

Rapport de la mission
sur la modernisation de la distribution du livret A
et des circuits de financement du logement social

Michel CAMDESSUS
Gouverneur honoraire de la Banque de France

Gilles VAYSSET
Rapporteur Général

Yann LE CAM
Rapporteur

Damien VANLAER
Rapporteur

Le 17 décembre 2007

SOMMAIRE

	<i>Page</i>
RESUME ET PRINCIPALES CONCLUSIONS	5
AVANT-PROPOS	11
<u>PREMIERE PARTIE</u>	
<u>Nécessité de la réforme : un système en survie précaire</u>	14
Chapitre I	
Un système devenu de plus en plus inadapté à la montée des besoins	16
1. <u>Les besoins du logement social</u>	16
2. <u>Un système de financement coûteux et administré</u>	19
a) Une ressource devenue onéreuse	19
b) Un système de financement du secteur locatif social reposant sur des aides publiques	20
c) Un système d'octroi de prêts centralisé	21
d) Financements bancaires et « principe de liaison »	22
3. <u>Un système de financement aujourd'hui à bout de souffle</u>	23
a) La collecte du livret A s'érode alors que les besoins du logement social explosent	23
b) Le coût de la ressource livret A est supérieur à celui du marché	25
c) Un déséquilibre financier structurel s'instaure	26
d) Les nouveaux emplois des fonds d'épargne viennent porter une concurrence injustifiée au secteur du logement social	28
e) L'imprécision du statut des fonds d'épargne rend par ailleurs nécessaire une amélioration juridique du cadre d'emploi	28
Chapitre II	
Les lacunes actuelles de l'accessibilité bancaire	30
1. <u>L'accès au compte bancaire et au service de base est un droit garanti par la loi</u>	30
a) Accès à un compte courant	30
b) Garantie d'un service bancaire de base	31
c) Mesures récentes	31
2. <u>La bancarisation parallèle assurée à travers le livret A</u>	32
a) Une bancarisation via le livret A	32
b) Les problèmes engendrés par cette survivance	32

Chapitre III	
Les remises en cause par la profession bancaire et l'Union européenne	35
1. <u>Les remises en cause du système de distribution par la profession bancaire</u>	35
2. <u>La décision de la Commission Européenne du 10 mai 2007</u>	36
<u>DEUXIEME PARTIE</u>	
<u>Principes d'une réforme</u>	38
Chapitre IV	
Trois options pour la réforme	39
1. <u>L'option radicale</u>	39
2. <u>L'option conservatrice</u>	40
3. <u>Une troisième voie</u>	41
Chapitre V	
Généraliser la collecte et stabiliser la ressource	42
1. <u>Les risques de l'ouverture</u>	42
2. <u>Comment s'en prémunir ?</u>	43
a) Garantie de ressource et souplesse de gestion des fonds d'épargne	43
b) Contribution des banques à la stabilité de la collecte	44
Chapitre VI	
Donner une nouvelle impulsion à l'accessibilité bancaire	47
Chapitre VII	
Nécessité d'un régime de transition	49
1. <u>Adapter les instruments et les commissionnements aux différentes clientèles</u>	49
2. <u>Atténuer les effets de la fin de l'oligopole de distribution sur la situation financière des établissements collecteurs actuels</u>	50
a) Effet de base	50
b) Effet de revenu	51
<u>TROISIEME PARTIE</u>	
<u>Les instruments de la réforme</u>	52
Chapitre VIII	
Un livret A rénové	54
1. <u>Caractéristiques du livret A rénové</u>	54
2. <u>Commissionnement</u>	55
3. <u>Nature juridique des décisions à prendre pour la création du livret A rénové</u>	56
4. <u>Régime des anciens livrets A</u>	57

5. <u>Dispositions diverses</u>	59
a) Prévention du risque de multi-détention	59
b) Prescription trentenaire	60

Chapitre IX

Epargne réglementée	61
1. <u>Le taux des livrets</u>	61
a) Taux du livret A	61
b) Taux du LEP.....	62
2. <u>Liens entre le livret de développement durable et le nouveau livret A</u>	63
3. <u>La garantie de l'Etat</u>	63

Chapitre X

Une gestion modernisée du financement du logement social	65
1. <u>Elargir la palette des instruments de financement tout en maintenant un socle suffisant de ressources provenant du livret A</u>	65
a) Garantie de stabilité des ressources.....	65
b) Les autres emplois seraient transférés au fonds centralisés du LEP.....	66
c) L'autorisation du financement bancaire par la déliaison des avantages fiscaux	66
d) Réserver la ressource livret A aux prêts les plus sociaux	67
2. <u>Le rôle central de la Caisse des Dépôts (CDC)</u>	67
3. <u>Rémunération de la garantie de l'Etat</u>	69
4. <u>Renforcer le statut de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS)</u>	69

Chapitre XI

Les instruments de l'accessibilité bancaire	71
1. <u>Charte d'accessibilité</u>	71
2. <u>Le partage de la charge de la bancarisation</u>	72
3. <u>Mise en place d'un observatoire</u>	72

Chapitre XII

Les économies attendues et leur utilisation	74
1. <u>Les marges de manœuvre attendues</u>	74
2. <u>L'utilisation des marges de manœuvres ainsi dégagées</u>	75
a) Utiliser les économies de coût de la ressource au profit du logement social	76
b) Financer via le LEP les « nouveaux emplois »	76
c) Faire bénéficier les prêts aux PME et en faveur des travaux d'économie d'énergie de la baisse du taux du LDD	77

CONCLUSION	78
-------------------------	----

LES VINGT PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	81
--	----

TABLE DES ANNEXES	84
--------------------------------	----

**RESUME ET CONCLUSIONS
DU RAPPORT DE LA MISSION SUR LA MODERNISATION
DE LA DISTRIBUTION DU LIVRET A
ET DES CIRCUITS DE FINANCEMENT
DU LOGEMENT SOCIAL**

Le Premier ministre a demandé qu'il lui soit fait rapport sur la meilleure manière de moderniser les circuits de financement du logement social et d'étendre l'accessibilité bancaire. Cette demande se situait dans le contexte du contentieux en cours avec la Commission européenne qui enjoignait à la France de mettre fin à l'oligopole réservant aux Caisses d'Epargne, à la Banque Postale et au Crédit Mutuel le bénéfice de la distribution des livrets A et Bleu d'épargne.

Depuis lors, le Président de la République a fait savoir que notre pays pourrait se ranger aux vues des instances européennes en la matière. Cette décision inspire certaines appréhensions du côté des organismes distributeurs actuels et des organismes bénéficiaires des financements sur livret A. La mission conclut que cette généralisation de la collecte à l'ensemble des banques pourrait, au contraire, être l'occasion d'une accélération des réformes en cours. Ceci permettrait de dégager, en rythme de croisière, une économie d'environ 2 milliards d'euros par an au bénéfice des HLM, soit une amélioration de l'ordre de 75 % du budget annuel des « aides à la pierre » en faveur du parc social. Ces économies rendraient possibles des améliorations très substantielles des conditions de financement des HLM, rétablissant ainsi leur équilibre et renforçant leur aptitude à mieux remplir leur mission. De telles économies, cependant, impliquent un ensemble de réformes qui se heurteront à beaucoup d'idées reçues, d'intérêts acquis et d'inerties. Elles devraient pourtant pouvoir être surmontées à condition que l'on parte d'une analyse lucide de la situation actuelle et que l'on mobilise l'ensemble des acteurs.

*

* *

La situation du financement du logement social est particulièrement difficile ; elle est très différente de la présentation qui en est habituellement faite. Il est couramment admis en effet qu'à condition que les ressources collectées sur le livret A continuent d'être centralisées à la Caisse des Dépôts et soient affectées au financement du logement social, celui-ci serait assuré au meilleur prix possible.

Il est admis de même que seule la Banque Postale et, dans une moindre proportion, les Caisses d'Épargne et le Crédit Mutuel, prennent au sérieux la mission de bancarisation des populations les plus modestes, et qu'elles pourraient continuer à assurer l'essentiel de cette mission, pourvu qu'elles soient confortablement dédommagées pour cette tâche.

Ces différentes affirmations et quelques autres ont pu être vraies, dans un passé plus ou moins ancien ; elles ne correspondent plus à la réalité.

La situation se résume en fait en quelques données essentielles.

Le Gouvernement a lancé avec raison un programme qui, de fait, double l'effort poursuivi au cours des années récentes pour la construction sociale. Il pourrait difficilement faire plus, compte tenu des contraintes techniques ou foncières, il ne peut pas, en revanche, faire moins. Ce programme se heurte, cependant, aux insuffisances du financement actuel trop exclusivement centré sur la ressource du livret A. Dès 2012, la ressource du livret A -même centralisée à 100%- s'avèrera insuffisante. A partir de cette date, les actifs financiers qui garantissent la capacité de transformation de la Caisse des Dépôts et permettent la bonification de leurs taux, s'épuiseront progressivement. On se trouverait alors, si des mesures n'étaient pas prises dès maintenant, dans une redoutable impasse. En réalité, face à l'ampleur du programme engagé, il nous faut, sans délai, trouver des financements plus importants et à un coût moyen moindre.

Le livret A, contrairement aux apparences, n'est pas la ressource la moins chère. Sous son régime actuel de rémunération des épargnants et de commissionnement des établissements distributeurs, il revient beaucoup plus cher qu'un financement obligataire garanti par l'Etat. Ce surcoût devrait donner lieu, normalement, à un relèvement des loyers perçus en valeur réelle puisque l'Etat n'est pas en mesure d'accroître ses dotations budgétaires. En fait, il n'est en mesure ni d'augmenter les uns, ni de relever les autres. Cette situation aboutit aujourd'hui à un grave déséquilibre du fait des opérations qui sont lancées. Même financées à 40 ans et aux taux de prêt actuels (3,80 % pour les HLM ordinaires et 2,80 % pour les logements d'insertion sociale -PLAI-), ces opérations donnent lieu à un déficit de financement tel que les charges non encore remboursées au bout de 40 ans sont de l'ordre des deux tiers du montant de l'investissement initial. Cela se traduit nécessairement par des tensions de trésorerie croissantes au long de la vie des programmes et par des difficultés de plus en plus grandes pour faire face aux charges de maintenance et d'entretien les plus indispensables. Des programmes lancés dans de telles conditions ne peuvent donc que reproduire bien des traumatismes que nous connaissons déjà dans nos banlieues.

Une telle situation n'est pas soutenable durablement. Il faut donc d'urgence réduire le coût de la ressource et la diversifier. La réduction du coût de la ressource passe nécessairement par une extrême circonspection dans les décisions de modification des taux du livret A ; une égale rigueur est évidemment de mise dans la révision des conditions de commissionnement des intermédiaires.

Il faut enfin permettre désormais à la Caisse des Dépôts d'avoir recours à l'ensemble des autres instruments de financement disponibles, y compris des émissions obligataires garanties par l'Etat ainsi que toutes autres ressources à moyen terme disponibles sur le marché, de telle manière que, à tout moment, le financement des nouveaux programmes d'HLM soit disponible et s'effectue au meilleur taux possible, contrairement à la situation actuelle.

*
* *

Les travaux auxquels nous nous sommes livrés montrent que, quelles que soient ces difficultés, des solutions peuvent leur être apportées. Elles passent par les éléments suivants.

a) Il importe tout d'abord de cesser de considérer que l'intervention des banques en cette affaire et l'élément de compétition qu'elles introduiraient, auraient des effets essentiellement négatifs. Le Gouvernement peut, au contraire, prendre les banques au mot. Le problème du financement du logement social et d'une bancarisation généralisée est une grande cause nationale ; elles peuvent -comme elles le demandent- y être associées au lieu d'en être exclues et contribuer au meilleur fonctionnement du système. Trois questions sont souvent évoquées :

- Celle du risque de « cannibalisation », suivant lequel les banques attirant chez elles le maximum de livret A détourneraient ensuite leur clientèle de cet investissement ;
- Celle de leur participation effective à la bancarisation ;
- Celle enfin d'une participation innovante de leur part au financement du logement social.

