positions dominantes locales. En effet, plusieurs enseignes, disposent de filiales dédiées à l'immobilier commercial. Les liquidités importantes dont bénéficient les grandes enseignes actuelles, tout comme leur avantage informationnel sur le foncier commercial par rapport à de nouveaux entrants, pourraient également faciliter de tels comportements. 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.

L'introduction d'un contrôle ex ante des ouvertures de magasins présenterait le double inconvénient de ne pas remédier aux positions dominantes locales établies et de réintroduire un processus réglementaire ex ante relativement lourd et uniforme (toutes les ouvertures de magasins, y compris celles ne posant aucun risque concurrentiel devant y être soumises). Pour lutter contre les abus de positions dominantes établies et futures, il est donc proposé un contrôle ex-post, qui s'appuierait sur un renforcement de l'article L. 430-9 du code de commerce qui dispose que 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 lui-même 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 effet, l'unique utilisation faite par le Conseil de cet article n'ayant pas été suivie d'effets de la part du Ministre, cet article ne présente guère de pouvoir dissuasif. 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) : l'atelier propose donc que cette possibilité d'intervention du Conseil de la concurrence s'étende à tous les abus de position dominante, quelle que soit l'origine de la position dominante.

- Une **accélération des procédures** avec un recours plus rapide aux procédures de référé
- Une **inversion de la charge de la preuve** dans le cas des services commerciaux: le distributeur doit prouver les services commerciaux facturés.
- Une **augmentation des dommages et intérêts** versés aux fournisseurs en cas de pratiques abusives et à défaut des sanctions civiles plus élevées.
- Une **augmentation des contrôles de la DGCCRF** dont le coût serait financé par une taxe sur les gros distributeurs.
- Un **rôle renforcé pour la Commission d'Examen des Pratiques Commerciales**, qui pourrait décider de sanctions administratives et qui pourrait saisir le Conseil de la Concurrence pour les abus susceptibles de porter atteinte à la concurrence. L'avantage est qu'une telle institution, spécialisée dans les relations fournisseurs/distributeurs est plus à même d'évaluer ce qui relèverait de l'abus.
- **Abaisser le seuil de CA afin de tenir compte de la « petite taille » des magasins** et du risque de position dominante locale. Une opération de concentration ne peut être soumise à l'avis du Conseil que lorsque :
 - o 1. Le CA total mondial HT de l'ensemble des entreprises est supérieur à 150 millions d'euros
 - o 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.
 - o 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.
 - o 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 400m². Le rachat, y compris par un groupe de distribution important, d'un magasin indépendant peut donc échapper au contrôle des concentrations. Il est donc proposé d'abaisser les seuils de notification des opérations de concentration touchant le secteur de la distribution et du commerce de détail. 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.

B LA CONCURRENCE :

B 1 : 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 : Réduire le coût du transport en développant la concurrence entre la route et le rail, pour les passagers et pour le fret.

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 RFA, 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'utilisateur 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'UE -15.

👉 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. Par opposition au système anglo-saxon, le système français privilégie une réglementation *ex ante* des conflits à un règlement *ex post* entre les parties. Ainsi, la protection du consommateur est un objectif de l'action publique, par l'intermédiaire de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes. Par ailleurs, en France, l'indemnisation des dommages collectifs procède de la loi²². Il importe donc de s'interroger sur le caractère complémentaire ou redondant d'une procédure de *class action* avec l'action publique déjà menée.

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.

Pour autant, l'action de groupe n'est pas une procédure rapide et tend même à ralentir les délais, puisqu'il est nécessaire de passer par une phase préalable d'établissement de la recevabilité de l'action, plus longue que dans le cas d'une procédure purement individuelle²³.

Du point de vue des entreprises, l'action de groupe accroît l'incertitude juridique et peut nuire à leur image :

- L'insécurité juridique liée aux *class actions* 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.