Le rapport montre comment le risque de « cannibalisation » peut être contenu, comment les banques peuvent contribuer, à partir de l'expérience du droit au compte, à un effort plus vigoureux vers une bancarisation universelle et, enfin, comment elles peuvent participer, dans des conditions qu'il appartiendrait au Gouvernement de définir, au financement du logement social.

b) Il est vrai que, dans l'état actuel des choses, la Banque Postale et, dans une moindre proportion, les Caisses d'Epargne, ne sont pas pleinement préparées à cette concurrence et devraient -pendant une période transitoire, qui ne devrait pas excéder 5 ans pour la Banque Postale et plus courte pour les autres- bénéficier de conditions de commissionnement supérieures à celles des nouveaux entrants.

c) Il sera nécessaire de faire comprendre à l'opinion publique l'inéluctable nécessité des réformes proposées compte tenu de l'impératif que soulève l'état présent du logement social. Il est à cet égard essentiel de faire percevoir le lien direct qui solidarise le taux du livret A et les commissions versées aux collecteurs d'une part, et le taux des prêts aux HLM d'autre part. Ce lien est aujourd'hui ignoré ou occulté. Il est pourtant le point d'équilibre dont tout le reste dépend. Aujourd'hui, un quart de point d'augmentation de la rémunération actuelle du livret A coûte 500 millions d'euros annuels aux « fonds d'épargne » en charge du financement des HLM ; la commission de 1,30 % versée à la Banque Postale coûte 650 millions d'euros annuels. Dans l'impossibilité de relever les loyers en valeur réelle ou les subventions de l'Etat, compte tenu aussi de l'inégale disponibilité des collectivités locales à augmenter leurs propres contributions, il n'est d'autre solution que de limiter au niveau le plus raisonnable possible la rémunération du livret A et d'amener les établissements collecteurs à accepter un taux de commissionnement beaucoup plus conforme à leurs coûts. S'agissant du taux du livret A, il serait évidemment absurde de faire payer au logement social en France des variations du taux de l'Euribor qui résultent de la crise du « subprime ». Il est donc proposé de lui appliquer désormais une formule qui tirerait les leçons de l'expérience des trois dernières années et maintiendrait la rémunération à un niveau toujours positif au-dessus du taux de l'inflation et constamment supérieure à la rémunération après impôt des instruments de placement à court terme disponibles sur le marché.

d) S'agissant des commissions, celles-ci pourraient être limitées à 0,40 % de l'encours du livret A rénové qui serait mis en circulation, étant entendu que pendant la période de transition, la rémunération des anciens établissements collecteurs serait progressivement réduite du niveau moyen actuel de 1,12% à ce taux de 0,40%.

e) Cette réforme devrait être aussi l'occasion d'un toilettage du dispositif d'épargne réglementée, exclusivité nationale et coûteux archaïsme. Nous formulons à ce propos un ensemble de propositions qui rapprocherait notre régime de ceux qui prévalent chez nos voisins.

Cet ensemble de mesures et les responsabilités nouvelles qui lui seraient données dans une gestion plus diversifiée des ressources du logement social, iraient dans le sens d'un raffermissement du rôle central de la Caisse des Dépôts. Cette réforme

pourrait, cependant, être mise à profit pour clarifier dans le cadre des réflexions actuelles sur sa gouvernance, la gestion de la section des « fonds d'épargne ». Ils ne disposent pas à l'heure actuelle, de la personnalité morale et leurs comptes ne sont retracés ni dans la comptabilité de l'Etat ni dans celle de la Caisse des Dépôts. Pour répondre aux recommandations de la Cour des Comptes, la mise en place d'un établissement public, sans personnel propre et confié à la gestion de la Caisse, est proposée. Elle aurait l'avantage d'individualiser cette section, de permettre un suivi rigoureux et de s'assurer de l'affectation au logement social des économies tirées de la réforme ainsi que du produit des émissions obligataires.

S'agissant de la centralisation des ressources du livret A, il est proposé de reconduire le taux actuel de centralisation des instruments défiscalisés qui, de fait, n'est pas de 100 % mais de l'ordre de 70 %. Il appartiendrait aux autorités responsables de moduler celui-ci, soit à la hausse soit à la baisse, en fonction des besoins.

f) L'état actuel des comptabilités analytiques et des informations disponibles ne permet pas de préciser, avec toute la rigueur requise, ni la pente des rémunérations pendant la phase de transition pour les établissements collecteurs historiques, ni les paramètres de détermination des taux de centralisation souhaitables, même si l'on peut considérer que le taux actuel n'aura pas à être modifié sensiblement pendant les prochaines années. Afin de disposer cependant d'une information objective sur ces différents points et en particulier de pouvoir suivre de plus près les progrès de l'ensemble des établissements bancaires dans leurs efforts de bancarisation, il est proposé que toutes ces questions soient suivies par un « Observatoire » que la Banque de France est prête à accueillir et qui permettrait, notamment pendant la période de transition, d'opérer les différentes modifications de paramètres qui pourraient s'avérer nécessaires.

*
* *
*

Si le Gouvernement adopte les mesures proposées, on peut s'attendre à ce que les résultats suivants soient pour l'essentiel acquis :

1. des réductions de coûts de la ressource -en rythme de croisière- de l'ordre de 2 Mds€ par an, permettant de nous rapprocher de l'équilibre du financement du logement social sans en accroître davantage la charge pour les plus défavorisés ;
2. une réforme du dispositif de l'épargne réglementée qui permette des progrès dans les mécanismes de transmission de la politique monétaire et la réduction de son coût ;

3. l'ouverture à de nouveaux et puissants acteurs des deux chantiers du financement de la construction sociale et de l'accessibilité bancaire ;
4. des avancées nouvelles vers l'accessibilité bancaire ;
5. l'ouverture d'un nouveau livret A, plus commode pour ses usagers et moins dispendieux dans sa gestion ;
6. l'extension et le renforcement des moyens mis à la disposition de la Caisse des Dépôts dans la gestion du financement du logement social ;
7. la confirmation des Caisses d'Epargne et de la Banque Postale dans leur statut de banque de plein exercice.

*
* *

AVANT-PROPOS

—

Par un communiqué en date du 19 juin 2007¹, le Premier ministre a annoncé la création d'une mission chargée de faire des propositions au gouvernement sur la réforme de la distribution du livret A². Il s'agissait pour le gouvernement de satisfaire aux demandes de la Commission européenne, en préservant les missions d'intérêt général de financement du logement social et d'accessibilité bancaire, tout en poursuivant l'objectif de modernisation des circuits de financement du logement social.

Un groupe de travail a été immédiatement formé³. Il a été procédé à des auditions détaillées de l'ensemble des parties en cause⁴.

La difficulté du problème posé provient en partie du fait que le livret A exerce en France une triple fonction. Il a été dès l'origine un instrument de promotion de l'épargne populaire ; au fil du temps, il est progressivement devenu l'instrument presque exclusif de collecte des ressources nécessaires au logement social ; enfin, au fil des évolutions sociologiques et du monde bancaire, il est devenu l'instrument de bancarisation trop exclusif des segments les plus défavorisés de la population.

La mise en demeure des autorités bruxelloises rend donc nécessaire une recherche de réformes qui puissent permettre de poursuivre dans des conditions plus soutenables :

- L'objectif essentiel de modernisation hors duquel le financement du logement social risque de se trouver prochainement en crise,
- L'amélioration des conditions d'accessibilité bancaire,
- L'achèvement de la mutation en cours, vers le statut de banque de plein exercice, des établissements qui ont bénéficié jusqu'ici du monopole de la distribution du livret A.

Le présent rapport fournit les conclusions de cette mission. Il souligne la nécessité urgente de cette réforme. Il en élabore les principes directeurs et en définit les instruments.

Il ressort clairement de ses analyses que, dans les circonstances présentes, notre pays aurait plus à perdre qu'à gagner dans son objectif de modernisation du financement du logement social à conserver le système aujourd'hui à bout de

¹ Cf. annexe 1.

² Dans le présent rapport, le terme livret A désignera en général également, par extension, le livret Bleu du Crédit Mutuel.

³ Cf. composition du groupe de travail en annexe 2.

⁴ Cf. liste des personnes auditionnées en annexe 3.

souffle dénoncé par Bruxelles. La mission ne recommande pas cependant une banalisation qui abandonnerait entièrement au marché le financement de cette mission essentielle. Elle voit beaucoup d'avantages, en revanche, à une généralisation du privilège de distribution du livret A à l'ensemble des organismes collecteurs de dépôts. Cet élargissement pourrait être, en effet, l'occasion d'un ensemble de réformes qui dynamiseraient puissamment la fonction « logement social » dans notre pays. Certes, le gouvernement pourrait chercher à maintenir, pour quelque temps encore, l'oligopole actuel. Nous le lui déconseillons. Cela aboutirait à retarder des réformes génératrices d'un dynamisme nouveau dont la généralisation du livret A lui offre l'occasion.

Au fil de la réflexion, il a été gardé à l'esprit l'objectif des pouvoirs publics de poursuivre la modernisation d'ensemble du système financier français. Le financement du logement social en constitue une part trop importante pour en être dissocié. A vrai dire, il n'a suivi, jusqu'ici, qu'avec retard le processus de modernisation en cours. Il importe donc de le faire bénéficier des gains d'efficacité que l'ouverture pourrait lui offrir. L'enjeu de cette modernisation est essentiel pour l'ensemble des acteurs, établissements financiers, entreprises ou simples particuliers, à commencer par les plus pauvres d'entre eux. Un système financier modernisé peut être un puissant facteur d'allègement des coûts du financement du logement mais aussi le stimulant d'une croissance plus forte. Tel est l'objectif premier de la modification du régime de l'épargne réglementée qui sera proposée.

Si ces réformes étaient mises en œuvre sans tarder, elles permettraient de remettre sur pied un financement du logement social aujourd'hui très compromis en lui assurant un flux de ressources plus abondantes et moins coûteuses. Ces mesures élargiraient aussi les conditions d'accès à un livret A rendu plus commode pour l'épargnant et plus économe de frais de gestion. Elles permettraient enfin une avancée supplémentaire vers l'accessibilité bancaire dans le prolongement des mesures introduites récemment pour rendre effectif le « droit au compte ».

Ainsi peuvent être satisfaits les deux objectifs de modernisation des modalités de financement du logement social pour en accroître l'efficacité et de la généralisation effective de l'accessibilité bancaire. Il est essentiel d'y parvenir sans que soient bouleversées les conditions d'exploitation des établissements qui, depuis des décennies, ont assuré la collecte de l'épargne populaire et l'essentiel de la bancarisation des populations les plus vulnérables. Telles sont les préoccupations qui ont guidé notre travail.

PREMIERE PARTIE

Nécessité de la réforme : Un système en survie précaire

La France a adopté depuis plusieurs décennies un modèle peu commun parmi les grands pays industrialisés¹, de promotion et de financement du logement social. Il s'appuie sur la collecte d'une ressource à vue bénéficiant de l'exonération fiscale et du rôle centralisateur et transformateur de la Caisse des Dépôts et Consignations. Du côté de la promotion et de la gestion du parc locatif, les organismes d'HLM assument l'essentiel des responsabilités.

Ce dispositif continue de faire l'objet d'un large consensus. Il a contribué à relever les ruines de deux guerres mondiales, à construire un parc de 4,3 millions de logements. Il laisse, cependant, encore aujourd'hui, plus d'un million de personnes sans logement personnel. Dans son financement, il est, certes, apparu à beaucoup d'observateurs comme très dérogatoire aux principes de l'économie moderne, mais les gouvernements successifs ont préféré le conserver ; peu de voix, en effet, se sont élevées pour en critiquer l'économie d'ensemble. Ce système ne pouvait pourtant échapper aux rapides changements qui, au cours des dernières années, ont affecté la société et l'économie française. Ils soulèvent en effet, aujourd'hui, des questions majeures :

- celle de l'adéquation à long terme des ressources traditionnelles à des besoins croissants,
- celle de la réponse à apporter aux protestations du monde bancaire qui se voit opposer le monopole des trois réseaux distributeurs du livret A, alors qu'il se dit en mesure de s'associer à leur mission sociale,
- celle, enfin, de la conformité de ce système traditionnel aux règles de l'Union européenne.

Il est donc nécessaire d'apprécier d'entrée la gravité de ces trois défis pour mettre le pays mieux en mesure d'y répondre.

¹ Seule l'Italie dispose d'un système de financement assez voisin, reposant sur un financement à long terme à partir de dépôts d'épargne à court terme dans une institution publique (cf. annexe 4).

Chapitre I

Un système devenu de plus en plus inadapté à la montée des besoins

1. Les besoins du logement social

A la fin des « Trente glorieuses », les responsables du secteur du logement social n'étaient pas loin de penser qu'après les énormes efforts qui avaient suivi la période de reconstruction et les réformes introduites pour donner une plus large place à l'« aide à la personne », ils étaient venus à bout, pour l'essentiel, de la crise du logement devenue une priorité nationale après la campagne de l'Abbé Pierre lors de l'hiver 1954. C'était ignorer que de nouveaux éléments de crise se mettaient subrepticement en place.

Sous l'influence de facteurs notamment démographiques (progression des divorces, vieillissement de la population), un déséquilibre s'est constitué entre la production et les besoins de logements ; les décideurs ont tardé à le prendre en compte.

Ce déséquilibre a alimenté une hausse continue et soutenue des prix de l'immobilier (+ 147% depuis dix ans¹). Le logement pèse de plus en plus lourdement sur le budget des ménages. L'accession à la propriété est devenue inabordable pour beaucoup, tandis que l'accès au logement locatif se fait à des conditions à la fois financières et de sélection de plus en plus difficiles. La Fondation Abbé Pierre, dans son rapport 2007 sur « L'état du mal-logement en France », évalue à plus d'un million le nombre de personnes sans domicile fixe ou privées de logement personnel :

- 100 000 sans domicile fixe,
- 41 000 en habitat de fortune (cabanes, constructions provisoires...),
- 100 000 en structures d'hébergement et d'insertion (CHRS, CADA², résidences sociales),
- 100 000 à l'année en camping ou en mobile home,

¹ Evolution de l'indice INSEE-notaires du prix des logements, France entière, entre le 1^{er} trimestre 1997 et le 1^{er} trimestre 2007.

² CHRS : Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale
CADA : Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile

- 150 000 hébergés chez des tiers dans des conditions de logement très difficiles,
- 533 000 dans des hôtels meublés ou logements vétustes trop souvent insalubres ou inconfortables.

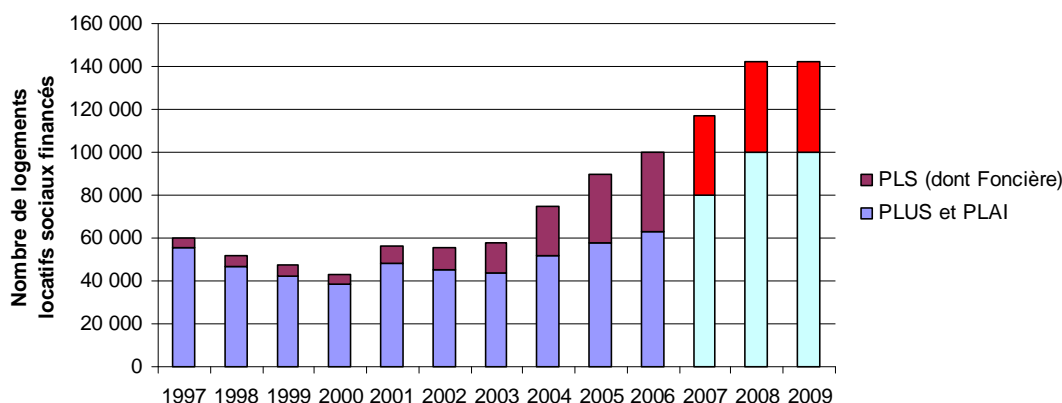
De nombreux locataires, en particulier dans les grandes agglomérations, ne seraient pas en mesure de financer le montant du loyer de relocation qui serait aujourd'hui proposé pour le logement qu'ils occupent. Confronté à la situation dramatique des sans-logis et des mal logés, le gouvernement a décidé de marquer sa résolution à y faire face. Il a décidé de rendre progressivement, et dès 2008, le droit au logement opposable. Elément central d'un renforcement de la cohésion sociale, le logement est ainsi devenu une des plus hautes priorités nationales. De nouvelles mesures ont été prises.

En ce qui concerne l'accèsion à la propriété, elles ont porté ainsi sur :

- le renforcement et l'extension à l'ancien du nouveau prêt à 0%,
- la création d'un dispositif aidé de location-accession,
- celle d'un régime d'accèsion progressive à la propriété et d'un dispositif de portage des coûts du foncier,
- l'instauration de la TVA à taux réduit en zone de rénovation urbaine,
- l'assouplissement des conditions de vente des logements sociaux à leurs occupants...

En outre, le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt instauré en 2007 constitue lui aussi une incitation forte à l'accèsion à la propriété.

C'est surtout vers les logements à loyer réduit que s'est porté l'effort du gouvernement. Outre la mobilisation du parc privé (200 000 logements à loyer maîtrisé et 100 000 logements vacants remis sur le marché), le plan de cohésion sociale a prévu aussi le financement de 500 000 (chiffre récemment porté à 591 000) logements locatifs sociaux sur cinq ans (2005-2009). Cet objectif implique une véritable mobilisation des organismes responsables et de tous les acteurs.



Graphique 1 – Nombre de logements locatifs sociaux financés (objectifs pour 2007 à 2009)
 – Source : DGUHC

Il s'agit pratiquement de plus du doublement du volume des réalisations physiques, les réalisations antérieures étant bien inférieures (moins de 60 000 logements sociaux financés par an avant 2004). Mais ces chiffres ne donnent, pourtant encore, qu'une idée partielle de l'effort nécessaire. D'autres mesures sont annoncées ou ne pourront être évitées :

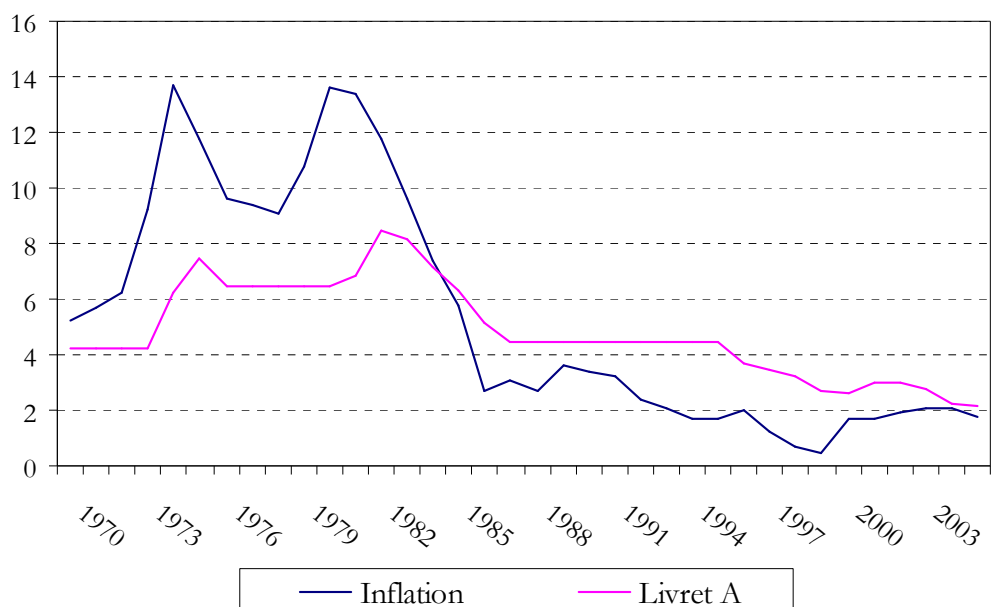
- un effort supplémentaire en direction de l'accèsion sociale,
- une amélioration qualitative, prenant en compte les conclusions du Grenelle de l'Environnement,
- un nouvel effort en direction du foncier,
- des mesures exceptionnelles, suite à la loi portant droit au logement opposable (DALO),
- etc.

Compte tenu de cette situation, l'ensemble des maillons de la chaîne du logement devront être durablement mobilisés pour permettre de résorber la pénurie actuelle et rendre effectif le droit au logement opposable. Il y a tout lieu de craindre cependant que le dispositif de financement existant ne soit pas à la hauteur de ces nouveaux enjeux.

2. Un système de financement public coûteux

a) Une ressource devenue onéreuse

Le système actuel de financement du logement social a, pendant de nombreuses années, bien répondu aux besoins. Il repose essentiellement sur l'affectation prioritaire des ressources collectées au titre du livret A par l'oligopole constitué par les Caisses d'Épargne, la Banque Postale et le Crédit Mutuel et intégralement centralisées à la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) pour le financement du logement social. Le choix, à vrai dire paradoxal, consistant à financer par une ressource à vue, des emplois très longs (40 ans, voire plus) est rendu possible par la capacité de « transformation » de la CDC, elle-même appuyée sur la garantie de l'État. Le système a fonctionné sans encombre pendant de nombreuses années, bénéficiant à vrai dire jusqu'en 1985 de la subvention implicite et peu glorieuse résultant d'une rémunération négative, en termes réels, des épargnants et, dans une large mesure aussi, des subventions de l'État complétant les fonds propres insuffisants des organismes HLM. Un taux des prêts égal au coût de la ressource pouvait ainsi, sans difficulté, être maintenu à un niveau nettement inférieur au taux des marchés financiers, sans dépense de l'État autre que l'exonération fiscale des livrets, initialement accordée pour inciter à l'épargne des ménages à faibles ressources. En manquant à son engagement premier de protection de l'épargne, l'État faisait face plus aisément à sa tâche de promotion du logement social.



Graphique 2 – Evolution depuis 1970 des taux d'inflation et du livret A

En assurant désormais une rémunération réelle positive aux déposants, l'Etat remplit de nouveau l'engagement fondateur du livret A qui est de garantir la conservation de la valeur des sommes déposées. Il dégrade en revanche l'efficacité du système, dans la mesure où il affecte une ressource assez coûteuse à une fonction qui requiert des financements très longs et aussi bon marché que possible. Le problème a été rendu plus aigu par une décision de 2004 portant la rémunération du livret A au-delà du simple maintien de la valeur des dépôts à vue (ce qui est déjà dérogatoire par rapport aux principes ordinaires de gestion financière) et en ajoutant un facteur fixe de 0,25% au taux résultant du jeu de la formule d'indexation sur la moyenne entre le taux d'inflation et l'Euribor. Jusqu'à une date récente, ce système a pu fonctionner sans susciter d'inquiétudes et en permettant des prélèvements substantiels de l'Etat¹.

Face à la montée des besoins qui vient d'être évoquée, un risque grave de dérèglement du système apparaît aujourd'hui.

b) Un système de financement du secteur locatif social reposant sur des aides publiques

Le financement du logement social repose pour l'essentiel sur les principes de la « réforme Barre » des aides au logement de 1977. Ces recommandations s'appuyaient sur les résultats de décennies de construction massive, en particulier de logements sociaux. On était parvenu à mettre en place l'appareil de production du nombre de logements nécessaires, il convenait désormais de se concentrer sur la question de l'accessibilité en faisant porter une part plus importante de l'effort public sur l'aide à la personne.

Si l'on se limite au champ de l'aide au financement des investissements dans le secteur locatif social, l'effort de l'Etat, dit « aides à la pierre », est constitué par un ensemble d'avantages² représentant 2,7 Mds€ pour un investissement supérieur à de 6,4 Mds€³ en 2005. Ce sont :

- l'avantage procuré par l'application du taux réduit de TVA, soit 1 049 M€ ;
- l'avantage procuré par l'exonération de taxe foncière, soit 902 M€ ;
- les subventions pour la construction ou la réhabilitation de logements sociaux, soit 403 M€.

¹ 1 550 M€ en 2003, 1 614 M€ en 2004, 1 197 M€ en 2005, 1 454 M€ en 2006. En effet, la loi prévoit que les prélèvements de l'Etat sont effectués « au titre de la rémunération de sa garantie ».

² Source : Comptes du logement 2005.

³ Le chiffre de 6,4 Mds€ n'est pas parfaitement comparable aux autres montants indiqués, dans le sens où il porte sur les seuls bailleurs HLM, à l'exception des autres bailleurs sociaux et des bailleurs privés ayant une activité de logement social.

A côté de ces avantages, l'agrément de l'opération de construction sociale accordée par l'autorité préfectorale ouvre droit à un prêt sur « fonds d'épargne », octroyé par la CDC. Ces prêts sont censés procurer un avantage actuariel aux emprunteurs qui entraîne pour l'Etat un coût fiscal et social associé à la ressource livret A, évalués à 300 M€ et 420 M€, et un coût résultant des bonifications des prêts des fonds d'épargne, évaluées en 2007 à plus de 200 M€.

c) Un système d'octroi de prêts centralisé

Le mécanisme de financement des prêts au logement social repose sur la centralisation de la ressource livret A -collectée par les établissements distributeurs du produit, soit aujourd'hui la Banque Postale, les Caisses d'Epargne et de prévoyance et le Crédit Mutuel- dans des fonds gérés par la CDC : *les fonds d'épargne*. Cette collecte représentait 140 Mds€ à fin octobre 2007 (120 Mds€ pour le livret A et 20 Mds€ pour le livret Bleu). La CDC utilise cette ressource pour octroyer des prêts de longue maturité aux organismes de logement social ; les prêts atteignent, en règle générale, 40 ans ou plus (85 Mds€ d'encours aujourd'hui).

Le coût de la ressource livret A est égal au taux du livret servi à l'épargnant augmenté des commissions de collecte versées aux établissements distributeurs. Cette commission s'élève aujourd'hui en moyenne à 112 points de base¹ (pdb). La commission qui leur est ainsi versée sert à faire face à leurs coûts mais répond aussi à l'objectif de les dissuader de proposer à leurs clients des produits plus commissionnés encore ou leur permettant de conserver la ressource pour d'autres usages plus rémunérateurs.

En effet dans un dispositif fondé sur la transformation d'une ressource à vue en prêts à long terme, le risque de liquidité est central. On y a fait face jusqu'ici qu'en acceptant de surpayer la ressource. Il en résulte depuis le 1^{er} août 2007, un coût de la ressource versée aux fonds d'épargne de : 3,00% (taux versé aux épargnants pour encourager le maintien de leur dépôt sur ce produit) + 1,12% (commissions versées aux réseaux collecteurs) = 4,12 %. Selon la formule actuelle, le taux de 3,00 % pourrait passer à 3,75 % voire 4,00 % en février 2008.

Ce coût est facturé aux organismes de logement social et constitue la base du taux des prêts. Le système est en effet censé être financièrement équilibré, les 4,12% versés aux réseaux distributeurs par les fonds d'épargne devant être couverts par les intérêts des prêts octroyés aux organismes HLM.