Du point de vue du bien-être collectif, les actions de groupe sont souvent accusés de ne profiter qu'aux avocats et d'entraîner une judiciarisation excessive des conflits. Mais s'il arrive effectivement, dans certains procès aux Etats-Unis, que

²² Cf. par exemple le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), institué par l'article 53 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 afin de procéder à la réparation intégrale des préjudices subis par les personnes ayant obtenu la reconnaissance d'une maladie professionnelle occasionnée par l'amiante ou par les personnes ayant été directement exposées à l'amiante.

²³ En outre, les *class actions* ont présenté certaines limites, aux Etats-Unis, pour les consommateurs eux-mêmes : (i) la remise par le défendeur de coupons de réduction sur ses produits que la victime n'utilise pas le plus souvent ; (ii) lorsque les sommes allouées sont trop modestes, nombre de victimes ne les réclament pas.

les avocats absorbent 70 à 80 % des indemnités versées par les entreprises, une étude empirique²⁴ récente a montré que les honoraires d'avocat n'ont pas fortement augmenté dans les années récentes et qu'ils représentent la plupart du temps 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 juridiques²⁵. 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.

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).
- 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. Elle souhaite 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 anticoncurrentielles²⁶ 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* et *opt-out*). 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 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

B. 4 : Créer une HAUTE AUTORITE DE LA CONCURRENCE afin de garantir une concurrence plus juste et porteuse de croissance

Le schéma institutionnel actuel date de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986. Tout en rénovant profondément le système antérieur, qui datait de 1977, 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 »). 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 simple, et le Conseil lui fournit son expertise dans les cas plus compliqués.

La pratique actuelle ne reflète plus le partage des rôles prévus par les textes. En effet, pour différentes raisons (développement d'une phase informelle de négociation avec le ministre chargé de l'Economie avant la notification, tendance à accepter des remèdes au terme de la phase d'examen sommaire, etc.), le Conseil de la concurrence ne reçoit plus systématiquement les dossiers posant des problèmes de concurrence et a donc de moins en moins la possibilité de jouer son rôle d'expert. Le nombre d'affaires faisant l'objet d'un examen approfondi a considérablement chuté depuis 15 ans. Alors qu'il se montait à 12 en 1993, il est tombé à 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. Ce système isole la France au sein de l'Union européenne puisqu'à l'exception du Luxembourg, les agences de régulation de la concurrence disposent des pouvoirs d'investigation. Vingt ans après la mise en place de l'autorité indépendante actuelle, le système institutionnel français, qui faisait figure de pionnier à l'époque de sa conception, paraît singulièrement en retrait. Les autres Etats membres de l'Union européenne ont tous modernisé le leur, en optant pour un même modèle consistant à rassembler toutes les compétences au sein d'une seule et même autorité de concurrence indépendante, ayant pour mission de surveiller à la fois les concentrations et les comportements. Quelques Etats membres ont cependant prévu la possibilité, pour le représentant du pouvoir exécutif, de faire prévaloir l'intérêt général sur la logique concurrentielle lorsque cela lui paraît justifié en matière de concentrations.

La commission propose donc de redistribuer les rôles afin d'améliorer la performance du système institutionnel .

²⁴ T. Eisenberg et G.P. Miller, « Attorney Fees in Class Action Settlements : An Empirical Study », *Journal of Empirical Legal Studies*, Vol.1, Issue 1, 27-78, Mars 2004.

²⁵ Cependant, d'un point de vue économique, ce type de rémunération permet d'instaurer une incitation pour les avocats à se saisir des affaires les plus justifiées.

- **redistribuer les rôles entre l'autorité indépendante, chargée du bilan concurrentiel, et le ministre, habilité à faire prévaloir des considérations d'intérêt général, comme en Allemagne ou en Espagne**

Confier le bilan économique et social au ministre chargé de l'Economie permettrait de mieux faire comprendre les cas dans lesquels des motifs d'intérêt général doivent prévaloir sur la seule logique concurrentielle. Cela permettrait de mieux distinguer le bilan concurrentiel du bilan économique et social permettrait de réintégrer les considérations d'intérêt général au processus de contrôle des concentrations.

- **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 ces comportements aussi rapidement que possible, sans leur laisser le temps d'endommager la concurrence et l'économie. La plupart des autorités de concurrence des Etats membres de l'Union européenne, qui fonctionnent selon un modèle radicalement différent, dans lequel 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. Cette situation ne porterait nullement préjudice aux droits des entreprises, puisque le principe de séparation des fonctions d'examen et de décision s'impose au Conseil de la concurrence et assure le respect des principes du procès équitable énoncés par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Compte tenu de ces éléments, 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. Or, cette faculté pourrait être utile à la fois aux décideurs publics et aux opérateurs économiques. 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. Il avait auparavant été saisi en 1996 par la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale, cette saisine se restreignant toutefois à interroger le Conseil de la Concurrence sur la notion de prix abusivement bas, et ne portant à aucun moment sur la question de savoir si la loi Galland pourrait créer des problèmes de concurrence. L'autorité indépendante chargée de réguler la concurrence peut aider les décideurs publics à anticiper des problèmes de concurrence et guider les agents économiques

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. Donner au Conseil de la concurrence la faculté d'attirer spontanément leur attention 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 ne peut apporter qu'une réponse limitée à l'affaire en question.

Une disposition de ce type est prévue non seulement par la quasi-totalité de nos partenaires européens, mais aussi, en France, pour les autorités de régulation plus récentes que le Conseil de la concurrence (comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel, la Commission nationale Informatique et Liberté, etc.).

C. Augmenter le pouvoir d'achat :

➔ Proposition phare 2 : Bâtir un environnement qui libère du pouvoir d'achat

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 ;*

C 2 : Faciliter l'accès au crédit à la consommation, tout en améliorant les mécanismes qui préviennent le surendettement.

- L'accès des ménages au crédit responsable

Il est nécessaire de développer et faciliter l'accès des ménages au crédit, moins répandu en France que chez nos partenaires, ce qui apporterait une marge complémentaire de croissance soutenue par la consommation. L'économie française en profite moins qu'elle ne le pourrait et que n'en profitent plusieurs économies européennes.

Entre 1989 et 2004, l'endettement des ménages a augmenté de 8,3 points en points de revenu disponible. Pourtant, la proportion des ménages endettés a diminué (50,2% des ménages en 2004 contre 52,8% en 1989)²⁷.

Ce constat se vérifie particulièrement pour le crédit immobilier. Si l'encours de crédit immobilier a doublé entre 1995 et 2005, la proportion de ménages ayant accès à un crédit immobilier a diminué. Cela signifie que la baisse de taux d'intérêt n'a pas profité à l'ensemble de la population²⁸.

Par ailleurs, 40% des Français n'ont pas accès au crédit à la consommation. Cette exclusion peut concerner des prêts d'un montant inférieur à 1000 euros et des personnes jeunes ou non titulaires de CDI.

- Le taux d'endettement des ménages français demeure nettement inférieur à la moyenne européenne.

Fin 2006, l'endettement des ménages français représente 68% de leur revenu disponible brut. En 2004, l'endettement des ménages était de 80% du revenu disponible brut en moyenne en Europe, avec des ratios de 102% en Allemagne et de 140% au Royaume-Uni.

- Le crédit à la consommation est moins développé en France que dans le reste de l'Europe.

Le marché français du crédit à la consommation est évalué à 140 milliards d'euros d'encours à la fin 2006. Les encours représentent en 2006²⁹:

- 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 ;
- 7,9% du PIB en France contre 9,4% du PIB en Espagne, 8,8% du PIB en Allemagne et 16,5% au Royaume-Uni.

Deux facteurs distincts, étroitement liés au cadre réglementaire français, sont habituellement cités pour expliquer le moindre développement du crédit à la consommation en France :

- la difficulté à tarifier le risque : niveau peu élevé du taux plafond (taux d'usure) pour les crédits personnels à la consommation, avec un effet de transfert de la clientèle vers les crédits revolving aux taux d'intérêt plus élevés ; impossibilité pour les banques, tributaires des renseignements déclaratifs des clients, de détecter de manière sûre les phénomènes d'endettement actif ;
- le mode de fonctionnement de la concurrence sur certains segments du marché du crédit : pouvoir de marché de la banque détentrice du compte principal ; distribution avec des marges d'intermédiation très réduites du crédit immobilier, produit d'appel pour atteindre la clientèle ; rémunération de la banque sur potentiel commercial global du client sur les autres opérations bancaires, plutôt que par produit.