¹ Moyenne pondérée par les encours de : 130 pdb versés à la Banque Postale, 110 pdb au Crédit Mutuel et 100 pdb aux Caisses d'Epargne et de Prévoyance.

d) Financements bancaires et « principe de liaison »

On observera que les banques sont demeurées longtemps quasiment absentes de ce circuit. Le seul prêt sur ressource livret A que peuvent distribuer les banques –ouvrant droit à des avantages en terme de taxe foncière et de TVA réduite– est le prêt locatif social (PLS), qui fait l’objet d’une adjudication annuelle à l’issue de laquelle une enveloppe de refinancement sur fonds d’épargne est répartie entre les banques¹. Pourtant, les banques sont très intéressées par ce type de mécanisme. L’enveloppe de 2,6 Mds€ mise en adjudication en 2007 a été entièrement adjugée à *marge nulle*. Il doit même être noté que l’administration a dissuadé les établissements de présenter des offres à marge négative.

Avantages fiscaux et prêts réglementés sont intimement liés (on parle de *liaison* des avantages fiscaux) : la TVA à taux réduit est conditionnée, non seulement à l’existence de la convention, mais également à la présence d’un prêt réglementé ; l’exonération de taxe foncière suppose, en outre, que le prêt réglementé, une fois additionné aux subventions de l’Etat, des collectivités et du 1% Logement, représente au moins 50% du montant de l’opération. A supposer qu’un organisme puisse se financer moins cher sur le marché qu’auprès de la CDC, il ne pourrait pas profiter pleinement de cette opportunité sans perdre une aide autrement plus puissante.

Ces dispositions sont restées sans portée concrète tant que les prêts sur fonds d’épargne étaient nettement plus attractifs que les prêts du marché. La liaison s’avère cependant contraignante depuis que cette situation s’est inversée (cf. ci-après) : les organismes de logement social, au moins pour les prêts sur fonds d’épargne les plus onéreux (PLS), sont obligés d’y recourir alors que le marché pourrait leur apporter des ressources à un taux plus avantageux. Il doit évidemment être mis fin à cette anomalie².

¹ La CDC met en adjudication une enveloppe de financements à un taux de refinancement fixé par elle, et les banques proposent l’achat de plusieurs tranches de ces ressources, chacune à une marge donnée, cette marge étant celle à laquelle la banque s’engage à refacturer le prêt à l’organisme. Les paquets assortis des marges les plus faibles sont ceux qui sont octroyés les premiers.

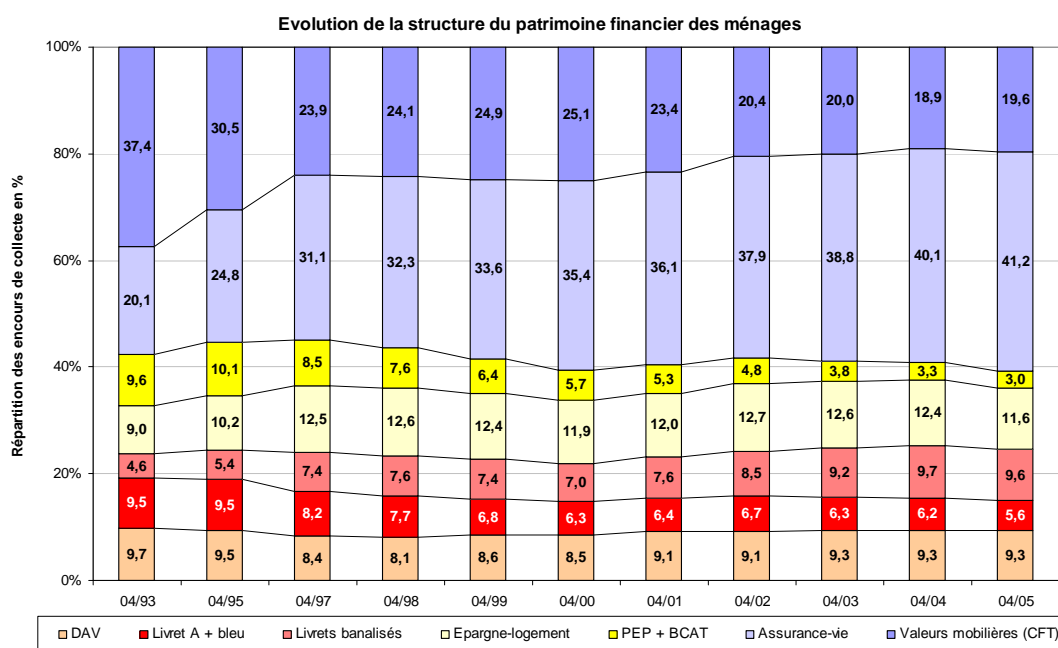
² Cette anomalie s’explique par le souci de protéger l’instrument financier de long terme que sont censés constituer les fonds d’épargne. En effet, si l’emprunteur pouvait arbitrer librement entre les fonds d’épargne et des prêts de marché, il aurait alors intérêt à s’adresser au financeur public lorsque les taux de marché sont plus élevés que la ressource livret A, et à se financer auprès des établissements privés dans le cas contraire. Dans cette dernière situation, les fonds d’épargne seraient contraints de replacer ces sommes sur le marché, par hypothèse à un taux plus faible que celui de cette ressource, et subiraient des pertes. Ce phénomène illustre bien les aberrations auxquelles conduit un coût de la ressource fonds d’épargne trop élevé.

3. Un système de financement aujourd'hui à bout de souffle

Divers phénomènes se conjuguent pour rompre l'équilibre entre les ressources et les besoins de financement retracés au sein des « Fonds d'Epargne » gérés par la CDC.

a) La collecte du livret A s'érode alors que les besoins du logement social explosent

Le rythme de progression de la collecte du livret A est historiquement faible : + 0,7% par an en moyenne depuis 1985. En termes réels, la ressource du livret A diminue progressivement. Ces livrets représentaient en 1980 plus de 26% du patrimoine financier des ménages, 9,5% en 1993 et seulement 4% en 2005. Les livrets A et Bleu connaissent ainsi un déclin relatif en euro constant et par rapport à l'ensemble de l'épargne des Français : cette dernière croît en effet à environ 5% l'an. On peut voir là un des effets de la meilleure éducation financière des Français qui les pousse de plus en plus à rechercher les actifs les plus rémunérateurs, incités qu'ils sont par l'agressivité commerciale des autres réseaux bancaires. Le graphique suivant montre la répartition de l'épargne des Français suivant les différents produits financiers :



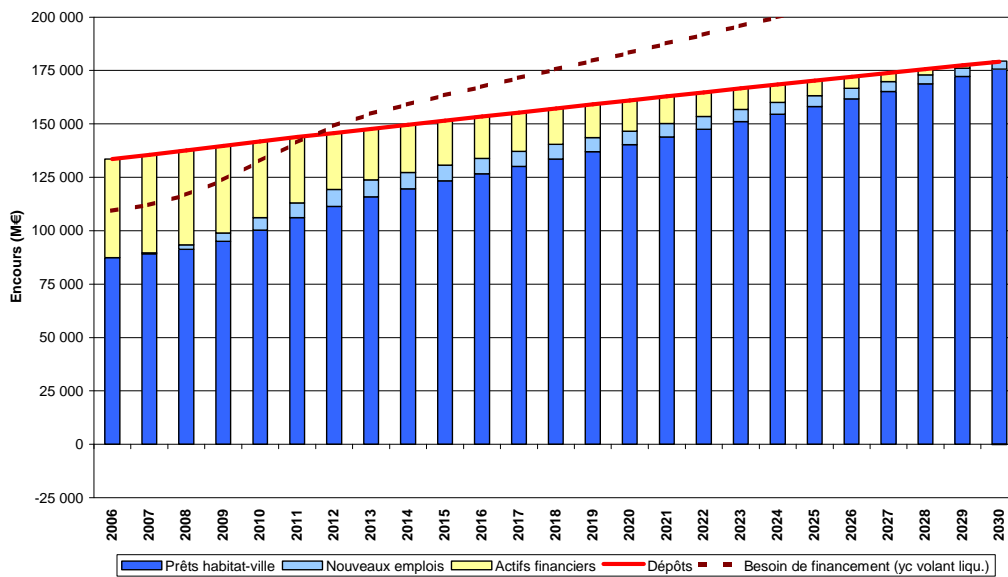
Graphique 3 – Evolution de la structure du patrimoine financier des ménages

Source : Banque de France, FFSA

DAV : dépôts à vue

PEP + BCAT : plan d'épargne populaire et comptes à terme

Face à cela, l'encours des emplois connaît une progression accélérée. Dès à présent, les signatures de nouveaux prêts sont supérieures aux remboursements d'emprunts : 7 Mds€ contre 6 Mds€, tous types de prêts confondus. La pleine réalisation des objectifs actuels en matière de logement social et de renouvellement urbain devrait rapidement porter les nouveaux prêts à 10 Mds€ par an. A ce rythme, l'encours des prêts pourrait atteindre 120 Mds€ en 2014. Ces prêts ont vu de plus leur durée augmenter ces dernières années (passage de 30 à 40 ans de la durée d'amortissement, allant même jusqu'à 50 ans pour la partie foncière). Cela entraîne des flux de remboursements annuels moins importants. Le graphique ci-après fournit une projection de l'actif et du passif des fonds d'épargne. Il montre que, toutes choses restant égales par ailleurs et si les objectifs du gouvernement sont pleinement atteints¹, on parviendrait en 2012 au moment où les ressources du livret A ne seraient plus suffisantes pour faire face aux besoins de financement, et l'encours des prêts deviendrait supérieur aux dépôts dès 2032, ne laissant ainsi aucune marge contre le risque de liquidité, ni aucun moyen de bonification par les plus-values de gestion des actifs financiers. Ce serait l'impasse.



Graphique 4 – Projection de l'évolution de l'actif et du passif des fonds d'épargne – livrets A et Bleu

Si ces perspectives n'ont de valeur qu'approximative et si l'Etat n'est pas dépourvu de moyens -pour coûteux qu'ils soient- d'influencer ces équilibres (actualisation du plafond, changement de fiscalité ou du taux des autres produits d'épargne réglementée), elles révèlent l'insuffisance croissante de la ressource collectée aujourd'hui par les trois réseaux historiques. Le graphique illustre aussi le resserrement de la marge entre la collecte et les besoins de financement du logement social. Or, cette marge, à travers l'achat d'actifs financiers, assure la

¹ Cf. annexe 5 pour les principales autres hypothèses de la projection.

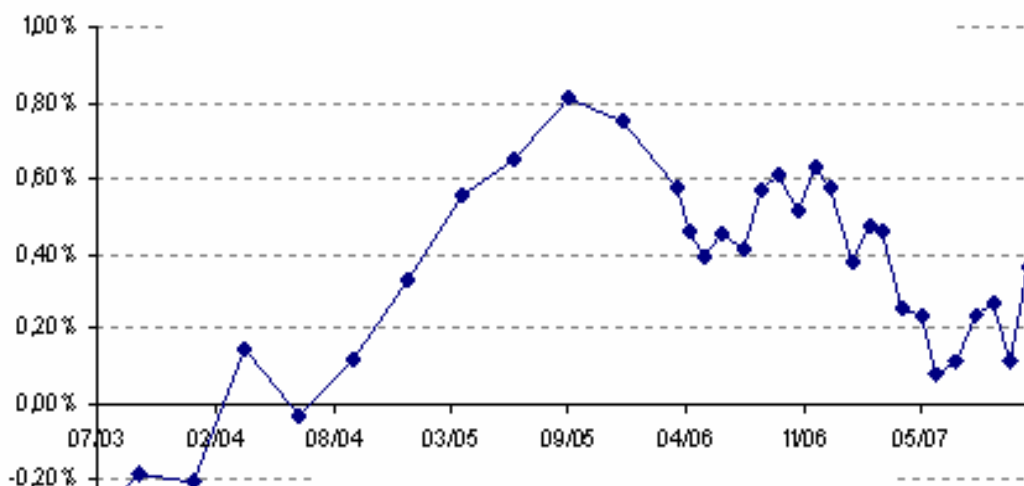
fonction de matelas de liquidité pour faire face, en première ligne de défense, au risque de transformation d'une ressource à vue en des investissements de l'ordre de 40 ans, et pour permettre de réaliser des plus-values. Celles-ci rendent possible une bonification des prêts aux organismes d'HLM, contribuant ainsi à réduire le niveau des loyers exigés des locataires. Ce resserrement est renforcé par les nouveaux emplois récemment autorisés par le gouvernement qui ne laissent que des volumes de plus en plus réduits pour des achats d'actifs financiers. Ce dispositif n'est donc plus durable.

On aperçoit donc que nous sommes en présence d'un double phénomène d'insuffisance de plus en plus affirmée du volume des ressources et des éléments permettant d'abaisser leur coût pour les emprunteurs.

b) Le coût de la ressource livret A est supérieur à celui du marché

Bien que la ressource soit à vue, son coût (4,12%), en effet, est trop élevé en raison du taux servi aux épargnants et des commissions élevées versées aux réseaux distributeurs. On ne peut plus dire que l'Etat met à la disposition de sa mission la plus sociale la ressource la moins coûteuse susceptible d'être trouvée - au surplus, avec sa garantie- sur les marchés de l'argent.

Le diagramme suivant fournit l'écart entre le coût d'un prêt sur fonds d'épargne non bonifié¹ et le taux d'une OAT de maturité sensiblement équivalente².