Or, le développement en France d'un crédit à la consommation responsable, sans effets pervers sur le surendettement, peut avoir un impact significatif sur la croissance en soutenant la consommation des ménages :

- ✓ Elargir l'accès au crédit à la consommation accroît la contribution de la consommation à la croissance.

L'alignement du crédit à la consommation en France sur la moyenne européenne pourrait avoir un impact de l'ordre d'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. Une hausse de 10% du crédit à la consommation induirait une hausse de la consommation de 0,45% en France³⁰.

- ✓ Le développement du crédit à la consommation permet également d'accroître l'efficacité de la politique monétaire, la France étant moins sensible à la baisse du taux directeur de la BCE que ses voisins de la zone euro.

Les canaux de la politique monétaire, dont le rôle est de répercuter toute variation des conditions monétaires sur la tarification du crédit, sont relativement peu efficaces en France, dans la mesure où les banques répercutent au mieux le tiers d'une variation des conditions monétaires après un trimestre (dans le meilleur des cas, plus de 6 trimestres sont nécessaires pour une répercussion intégrale des variations). Cette situation résulte en grande partie des subventions croisées entre crédits et autres services financiers, ainsi que de la part importante de produits « rigides » dans le bilan des banques (dépôts non rémunérés, PEL).

²⁷ Observatoire de l'endettement des ménages

²⁸ Rapport de Joel Bourdin, sénateur, « *L'accès des ménages au crédit en France : pour une politique active* » 2005-2006

²⁹ Les comparaisons doivent toutefois être interprétées avec prudence : la distinction entre crédit à la consommation et crédit immobilier n'est pas homogène (ex : en France, les crédits pour des travaux immobiliers sont classés en crédit à la consommation en-dessous du seuil de 21 500 euros et en crédit immobilier au-dessus du seuil).

³⁰ Estimation de la DGTPE.

Un discours en faveur de l'élargissement de l'accès au crédit responsable doit être mené en cohérence avec l'effort de maîtrise de la dette publique. D'une part, élargir l'accès au crédit responsable n'entraîne pas de dépense publique supplémentaire. D'autre part, plusieurs exemples étrangers (Allemagne, pays nordiques) montrent que les politiques de désendettement public favorisent la confiance des ménages et influencent leur perception du niveau d'épargne privée souhaitable.

Le développement d'un crédit à la consommation « responsable » exige enfin de se donner les moyens de prévenir les risques de surendettement des ménages. Le surendettement des ménages, s'il est aujourd'hui statistiquement limité, place les personnes concernées dans des situations dramatiques.

- **Favoriser l'accès au crédit responsable par des mesures réglementaires ciblées.**

Le cloisonnement de l'offre –produits freine l'émergence de nouveaux produits de crédits à la consommation. Chaque produit est associé aujourd'hui à un contrat spécifique, qu'il faut par ailleurs revoir à chaque évolution de la réglementation.

Il serait simplificateur et commercialement utile de permettre au consommateur d'accéder via un contrat unique à un compte global à options multiples (compte permanent ; crédit amortissable ; paiement comptant). Cette formule aurait pour avantage de permettre au consommateur de faire son choix en fonction de ses besoins et de sa situation.

Les procédures de financement d'achat, conçues pour les achats en magasin, sont inadaptées aux attentes des consommateurs sur Internet (délais de rétraction, délai de mise en place, supports papiers...). Ces contraintes pénalisent le commerce électronique et constituent un frein à l'innovation sur les produits de crédits. Il est nécessaire d'imaginer des procédures de financement compatibles avec Internet tant au plan opérationnel qu'au plan juridique.

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, (cf. recommandation du rapport Nasse sur les coûts de sortie dans la banque de détail)³¹.

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

Il s'agit de mettre en place un **fichier positif adapté à la situation française**. 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 européenne³² ont fait de plus en plus le choix de mettre en place des fichiers positifs.

Les fichiers positifs peuvent en théorie être employés indifféremment à des fins :

- d'analyse du risque client (« *credit scoring* ») ;
- de lutte contre le surendettement ;
- de prospection commerciale.

Trois effets positifs sont attendus de la mise en place du fichier « positif » : améliorer l'information des banques sur les risques, ce qui est de nature à diminuer les tarifs bancaires et à faciliter l'accès au crédit en solvabilisant des clientèles nouvelles. Augmenter la concurrence sur le marché bancaire en favorisant l'entrée de nouveaux entrants au détriment des établissements bancaires spécialisés disposant de leurs propres fichiers³³ 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 » est utile pour résorber le surendettement actif car il 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. Dans cette logique, l'existence d'un fichier positif serait une inflexion de la philosophie présidant aux relations entre le prêteur et l'emprunteur, en renforçant la responsabilité du prêteur dans les situations de surendettement actif. Le Médiateur de la République a appelé à une véritable réflexion sur la mise en place d'un fichier positif en France³⁴. En Belgique, après les trois premiers exercices de fonctionnement du fichier positif (2003-2005), la proportion de ménages emprunteurs a augmenté tandis que le nombre de défauts de paiement non régularisés et celui des débiteurs défaillants a diminué.

Ces avantages du fichier « positif » sont toutefois contestés :

³¹ Rapport sur les « coûts de sortie » de Philippe NASSE – 22 septembre 2005

³² Un fichier positif existe au Royaume-Uni, en Irlande, en Allemagne, en Italie, en Autriche, aux Pays-Bas, en Suède et en Belgique.

³³ Cf. communication de la Commission européenne du 31 janvier 2007 sur la banque de détail.

³⁴ *Le Malendettement, nouvelle urgence sociale ?* Conférence de presse du Médiateur de la République, décembre 2006

- Le fichier positif ne serait pas un outil pertinent pour lutter contre le surendettement. Le comité consultatif des services financiers a rendu un avis négatif en juillet 2004, confirmé en 2006, sur l'opportunité du fichier positif pour lutter contre le surendettement. Les accidents de la vie représentent 73% des causes de surendettement, causes sur lesquelles le fichier positif serait inefficace. Cette approche est également partagée par la Banque de France. D'autres acteurs bancaires soulignent toutefois que la frontière entre endettement actif et endettement passif n'est pas étanche, par exemple pour les personnes qui tardent à tirer les conséquences sur leur mode de vie de l'accident de la vie dont elles ont été victimes (chômage ou divorce).
- L'opportunité d'instaurer un fichier « positif » divise les associations de protection des consommateurs car il comporte un double risque d'intrusion dans la vie privée des emprunteurs et d'utilisation des informations à des fins commerciales, au risque d'alimenter le surendettement. Utiliser le fichier positif comme outil de prospective commerciale risque à terme d'entretenir une offre de crédits plus risqués aux ménages à faible revenu (subprime).
- Le fichier positif, selon la CNIL, comporte un risque disproportionné d'atteinte à la vie privée au regard de l'objectif de lutte contre le surendettement. Au regard de la loi du 6 janvier 1978 « informatiques et libertés », la CNIL a rendu un avis négatif le 8 janvier 2005 sur l'opportunité d'installer des « centrales positives » en France, qui consisteraient à entretenir des bases d'information sur l'ensemble des ménages emprunteurs alors que seulement 650 000 ménages sont en situation de surendettement et que le taux d'impayés est limité à 2% des encours. Le 8 mars 2007, la CNIL a confirmé cette approche en refusant d'autoriser la création d'une base de données centralisée sur les crédits aux particuliers présentée par un opérateur privé. En tout état de cause, selon la CNIL, l'instauration d'un fichier positif doit être autorisée par le législateur.
- L'instauration d'un fichier positif représente un coût excessif par rapport aux effets attendus sur l'accès des ménages au crédit :
 - la mise en place d'un fichier positif serait une source de coûts complémentaires en alourdissant le volume des informations à traiter et les procédures de ventes en magasin. Cet argument est à relativiser. Le modèle le plus répandu de fichier positif en Europe est privé, géré par un opérateur technique extérieur³⁵ ou par un club de banques ; l'adhésion au fichier positif est facultative et sa consultation est rémunérée pour assurer le financement du système. 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.