Graphique 5 – Ecart de taux entre un prêt au coût de la ressource livret A et une OAT de maturité équivalente

¹ C'est-à-dire un prêt émis au coût de la ressource (4,12%) pour un taux du livret A simulé en fonction de la formule automatique, et pour le taux de commission actuel. On peut relever qu'au début de la période considérée dans le graphique, le taux de commission était encore supérieur (de 20 pdb).

² La comparaison d'un financement à taux variable à un financement à taux fixe suppose la conversion selon un indice commun, ce que permettent les contrats d'échange de taux (swaps) offerts par le marché. La période considérée (mi 2003) est imposée par l'existence des outils de marché permettant la conversion de ces formules.

Il en ressort clairement que la ressource livret A est trop onéreuse.

Du fait de ce coût trop élevé de la ressource de base, les bonifications de prêts par rapport au coût de la ressource se sont multipliées, au point que la plupart des prêts sur fonds d'épargne sont aujourd'hui bonifiés, et donc octroyés à perte. Les projections de résultats des fonds d'épargne -hors exercice de plus-values latentes du portefeuille d'actions ou d'obligations- sont aujourd'hui négatives (- 198 M€ en 2006, -107 M€ pour l'exercice 2007, et - 407 M€ pour 2008, d'après les prévisions du 28 novembre dernier) alors que ces résultats ont contribué ces dernières années au budget de l'Etat par un prélèvement à hauteur de plus d'1 Md€. Pourtant, cette bonification n'a même pas permis ces dernières années d'apporter un avantage de taux suffisant aux organismes de logement social.

Un tel système n'est donc plus viable à moyen terme, ni pour les « fonds d'épargne ». Il ne permettrait pas la réalisation des objectifs de la loi DALO. Ce phénomène met en lumière en réalité un déséquilibre beaucoup plus profond, trop occulté jusqu'ici par l'opacité des mécanismes financiers en cause.

c) Un déséquilibre financier structurel s'instaure

Malgré la bonification des prêts sur fonds d'épargne, les opérations de logement locatif social, en particulier celles qui prévoient les contreparties les plus sociales en termes de conditions d'occupation (loyer et revenus) sont profondément déséquilibrées financièrement. La progression des loyers ces dernières années, même si elle est intervenue à un niveau relativement soutenu, n'a pas pu compenser, en effet, la très forte progression des coûts, en particulier de la construction et du foncier.

Ainsi, si l'on cherchait à simuler l'équilibre financier d'une opération théorique, concernant un logement social type (PLUS) dans une grande agglomération de province en 2006¹, qui ne bénéficierait que des aides de l'Etat, on observerait que le loyer permettant d'atteindre cet équilibre aurait atteint 6,2 € au m² tandis que la réglementation fixe le maximum à 5,3 € au m². Une opération qui serait lancée dans ces conditions laisserait, en fin de vie du bâtiment, l'organisme avec un reste à financer de 73 000 €, soit près des deux tiers du prix de revient du bâtiment ! Pour que l'opération soit blanche pour l'organisme tout en respectant la réglementation, le besoin de subvention d'équilibre atteint près de 25 000 €.

¹ Cf. détails de modélisation en annexe 6.

Si l'on tient compte de l'ensemble des aides (collectivités, 1% Logement...) effectivement présentes dans le plan de financement moyen constaté en 2006, le loyer qui assure l'équilibre de l'opération descend à 5,8 € au m², soit un montant qui reste supérieur au maximum réglementaire. La subvention supplémentaire pour assurer l'équilibre au loyer maximum est alors de 19 000 €. A titre d'exemple, un taux du prêt abaissé à 2,40% (contre 3,55% fin 2006, 3,80% fin 2007) apporterait l'équivalent de cette baisse de subvention.

Pour les logements les plus sociaux (PLAI), l'équilibre est encore plus difficile à trouver. Malgré l'importance des subventions, en particulier de l'Etat, et la bonification exceptionnelle du taux de 0,50% par la Section générale de la CDC, le loyer qui assurerait l'équilibre en fin de vie du bâtiment est en effet de 5,2 €, tandis que le maximum est de 4,2 €. La subvention d'équilibre encore nécessaire est de 13 000 €. A titre d'exemple, un taux du prêt abaissé à 1,60% (contre 2,55% fin 2006, 2,80% fin 2007) apporterait l'équivalent de cette subvention d'équilibre.

Ce déséquilibre, en moyenne, des opérations de logement social, mettrait un coup d'arrêt immédiat à toute construction de logements sociaux si ces opérations poursuivaient un objectif de rationalité financière. Même si leur situation individuelle peut être très diverse, les organismes de logement social dans leur ensemble, pour l'instant, dégagent de la location du patrimoine existant un résultat qui leur permet de supporter des pertes futures. Cependant, cette situation est précaire, malsaine et fondamentalement désincitative à la production de logements, alors que les besoins de nouveaux logements sont importants et durables.

Compte tenu des objectifs de production de logements sociaux à terme, ramener en moyenne les opérations à l'équilibre supposerait, par rapport au coût de la ressource actuelle, une bonification des prêts coûtant de l'ordre de 1 Md€ sur les PLUS (pour 80 000 logements), et 200 M€ sur les PLAI (pour 20 000 logements)¹. Le présent rapport s'efforcera donc de proposer des économies qui puissent contribuer efficacement, sinon à effacer cette impasse, du moins à la résorber de façon significative.

Il faut noter cependant que deux problèmes supplémentaires viennent rendre plus difficiles les réformes nécessaires.

¹ Le coût de la bonification indiqué est mesuré par rapport au coût de la ressource. Le taux des prêts actuellement pratiqués étant déjà bonifiés, si on mesurait la seule bonification supplémentaire par rapport à ces taux, on atteindrait respectivement 880 Mds€ et 120 M€, pour un prêt PLUS moyen de 60 000 € et un prêt PLAI moyen de 33 000 € (données CDC pour la France entière).

d) Les nouveaux emplois des fonds d'épargne viennent porter une concurrence injustifiée au secteur du logement social

Comme évoqué plus haut, ces dernières années, de nouveaux emplois ont été affectés à cette ressource livret A. A titre d'illustration, peuvent être cités : le Plan hôpital à hauteur de 2 Mds€, le financement des grandes infrastructures à hauteur de 2,9 Mds€, le développement des transports en commun en sites propres à hauteur de 1,1 Md€, voire la mise aux normes du traitement des eaux usées des collectivités locales à hauteur 3 Mds€. D'autres projets ne sont pas encore confirmés...

Ces emplois consomment une ressource dont l'excédent vis-à-vis des besoins de financement du logement social devient de plus en plus précaire. En outre, les prêts concernés sont en général bonifiés et souvent déconnectés du taux du livret A, générant ainsi des pertes pour les fonds d'épargne.

Ces interventions ne vont donc ni dans le sens de l'équilibre des fonds d'épargne, ni évidemment dans celui de la protection des ressources pour le logement social. Sans rentrer dans une analyse des causes de la multiplication de ce type d'opérations, une telle dérive fait peser des risques importants sur le dispositif et doit être encadrée de façon plus rigoureuse.

e) L'imprécision du statut des fonds d'épargne rend par ailleurs nécessaire une amélioration juridique du cadre d'emploi

Le système actuel fait apparaître de grandes faiblesses juridiques. Le mécanisme de centralisation et de garantie des dépôts n'est que partiellement défini dans le code monétaire et financier. Par ailleurs, les engagements d'actif (les prêts) et de passif (la centralisation) sont contractés par la CDC et comptabilisés dans les fonds d'épargne qui n'ont pas de personnalité morale. Les fonds d'épargne disposent d'un bilan propre (204 Mds€ fin 2006) et d'un compte de résultat, audités par des commissaires aux comptes mais ne sont consolidés ni dans les comptes de l'Etat, ni dans ceux de la CDC.

Dans un souci de renforcement de l'outil et d'une meilleure mise en œuvre des politiques publiques, la Cour des Comptes recommande de longue date de clarifier les relations entre les « fonds d'épargne » et l'Etat.

*
* * *

On le voit donc, indépendamment de toute autre considération, des décisions majeures devront être prises aussitôt que possible pour assainir le financement du logement et éviter l'impasse qui se profile à moyen terme, en sachant qu'il serait illusoire de compter sur un tassement de l'accroissement des besoins, sur la possibilité d'exiger une augmentation significative des loyers ou d'abonder par des bonifications budgétaires substantielles le cocktail de financement du logement social.

Le gouvernement est donc placé devant un problème d'une singulière difficulté, au plan des équilibres financiers globaux de la nation et de la priorité qu'il souhaite donner au renforcement de sa politique du logement, clé essentielle de la cohésion sociale. Ce dernier souci, cependant, implique aussi que soient mieux prises en compte les insuffisances de l'accessibilité bancaire.

Chapitre II

Les lacunes actuelles de l'accessibilité bancaire

Par une singulière coïncidence, c'est à l'heure où le gouvernement et la Place financière de Paris développent des efforts importants en vue de donner vie véritablement au nouveau « droit au compte » que la question de l'éventuelle généralisation de la distribution du livret A se trouve posée. On ne saurait dissocier l'instruction de ces deux affaires puisque c'est très largement à travers les trois réseaux distributeurs du livret que l'accessibilité des plus démunis s'est opérée jusqu'ici. Il convient donc d'en faire le bilan et de se demander comment l'accessibilité bancaire pourrait être renforcée aujourd'hui, notamment à la suite de l'éventuelle décision d'ouvrir à toute la Place la distribution du livret A.

1. L'accès au compte bancaire et au service de base est un droit garanti par la loi

a) Accès à un compte courant

Les dernières années ont vu bon nombre de grands pays industriels reconnaître et organiser l'accessibilité de leurs ressortissants aux services bancaires¹.

L'ouverture d'un compte de dépôt est en France un droit garanti par la loi, en vertu de l'article L 312-1 du code monétaire et financier², qui prévoit que « toute personne physique ou morale, domiciliée en France³, dépourvue d'un compte de dépôt, a droit à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix ».

Cet article organise également une procédure dite du « droit au compte » qui permet à toute personne physique ou morale domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, d'obtenir l'ouverture d'un tel compte dans un établissement de crédit. Le traitement de ces demandes relève de la Banque de France qui, en veillant à répondre à la demande des intéressés et en répartissant les ouvertures entre les établissements en fonction de leur part de marché, désigne un établissement de crédit tenu d'ouvrir un compte. Depuis le

¹ Cf. annexe 7.

² Cf. annexe 8.

³ La loi du 5 mars 2007 dispose que l'absence d'adresse stable ne peut être opposée à une personne physique dès lors qu'elle dispose d'une attestation de domiciliation délivrée par une association agréée ou un centre communal d'action sociale.

28 avril 2006, afin de faciliter les démarches des demandeurs, toute personne physique dépourvue de compte de dépôt s'est vu offrir la faculté de donner mandat à l'établissement qui lui refuse l'ouverture d'un tel compte de transmettre à la Banque de France sa demande d'exercice du droit au compte, accompagnée d'une lettre de refus d'ouverture de compte. La Banque de France dispose alors d'un jour ouvré pour traiter cette demande et désigner un établissement de crédit tenu d'ouvrir un compte.

b) Garantie d'un service bancaire de base

Outre le droit de disposer d'un compte courant, ces dispositions législatives instaurent également le droit à un certain nombre de services bancaires de base. Les 12 services garantis par la loi sont énumérés dans l'article D. 312-5 du code monétaire et financier¹. Lorsqu'un compte est ouvert à travers la procédure de « droit au compte », c'est-à-dire après saisine de la Banque de France, le service bancaire est assuré gratuitement au client (article D. 312-6).

c) Mesures récentes

Au-delà du droit à l'ouverture d'un compte bancaire de dépôt et du droit à un service bancaire de base gratuit pour les personnes qui se voient refuser une ouverture de compte bancaire, il s'agit de favoriser l'accessibilité bancaire au sens large des catégories les plus « exclues » des services bancaires et financiers. Cela passe notamment par l'accès des interdits de chéquier à des moyens alternatifs de paiement de type carte de paiement à autorisation systématique, par la limitation des effets des cumuls de frais bancaires liés à des incidents de paiement et par l'accès gratuit des clients des banques au retrait des fonds déposés sur leur compte. Des engagements précis ont été pris par les banques, notamment sur ces points, dans le cadre des travaux du CCSF, et une loi a plafonné en 2007 les frais bancaires liés aux incidents de paiement.

Bien que la France dispose déjà du taux de bancarisation le plus élevé d'Europe (98,4% de la population), les conditions d'exercice effectif du droit au compte et de l'accessibilité bancaire en général laissent encore à désirer, et une action renforcée apparaît justifiée.

¹ Cf. annexe 8.

2. Une bancarisation parallèle assurée à travers le livret A

a) Une bancarisation via le livret A

Les caractéristiques du livret A ont été assouplies dans le courant des années 1960. Son utilisation comme quasi-compte courant a été autorisée, alors que les pouvoirs publics refusaient encore de voir les services financiers de la Poste et les Caisses d'Epargne devenir des banques. Ce livret permet ainsi un nombre illimité de dépôts / retraits à partir d'un montant de 1,5 €, certains prélèvements de dépenses et versements de revenus¹.

L'enquête patrimoine de l'INSEE pour 2003-2004 fournit une idée de l'étendue de ce service de bancarisation. Selon cette source, sur l'ensemble des individus de plus de 26 ans, 43,4% détiennent un livret A ou Bleu, et 0,8% ne disposent que de ce seul outil de bancarisation ; il s'agit de 433 000 titulaires. Leur nombre était de 660 000 en 1998. Nous sommes donc là en présence d'un phénomène de survivance historique, en cours de résorption progressive, mais qui concerne en grande partie des populations vulnérables qui doivent être accompagnées avec le plus grand soin dans cette phase de transition.

b) Les problèmes engendrés par cette survivance

Ils sont de deux ordres :

- Pour les intéressés eux-mêmes : on doit reconnaître que, même s'ils s'en accommodent et n'expriment pas le souhait d'en changer, ces 433 000 titulaires vivent sous un régime d'accessibilité bancaire moins favorable que celui qui résulte des douze services garantis par la loi sur le droit au compte (article D-312-5 du Code monétaire et financier). Ces insuffisances ajoutent aux servitudes qui pèsent à maints égards sur ces populations. Elles expliquent pour partie le fait qu' « environ deux allocataires sur dix de minima sociaux ne disposent ni de chéquier, ni de carte de paiement ou de retrait, et sont donc contraints de retirer de l'argent liquide au guichet »² et de réaliser leurs dépenses en espèces. L'impossibilité d'avoir recours, dans des situations ponctuelles, à un découvert autorisé rend la gestion de la trésorerie excessivement rigide. De même, au-delà du champ limité des virements autorisés, ils doivent recourir au mandat postal plus coûteux... Ils se trouvent, en tout cela, confirmés dans une image et un statut social de fragilité.

¹ Cf. annexe 8.

² Voir G. Gloukoviezoff et M. Monrose dans « Etudes et résultats » - DREES, novembre 2004.

- Ce service leur est rendu, dans des conditions qui, parfois, laissent aussi à désirer. Bien que la régularité d'ensemble des opérations ne soit évidemment pas en cause, il est troublant d'entendre reconnaître par certains des dirigeants des établissements concernés qu'il est fait recours au compte sur livret pour éviter, au bénéfice de certaines clientèles, le rigoureux encadrement des comptes de dépôt prévu par la réglementation bancaire. « Une partie très substantielle des clientèles que nous traitons au titre de la mission d'accessibilité -nous a-t-il été dit- se trouve dans des situations très « limites » au regard de la réglementation, notamment quant à la possession de papier d'identité à valeur incontestable par leur nature ou leur durée de validité... En quelque sorte, entre la rigueur parfaitement justifiée mais très exigeante du compte à vue et la complexité, la précarité de ces situations, le livret A joue un rôle de *tampon*, de maillon indispensable pour éviter de se trouver devant une absence pure et simple de solution ».

De telles situations sont indéniables : elles reflètent un problème réel ; il doit leur être apporté une réponse, comme le Gouvernement vient de le faire pour les questions de domiciliation dans le cadre de la loi sur le droit opposable au logement. Mais ces situations ne sauraient justifier la poursuite de l'utilisation systématique du livret A comme compte de dépôt, et encore moins la poursuite des errements actuels.

Il demeure que la bancarisation à travers le livret A offre un service de moindre qualité que le nouveau droit au compte couplé aux nouvelles règles d'accessibilité bancaire et qu'elle le fait à un coût prohibitif finalement payé par le secteur du logement social. Le surcoût de la gestion par les trois établissements collecteurs actuels du livret A lié à son utilisation comme un quasi-compte bancaire, s'élève à plusieurs centaines de millions d'euros. Ce montant pèse d'une charge excessive sur le coût des prêts au logement social ; ils doivent en être exonérés.

Cette remarque a également été soulevée par la Commission européenne dans son examen du Service d'intérêt d'économie général (SIEG) d'accessibilité bancaire. Les centaines de millions d'euros associées à cette utilisation des livrets comme quasi-compte bancaire sont en grande partie liées à un nombre important d'opérations de guichets (une centaine de millions par an). Si l'on se fonde sur un coût pour les trois opérateurs de l'ordre de 500 M€¹, ces montants -rapportés aux 433 000 bancarisés par le livret A²- reviendraient à un coût annuel de 1 150 euros par personne. Cet ordre de grandeur incite de toute évidence à s'interroger sur la pertinence d'un tel niveau de dépense publique pour un service bancaire limité et voué progressivement à perdre de son importance. A travers la poursuite de la bancarisation par le livret, on introduit en effet, dans une

¹ Ordre de grandeur relatif aux opérations de guichet tel qu'il pourrait être évalué aujourd'hui.

² Bien sûr, ces nombreuses opérations de guichet ne concernent pas que ces 433 000 individus.

grande opacité, un transfert de charge subreptice dans les écritures publiques au détriment des mal-logés.

Il serait plus conforme à la loi qui impose à la profession bancaire le droit au compte, que les coûts relatifs à la bancarisation relevant du secteur bancaire soient pris en compte par celui-ci dans son ensemble.

*
* *

Dans ces conditions, il est certes légitime de n'user d'aucune coercition pour amener les populations qui ne disposent que du livret A à utiliser désormais pour leurs opérations courantes les comptes bancaires auxquels elles ont droit. Toutefois, il est nécessaire dans leur intérêt même, d'abandonner progressivement le système de bancarisation à travers le livret d'épargne, au profit du dispositif rénové d'accessibilité bancaire en cours de mise en œuvre et que le présent rapport propose de renforcer au bénéfice des catégories les plus fragiles.

Le droit au compte qui impose à la place bancaire dans son intégralité la mission de bancarisation de la population, ainsi qu'un accès de tous à des services d'accessibilité bancaire modernes, devrait donc être considéré désormais comme l'instrument privilégié des pouvoirs publics pour promouvoir davantage l'accessibilité bancaire. Ceci s'imposerait d'évidence dans un scénario de généralisation de la distribution du livret A, à l'occasion duquel on serait en droit d'attendre un renforcement de l'engagement de la profession bancaire dans sa mission d'accessibilité. Participant à la distribution du livret A, elle deviendrait gestionnaire -au titre du droit européen- d'un service d'intérêt économique général et devrait donc l'assurer pleinement et rendre compte de ses avancées.

Dans ce dernier scénario, une période de transition devrait cependant être instaurée pour passer du régime antérieur à un régime où cette mission d'accessibilité serait assurée par tous. Les observations réalisées pendant cette période permettraient de mieux calibrer que nous ne pourrions le faire aujourd'hui, les surcoûts éventuels pesant encore sur certains réseaux et la meilleure manière de les compenser.

Chapitre III

Les remises en cause par la profession bancaire et l'Union européenne

Le maintien d'un système de distribution des livrets A fondé sur un oligopole de trois établissements, est désormais difficile à justifier. Les réseaux collecteurs sont progressivement devenus -ou en passe de devenir- des établissements bancaires, et leur privilège de distribution des livrets A soulève aujourd'hui de vives réactions, tant des banques concurrentes que de la Commission européenne.

1. Les remises en cause du système de distribution par la profession bancaire

Les banques commerciales françaises (et certaines banques étrangères) ont dénoncé depuis longtemps l'exclusivité donnée pour la distribution des livrets A aux trois établissements collecteurs actuels.

Il s'agit pour elles de rétablir les conditions d'égale concurrence dans le secteur bancaire. Elles relèvent, au surplus, les avantages macro-économiques que la généralisation de la distribution du livret A présenterait. Elles ont souligné « le grave déficit de construction de logements destinés aux [...] populations défavorisées » et, tout en notant les problèmes liés à l'offre foncière et au coût de la construction, elles ont mis l'accent sur le fait que « construire, à des conditions de financement privilégiées, est indispensable ». Elles se sont, en conséquence, déclarées prêtes, à apporter leur contribution à cet effort national. Elles soulignent enfin l'impact nécessairement positif sur la croissance de la collecte qu'aurait la diffusion du livret A dans tous les grands réseaux bancaires.

Dans le contexte qui prévalait jusqu'ici d'abondance relative de la ressource face aux besoins reconnus, les gouvernements successifs ont préféré ne pas donner suite pour l'instant à ces demandes du secteur bancaire.

2. La décision de la Commission européenne du 10 mai 2007

A la suite d'une plainte de plusieurs établissements de crédit, la Commission européenne a ouvert une procédure fondée sur l'article 86-3 du traité CE, tendant à prouver l'existence d'une restriction des libertés fondamentales garanties par le traité -en l'espèce celle d'établissement et de prestation de services-, résultant du droit spécial de distribution des livrets A.

Après des échanges approfondis avec les autorités françaises, la Commission a publié le 10 mai 2007 sa décision, articulée autour des deux points suivants :

- Le droit spécial consistant à interdire à tout autre opérateur que les trois réseaux historiques la possibilité de distribuer les livrets A et Bleu est contraire au traité CE. Il introduit une restriction aux libertés d'établissement et de prestation de services ;
- Aucun élément ne permet de justifier cette restriction. Elle reconnaît que le livret A contribue au service d'intérêt économique général (SIEG) du logement social et de l'accessibilité bancaire, mais n'aperçoit pas de bonnes raisons d'en restreindre la distribution aux trois bénéficiaires actuels du régime en vigueur.

En conclusion de la décision, les autorités françaises sont requises de se mettre en conformité avec le droit communautaire dans un délai de neuf mois. En parallèle à la procédure communautaire, le Conseil d'Etat a également été saisi par les banques plaignantes.

Le gouvernement a déposé en juillet un recours devant le tribunal de première instance de Luxembourg, mais force est de reconnaître que la probabilité est faible pour que le juge annule la décision de la Commission.

Attendre le verdict du juge ou prolonger la procédure quelques mois de plus ne ferait que repousser le problème et diminuer nos chances de trouver avec la Commission -dont la décision est exécutoire à partir de février prochain- un accord pragmatique sur les modalités et la durée de la nécessaire période de transition. De tels délais, au surplus, ne pourraient que retarder l'adoption des réformes qui, de toute façon, s'imposent. C'est donc vers celles-ci qu'il convient de se tourner maintenant, en se demandant comment la généralisation du droit de distribution du livret A devrait y contribuer.

*

* *

Au total, il apparaît clairement que quelle que puisse être l'issue du contentieux bruxellois, le gouvernement se trouve placé devant la nécessité de prendre le plus tôt possible des dispositions pour :

- reconsidérer l'ensemble des éléments qui contribuent au coût élevé de la ressource affectée au logement social, notamment la sur-rémunération du livret A et le niveau de commissionnement consenti aux établissements collecteurs ;
- assurer la diversification des sources de financement, en donnant aux gestionnaires des fonds d'épargne une liberté de manœuvre qu'ils n'ont pas aujourd'hui ;
- veiller à ce que, face à la montée des « nouveaux emplois », une affectation suffisante et transparente des ressources du livret A aux besoins prioritaires du logement social soit assurée ;
- dans l'hypothèse de l'ouverture de la collecte aux autres réseaux collecteurs de dépôts, non seulement se prémunir contre la décollecte mais faire en sorte que ce changement important dans le paysage financier français développe celle-ci ;
- généraliser à toutes les banques une bancarisation moderne du public et donner une nouvelle impulsion à l'accessibilité bancaire.

La mission tient à souligner l'urgence de ces décisions stratégiques. S'il est vrai que l'impasse ne se manifeste qu'à moyen terme, on ne ferait qu'aggraver le problème si, compte tenu des délais de réponse, l'on ne préparait dès maintenant des mesures de consolidation durable et de modernisation du financement du logement social.

DEUXIEME PARTIE

Principes d'une réforme

Chapitre IV

Trois options pour la réforme

Déséquilibres financiers graves en perspective, réclamations persistantes des réseaux bancaires qui -quels que soient leurs intérêts commerciaux- ont d'indéniables capacités de concourir au dynamisme du secteur de la construction sociale, mise en demeure communautaire : l'importance de ces remises en question appelle des réponses urgentes qui affecteront nécessairement l'économie d'ensemble du système.

Trois options s'offrent au gouvernement : l'une est radicale, traduisant simplement les principes de l'économie financière moderne ; l'autre est conservatrice, elle cherche à assurer par des ajustements -de toute façon nécessaires- la prorogation du dispositif actuel ; une troisième, qui a notre préférence, s'engage résolument sur la voie de l'ouverture en négociant les éléments d'une transition qui éviterait une déstabilisation des distributeurs actuels du livret A et en préservant et modernisant les éléments prudents et d'organisation qui font la force du système français.

1. L'option radicale

Celle-ci tirerait les conséquences des changements majeurs intervenus dans l'économie française depuis trente ans, notamment du fait des progrès de l'innovation financière. A leur lumière, en effet, les précautions contre l'indisponibilité de la ressource, la lourde administration par l'Etat du secteur financier, le dispositif oligopolistique de collecte de l'épargne pour l'habitat social, apparaissent comme des héritages de l'histoire, sources d'inefficacité. Maintenant cette priorité majeure qu'est le logement des plus défavorisés sous une lourde tutelle publique, ce dispositif finit par se retourner contre l'objectif social qu'il poursuit.