La centrale nationale de crédit et de prévention du surendettement devra être autorisée par le législateur et apporter les garanties suivantes:

- le contenu du fichier ne doit pas porter atteinte à la vie privée. Il doit tenir compte des observations de la CNIL.
 - 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 démarches.

- **renforcer les mesures de traitement des situations de surendettement des ménages**

³⁵ comme Experian ou Equifax.

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 l'exclusion du fichier des 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^{er} 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^{er} 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.

C3 : Considérer fiscalement les ménages comme des employeurs, en déduisant de leurs revenus les salaires et cotisations versés à des services à domicile, en remplacement des dispositifs existants.

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. Cette demande se heurte 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 et suppose que l'emploi soit au domicile du contribuable et ne s'applique pas lorsqu'il s'agit du domicile d'un ascendant ou d'un descendant handicapé. 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 à la fois du plafonnement de la déduction et de ses conditions d'application : la personne doit travailler au domicile du contribuable lui-même. Pour rétablir l'équité par rapport à l'entreprise qui a la possibilité de déduire l'intégralité des salaires et cotisations versées et n'est imposée que sur le bénéfice, éviter la double imposition sur le revenu : du ménage employeur et de l'employé, on peut alternativement :

- Traiter les ménages comme des employeurs en leur permettant de déduire intégralement les salaires et cotisations sociales versés pour les emplois de service à la personne et appliquer la mesure lorsque la personne est employée pour travailler au domicile d'un ascendant ou d'un descendant handicapé en remplacement des dispositifs existants ;

- Augmenter le crédit d'impôt, 6.000 euros en 2007, de 1.000 euros par an grâce aux ressources nouvelles dégagées.

Le coût immédiat de la mesure est faible au regard d'un retour d'économies qui s'étalera sur plusieurs années. En effet, cela permettrait une meilleure qualité de vie pour les personnes âgées ou handicapées, le développement de la solidarité intergénérationnelle, des économies dans la construction d'hébergements collectifs complémentaires, des économies dans la construction de crèches, la création d'une offre d'emplois supplémentaires face à une demande mieux organisée, un supplément de cotisations sociales grâce à la régularisation du travail au noir très important dans le secteur des services à la personne, des économies dans le versement des allocations diverses précédemment versées aux personnes embauchées, Faciliter la vie des femmes qui travaillent dans un pays où le taux d'activité féminine est le plus élevé d'Europe, Encourager les emplois de solidarité intergénérationnelle, une incitation forte à augmenter les salaires qui restent très bas dans ce secteur et donc du pouvoir d'achat supplémentaire immédiatement dépensé, Continuer à soutenir les entreprises d'aide à la personne en vue de créer des filières de formation et d'évolutions dans la carrière

D : GRATUITES

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 référendum.

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.

➔ **Un exemple de gratuité nouvelle** : 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 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 s'élève à 30,2 €. L'échec au premier examen pratique : Plus d'un candidat sur deux doit donc se représenter à l'épreuve, ce qui implique la nécessité de suivre de nouvelles leçons de conduite et d'en assumer le financement. De plus, une nouvelle présentation à l'examen pratique coûte entre 40 et 80 €. La durée de validité limitée du « Code » : lorsqu'un élève n'obtient pas son permis de conduire dans les deux ans qui suivent sa réussite à l'examen du « Code », cette partie théorique n'est plus valide et il lui faudra repasser cette épreuve théorique, ce qui entraîne de nouveaux frais de préparation et de présentation (entre 40 et 80 € pour la présentation). 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.

On pourrait réfléchir à d'autres gratuités, pour des dimensions vitales, comme les pompes funèbres, et 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.