Pour bien des observateurs étrangers, l'heure serait venue, à la lumière de leur propre expérience, de porter à son terme l'évolution engagée en 1977 par le rapport Barre ; ils recommanderaient de concentrer l'aide publique sur l'aide à la personne et de faire confiance à un marché où des ressources à très long terme sont devenues amplement disponibles, pour apporter, avec l'appui de la garantie de l'Etat, les financements longs nécessaires. Dans un tel contexte, aucun établissement n'assurerait un financement supervisé par la sphère publique, le seul jeu du marché dictant ses conditions, et tout promoteur privé pourrait -en

concurrence avec les organismes d'HLM- participer à l'offre de logements les plus « sociaux ».

L'Allemagne et l'Angleterre présentent ainsi des régimes de logements sociaux reposant complètement sur un financement de marché, ouvert à tous types d'opérateurs mais abondé par d'importantes subventions publiques.

Une telle approche pourrait suggérer également que les exonérations fiscales et sociales des intérêts du livret A ne sont plus aujourd'hui une dépense utile à la collectivité : ni pour l'encouragement à l'épargne, ni comme instrument trop indirect d'aide au logement social. Les montants ainsi économisés pourraient être alloués plus directement aux personnes les plus sévèrement frappées par la crise du logement.

Les avantages théoriques d'une telle approche sont indéniables. Il y a bien des raisons de penser qu'après une nécessaire période de transition, elle permettrait d'atteindre des objectifs sociaux au moins identiques à ceux du système actuel, à un coût moindre pour la collectivité. Elle ne peut, pour autant, produire tous ses effets positifs que dans un contexte de grande liberté de l'ensemble des marchés, au profit d'acteurs acceptant volontiers les disciplines de la concurrence et particulièrement ouverts à l'innovation financière. Tant culturellement que matériellement, notre pays est encore éloigné de cet état de choses. Cela explique que peu de voix s'élèvent pour préconiser cette solution.

2. L'option conservatrice

Ce sont principalement ces dernières raisons, autant que la crainte de l'effet déstabilisateur de réformes plus hardies, qui suggèrent de se contenter d'adapter à la marge le dispositif existant. S'y ajoute légitimement le désir de ne pas compliquer la tâche de deux réseaux financiers en pleine mutation vers un statut de banque de plein exercice.

Il est clair, cependant, que cette option est loin d'être optimale. Elle n'apporte aucune réponse à l'aggravation des problèmes de financement décrits plus haut. Elle aurait peu de chances au surplus de survivre longtemps aux mises en demeure de Bruxelles et à la qualité de l'argumentaire qui nous est opposé. Un tel choix ne ferait que retarder, non sans un coût élevé, une réforme à laquelle nous ne pourrions échapper.

3. Une troisième voie

Il nous semble donc de l'intérêt du pays de faire, en quelque sorte, de nécessité vertu, et d'engager d'entrée une réforme plus audacieuse que le simple replâtrage du système actuel. En nous rangeant à l'amiable à la mise en demeure de Bruxelles, nous serons, au surplus, mieux en mesure de convaincre nos interlocuteurs d'accepter une période de transition suffisante pour éviter toute déstabilisation des réseaux historiques et notamment de la Banque Postale.

Pour nous assurer de la viabilité de cette approche pragmatique, il nous faut, au préalable, apporter des réponses à trois questions centrales :

- Comment généraliser le droit de distribution du livret A à l'ensemble des réseaux collecteurs de dépôts sans introduire une volatilité de la ressource ?
- Comment profiter de cette réforme pour donner une nouvelle impulsion à l'accessibilité bancaire pour tous ?
- Comment ne pas déstabiliser les populations habituées à la bancarisation via le livret A et ne pas bouleverser les conditions d'exploitation des établissements collecteurs actuels ?

Chapitre V

Généraliser la collecte et stabiliser la ressource

Les raisons de l'ouverture ont été exposées dans la première partie. Les craintes qu'elle suscite doivent également être rappelées. Compte tenu des avantages qu'elle peut comporter, on examinera s'il existe des moyens crédibles pour protéger le système contre les tentations de « cannibalisation » que des préoccupations commerciales pourraient inspirer à d'éventuels nouveaux distributeurs. Dans l'affirmative, les avantages de l'ouverture s'imposeraient certainement.

1. Les risques de l'ouverture

Des risques sérieux de décollecte sont fréquemment mis en avant. Ces risques peuvent avoir de multiples sources parmi lesquelles :

- Ce qu'il est convenu d'appeler **la cannibalisation** : les nouveaux réseaux de collecte pourraient chercher à attirer l'épargne du livret A dans un premier temps pour en réorienter ensuite les encours vers des placements plus rémunérateurs pour eux ou fidélisant mieux leur clientèle. Le pouvoir d'influence des réseaux commerciaux est en effet très important, comme l'ont démontré en 2006 les transferts massifs des PEL vers l'assurance-vie lorsque l'exonération fiscale des intérêts à compter de la 12^e année a été supprimée¹. Cet exemple est significatif car la fermeture des PEL concernés ne s'est pas toujours effectuée dans l'intérêt des épargnants compte tenu de leur taux de rémunération. Mais l'on sait combien nos compatriotes sont sensibles à tout ce qui touche le régime fiscal...
- **Le réflexe de protection des réseaux distributeurs actuels** : face au risque de voir leurs encours attaqués, ces établissements pourraient chercher à proposer des alternatives à leurs clients pour éviter de les perdre, ce qui conduirait à une baisse des encours du livret A. Ce risque semble aussi important que le premier et, s'il se réalisait, interviendrait à bien plus court terme.
- **L'arbitrage entre Livret de développement durable (LDD)² et livret A si ces deux produits sont maintenus séparés** : dans ce cas, en effet, les banques, qui ne centralisent qu'une partie du LDD (9% seulement) mais l'intégralité du livret A, seraient incitées à privilégier le premier au détriment

¹ Ce mouvement ne s'est donc pas fait à environnement réglementaire et fiscal constant.

² Ex-CODEVI.

du second. Ces deux livrets étant, au plafond près, financièrement identiques pour les épargnants, les réseaux seraient en mesure d'influer facilement sur l'affectation des dépôts et des retraits dans un sens favorable à leurs intérêts, dès lors que les épargnants détiendraient les deux livrets dans le même établissement bancaire.

Il faut donc s'interroger sur les moyens de se prémunir contre ce risque. On ne peut ignorer pour autant le risque opposé qui est celui de surcollecte. Une des faiblesses du système financier français est, en effet, sa surabondance d'épargne liquide et la timidité des épargnants devant les formes les plus longues de l'épargne et les investissements en actions. Il y a lieu de craindre qu'à court terme, en tout cas, la multiplication des réseaux collecteurs ne se traduise par une surabondance de la centralisation à la Caisse des Dépôts qui ne correspondrait pas nécessairement aux besoins du logement social et pourrait pousser à la recherche de « nouveaux emplois » sans que la durabilité de la ressource correspondante puisse être assurée. A moyen terme cependant, c'est le risque de décollecte qui semble devoir l'emporter.

2. Comment s'en prémunir ?

Un fait majeur doit être pris en compte. Ce que nous tenons pour le risque de décollecte est intrinsèquement lié à l'évolution d'une société de mieux en mieux initiée aux réalités financières et quotidiennement invitée à optimiser la gestion de son épargne, fut-elle très modeste. Il ne peut lui être opposé -fût-ce pour les meilleures causes- des contraintes administratives. L'Etat doit plutôt réagir en se demandant comment adapter ses propres stratégies à ces changements de comportements, qu'il s'agisse de ceux des épargnants ou des stratégies de recherche de dépôts par les banques.

a) Garantie de ressource et souplesse de gestion des fonds d'épargne

La meilleure réponse consiste, sans aucun doute, à élargir la palette des instruments financiers à la disposition des gestionnaires des « fonds d'épargne » pour qu'ils puissent optimiser en permanence le cocktail de financements offerts au logement social et, par exemple, si nécessaire, procéder à des émissions obligataires réservées strictement au financement du logement social qui leur sont pour l'instant interdites. Les fonds d'épargne joueraient ainsi un rôle régulateur très bienvenu sur les marchés de l'épargne et seraient mis en mesure de contribuer à la réduction globale du coût des ressources du logement social en le faisant bénéficier des opportunités résultant des évolutions conjoncturelles. Cette possibilité mettrait le logement social à l'abri d'éventuels mouvements de décollecte sur le livret A.

Appuyé sur la garantie de l'Etat, le recours aux marchés obligataires, particulièrement adaptés aux financements de longue maturité, constitue la seule véritable garantie de ressource pour le logement social. Un tel dispositif apporterait en outre une ressource en moyenne moins chère qu'aujourd'hui et totalement sécurisée tout au long de la vie des prêts. En effet, il a été montré en première partie que, depuis 2004, un financement sur livret A se situait en moyenne plus de trente points de base au-dessus d'un financement OAT¹. Par ailleurs, une analyse économique prouve qu'il faudrait que les commissions de collecte soient très fortement réduites pour qu'un financement sur livret A soit structurellement ramené au même taux pour l'emprunteur qu'un financement sur OAT, laissant dans le premier cas un risque de transformation de plusieurs décennies sur le bilan des fonds d'épargne. Une gestion moderne et avantageuse pourrait donc être inaugurée là où trop de contraintes s'y opposent encore.

b) Contribution des banques à la stabilité de la collecte

Il est possible et recommandé, au-delà de cette garantie fondamentale de ressource et de souplesse de gestion qu'offrirait les émissions obligataires de mettre en place des mécanismes qui incitent les banques à contribuer à la stabilité de ces ressources.

Puisque, dès maintenant à travers le régime du LEP et du LDD, une partie non négligeable des ressources bénéficiant de l'exonération fiscale échappe à la centralisation à la CDC, on pourrait imaginer, notamment en fusionnant les livrets A et de développement durable, de proroger le système actuel de partage de la ressource collectée entre les banques et les fonds d'épargne.

Comme on le sait, les collectes sur ces deux produits sont aujourd'hui² respectivement de 140 Mds€ et 60 Mds€, soit un total de 200 Mds€, dont environ 30% sont aujourd'hui laissés à disposition des banques. La prorogation de ce taux de partage sur des montants probablement accrus de collecte contribuerait à une solution harmonieuse. Elle inciterait les banques à au moins stabiliser les encours pour voir s'accroître la part laissée à leur disposition³.

¹ Et ce, alors que le financement sur livret A laisse en outre aux fonds d'épargne un risque de liquidité pendant toute la durée du prêt.

² Au 30 septembre 2007.

³ On permettrait ainsi, par un simple mécanisme économique, d'assurer un niveau de collecte suffisant et stable, et également, en fonction des taux de partage, de limiter la sur-collecte et de sur-centralisation. En effet, dans une situation passagère de taux défavorables, les banques seraient incitées à protéger les encours pour bénéficier de cette ressource bon marché. En outre, les commissions de gestion pourraient être baissées dans ce système, sans pénaliser aucun acteur, en tenant compte du fait que la ressource conservée par les banques génère pour elles des résultats supérieurs à une simple commission de gestion de livret. En effet, une ressource bénéficiant d'une double bonification fiscale et sociale ne pourrait être laissée au bilan des banques sans contrepartie. A ce titre, une diminution de la commission portant sur la part centralisée des encours, serait préférable à l'affectation d'emplois aux ressources conservées au bilan des banques.

Enfin, un troisième instrument suggéré par certains banquiers pourrait être mis en oeuvre au moins pendant une période transitoire. Conscientes des soupçons de « cannibalisation » qui pèsent sur elles, certaines banques ont suggéré de mettre en place, par exemple, un dispositif par lequel elles garantiraient le maintien pendant une période de trois à cinq ans, du niveau de collecte atteint pendant un exercice donné. Un tel dispositif -avec des risques limités pour les banques qui joueraient le jeu- contribuerait à stabiliser l'ensemble du dispositif¹.

On peut donc penser qu'en s'appuyant sur ces trois facteurs les risques de décollecte et de surcollecte pourraient être suffisamment contenus. Il en irait de même du risque d'instabilité des dépôts, atténué d'ailleurs par une formule de rémunération du livret A qui réduit sensiblement l'écart potentiel avec les taux de marché.

Il doit être ajouté enfin qu'un phénomène de première importance intervenu ces dernières semaines devrait contribuer à la stabilité des encours placés sur livret A. En application depuis le premier novembre, la directive « Marchés d'instruments financiers » (MIF)² prévoit l'encadrement juridique du devoir de conseil des banques commerciales à leurs clients, sous le contrôle de l'Autorité des marchés financiers. Ces dispositions sont de nature à limiter le risque de « cannibalisation » des encours des livrets A qui, grâce à leur régime fiscal spécifique, ne peuvent être déconseillés au profit d'autres produits plus complexes et objectivement moins rémunérateurs.

*
* * *

Face aux risques de décollecte -ou de surcollecte- dont on voit qu'ils peuvent être raisonnablement maîtrisés, force est de reconnaître que, au-delà du règlement d'un contentieux avec Bruxelles, les avantages de l'ouverture, au regard des problèmes nouveaux de déséquilibre du financement du logement social, ne prennent que plus de relief.

¹ De telles mesures devraient être envisagées plus comme des incitations à « la non décollecte » que comme une vraie garantie de ressource. Une variante envisageable de ce type de mécanismes serait de calculer chaque année où une décollecte serait constatée (après une phase transitoire de 2 ou 3 ans de redistribution des encours entre les banques) le taux de décollecte de chaque banque et de le comparer à la moyenne des taux de décollecte de tous les établissements. Les banques décollectant plus que cette moyenne (un écart type devant être défini) apporteraient une contribution financière représentative de la ressource non fournie. Un tel système permettrait de ne pas tenir compte des phénomènes exogènes (puisque le point de comparaison n'est pas la collecte de l'année précédente mais le niveau de décollecte moyen, « de marché »), et ne contraindrait que les établissements décollectant significativement plus que les autres.

² Directive concernant les Marchés d'Instruments Financiers qui vise ces derniers instruments plus que les livrets d'épargne qui, lorsqu'ils rentrent dans les options d'arbitrages, doivent cependant relever des conseils de la banque.

Ils comportent en effet tout d'abord les avantages habituels de la décartellisation.

L'ouverture invite aussi à un élargissement de la gamme des moyens de financement et à une souplesse de gestion des fonds d'épargne qui ne peut qu'être bénéfique et de toute manière en réduira le coût.

Elle conclut, enfin, une controverse inopportune au sein du monde financier français et, les prenant au mot, invite de puissants groupes bancaires à prendre toute leur part dans la meilleure contribution à la double mission de financement du logement social et d'accessibilité bancaire.

Chapitre VI

Donner une nouvelle impulsion à l'accessibilité bancaire

La France a vécu longtemps sous un système où l'accessibilité bancaire des populations les plus vulnérables était surtout assurée -en parallèle à la distribution du livret A- par les trois réseaux « historiques ». Leur caractère mutualiste, qui les amène à cultiver un concept de proximité dans leurs stratégies commerciales, les prédisposait à ce rôle. Celui-ci n'est pas étranger à la déjà très forte performance française en matière de taux de bancarisation.

Deux évolutions parallèles ont cependant affecté en profondeur cet état de choses. Accédant, d'une part, l'un après l'autre au statut de banques commerciales de plein exercice, ces réseaux peuvent infléchir progressivement leurs stratégies en direction de celle des autres banques de dépôt. La généralisation du « droit au compte », d'autre part, vise à faire de l'accessibilité bancaire et financière une mission de tout collecteur de dépôts. Il est donc important de rechercher comment tirer partie de ces diverses évolutions pour donner une nouvelle impulsion à l'accessibilité en mobilisant pour elle l'ensemble des banques, au même titre que les distributeurs historiques.

L'ouverture de la collecte du livret A à l'ensemble des réseaux en crée l'occasion. La Commission européenne a reconnu, en effet, que « la bancarisation de la population dans son ensemble » constituait un service d'intérêt économique général (SIEG)¹. Alors que le livret A dans sa forme actuelle est une composante reconnue par la Commission de ce SIEG concernant « les personnes qui ont des difficultés particulières d'accès aux services bancaires de base », l'Etat est en droit, au moment où la distribution du livret A est généralisée, de demander aux banques nouvellement distributrices d'apporter leur propre contribution à ce service d'intérêt général.

L'objectif des pouvoirs publics au moment où ils ouvriraient à l'ensemble des banques le droit de distribuer un outil défiscalisé, devrait donc être de s'assurer que les établissements distributeurs du livret -distributeurs actuels et nouveaux distributeurs- assumeront tous -à l'intérieur de la diversité de leurs orientations commerciales- une mission d'accessibilité bancaire et financière effective et renforcée au service de l'ensemble de la population. Cette mission

¹ D'après la communication de la Commission du 26 septembre 1996 sur les services d'intérêt général en Europe, les services d'intérêt économique général (SIEG) sont différents des services ordinaires dans la mesure où les pouvoirs publics considèrent que leurs fournitures sont une nécessité, même quand le marché n'est pas suffisamment rentable à la prestation des services. La notion de services d'intérêt général repose sur le souci d'assurer partout un service de qualité à un prix abordable pour tous. Les services d'intérêt général contribuent en effet aux objectifs de solidarité et d'égalité de traitement qui sont à la base du modèle européen de société.

explicite devrait contribuer à l'intégration bancaire et financière rapide de toutes les personnes qui, soit en raison de la limitation des services bancaires offerts à travers le livret A actuel, soit en raison de la lenteur des progrès dans la mise en place du nouveau droit au compte par les établissements de crédit, demeurent encore souvent largement exclues des services bancaires et financiers. Un cahier des charges devrait donc être proposé à chaque établissement désirant distribuer le livret défiscalisé pour que soient matérialisés et « contractualisés » les engagements de chacun en matière d'accessibilité bancaire et financière. L'exécution de ces engagements devrait être suivie par l'Observatoire dont la création est envisagée et il devrait en être rendu compte dans les comptes-rendus annuels de chaque banque et de l'Observatoire.

Chapitre VII

Nécessité d'un régime de transition

1. Adapter les instruments et les commissionnements aux différentes clientèles

Comme indiqué au chapitre II, le droit au compte devra devenir progressivement l'unique instrument de bancarisation. Il nous faut, cependant, tenir compte du fait qu'il existe aujourd'hui des populations fragiles habituées au livret A pour lesquelles un changement brutal pourrait être source de tracas ou d'incompréhension. Elles sont souvent bancarisées à travers le livret A de la Banque Postale. Il faut donc accepter que pendant une période de transition suffisamment longue, elles puissent continuer à utiliser comme un ersatz de compte de dépôt leur livret A, si elles le souhaitent. Il conviendra parallèlement d'introduire un système de rémunération qui permette, pendant cette période, de ne pas bouleverser l'équilibre économique des collecteurs historiques et tout particulièrement de la Banque Postale. Cet établissement continue en effet de supporter aujourd'hui des coûts importants liés à cette utilisation périmée du livret A.

Il apparaît donc nécessaire que, pendant une période de transition assez longue (cinq ans) coexistent des livrets A nouvellement distribués -recentrés sur leur vocation de purs produits d'épargne-, et les anciens, qui conserveraient leurs caractéristiques d'emploi actuelles.

Le commissionnement des réseaux distributeurs historiques pour ces « anciens livrets A » ne devrait plus s'opérer uniquement en pourcentage de l'encours. La concentration de ces populations vulnérables dans la clientèle des trois réseaux historiques justifie pour eux, pendant cette période, que soit prise en compte la typologie des détenteurs. A la place d'une rémunération forfaitaire appliquée à l'encours géré, serait appliquée une rémunération composite alliant à cette dernière formule, un coût variable selon le nombre d'opérations de guichet enregistrées sur les livrets.

2. Atténuer les effets de la fin de l'oligopole de distribution sur la situation financière des établissements collecteurs actuels

L'introduction d'une rémunération composite permettrait ainsi d'atténuer l'impact financier prévisible d'une réforme du livret A. Ce dernier peut être appréhendé à travers un double effet, de base et de revenu.

a) Effet de base

La généralisation de la distribution du livret A et évidemment les campagnes commerciales qui pourraient l'accompagner devraient entraîner un mouvement de transferts de livrets entre banques au détriment des encours actuellement gérés par la Banque Postale, les Caisses d'Epargne et le Crédit Mutuel. Ce phénomène affectera différemment ces trois établissements :

- selon l'importance relative des livrets A dans leurs dépôts : ce risque est moindre pour le Crédit Mutuel que pour les deux autres réseaux¹ ;
- selon l'importance du nombre des détenteurs de livrets, titulaires par ailleurs d'un compte de dépôt dans le même établissement : là encore, la situation comparative du Crédit Mutuel est meilleure².

Au-delà des seules commissions qu'il génère, le livret A constitue un instrument commercial important. Pour les distributeurs historiques, cette situation offre un contact commercial avec des millions de clients, avec en perspective la possibilité de leur offrir des services supplémentaires. La généralisation du livret A à tous les réseaux priverait les distributeurs historiques à la fois de l'afflux régulier de nouveaux clients intéressés par le livret A et, au fur et à mesure de la baisse du nombre de livrets, des contacts commerciaux avec le stock de détenteurs de livrets A.

¹ Le livret Bleu représente 19% des dépôts du Crédit Mutuel (12% au niveau du groupe en incluant le CIC), le livret A représente 37% des dépôts du Groupe CE, et 36% des dépôts de LBP.

² 60% des détenteurs de livret Bleu sont bancarisés au Crédit Mutuel, alors qu'environ la moitié des titulaires d'un livret A ouvert à la Banque Postale ou dans une Caisse d'Epargne n'y ont pas de compte. Même les titulaires d'un compte dans la même banque que leur livret A peuvent cependant avoir ouvert des comptes dans d'autres banques.

b) Effet de revenu

L'effet de base induit en corrélation un effet sur les revenus tirés de l'exploitation, à hauteur de la perte de la commission de gestion qui aurait été perçue à encours de collecte inchangé. Cet effet de revenu varie selon l'importance relative des revenus tirés de la gestion de ces livrets. La situation serait ainsi, en cas de généralisation de la distribution du livret A, très contrastée entre le Crédit Mutuel, où le poids dans le PNB des commissions perçues pour la gestion du livret Bleu est faible (1,8%), le Groupe CE où il reste limité (5,7%) et la Banque Postale pour laquelle il constitue un apport significatif à ses résultats (14,1%).

Cette différenciation est accentuée par le caractère plus ou moins profitable de cette activité, le Groupe Caisse d'Épargne tirant un résultat net positif de la gestion du livret A alors que la Banque Postale indique que la commission actuellement perçue ne couvre pas la totalité des frais engagés. Les frais de gestion ne sont pas en effet corrélés aux encours mais au nombre d'opérations, en particulier de dépôts ou de retraits au guichet, les petits livrets, par leur solde moyen, pouvant s'avérer être les plus actifs et donc les plus coûteux en gestion.

L'effet croisé des transferts d'encours à d'autres banques et de la réduction du commissionnement pourrait donc toucher principalement la Banque Postale : hors effet de base, cette dernière évalue à une perte de revenu de 50 M€ chaque diminution de 0,1 point de la commission. Cette banque n'a pas communiqué d'étude d'impact de la réforme qui détaillerait l'effet de base prévisible. Mais la combinaison de ces deux effets peut se révéler particulièrement importante dans cette banque qui a dégagé un résultat net d'environ 370 M€ en 2006, a versé à son actionnaire un dividende de 160 M€ au titre de cet exercice, et présente un coefficient d'exploitation de 91,8%.

Même si les informations communiquées au groupe de travail établissent clairement que la situation du groupe des Caisses d'Épargne et du Crédit Mutuel est nettement moins vulnérable compte tenu du poids du livret A dans leur activité, il est légitime de prévoir pour eux aussi une période de transition qui devrait être de moindre durée (cf. infra).

TROISIEME PARTIE

Les instruments de la réforme

Nous venons d'identifier les éléments-clés du changement nécessaire. Il reste à en définir les instruments pour que l'ouverture à tous les établissements collecteurs de dépôts qui le souhaitent, du privilège de distribution du livret défiscalisé permette la mise en place d'un dispositif modernisé.

Il s'agirait pour l'essentiel de :

- la création d'un livret A rénové appelé à se substituer à terme à l'actuel ;
- une remise en ordre de l'épargne réglementée ;
- un renforcement de la « gouvernance » du financement du logement social avec la mise en place d'un établissement financier limité à cet objet sous l'égide de la CDC ;
- l'utilisation des ressources dégagées par les importantes réductions de coûts réalisées, de l'ordre de 2 Md€ par an en période de croisière, soit l'équivalent des trois quarts du total annuel des aides à la pierre pour le parc de logements sociaux, permettant d'accentuer l'effort des pouvoirs publics en faveur des victimes de la crise du logement ;
- la poursuite de nouvelles avancées vers l'accessibilité bancaire.

Chapitre VIII

Un livret A rénové

Le livret A rénové¹ est l'élément central de la réforme. Il sera le seul à pouvoir être ouvert dès l'entrée en vigueur de la réforme par l'ensemble des réseaux, y compris les réseaux actuels, qui souhaiteraient adhérer à celle-ci. Ce livret bénéficiera d'une rémunération supérieure au taux de l'inflation et aussi à celle, après impôt, des instruments de placement à court terme disponibles sur le marché².

Entièrement dématérialisé, il comportera des avantages substantiels, tant pour les déposants que pour les gestionnaires, et devrait contribuer à une importante réduction des coûts de collecte pour le secteur du logement social.

Comme il a été indiqué au chapitre précédent et pour assurer sa pleine réussite, il conviendrait d'accompagner son entrée en vigueur d'une période de transition au cours de laquelle les anciens livrets A pourront continuer d'être utilisés. Cette période permettra de rendre les anciens titulaires sensibles aux avantages du livret A rénové et à ceux d'une bancarisation via un compte classique de droit commun. Elle permettra aussi, par le maintien temporaire d'un régime de commissionnement spécial, d'éviter tout bouleversement de l'exploitation des trois réseaux, sans pour autant les exonérer d'un double effort d'intensification de leurs progrès de productivité et d'accompagnement de leur clientèle vers les instruments les plus performants.

1. Caractéristiques du livret A rénové

Les trois livrets actuels (livret A de la CNE, des Caisses d'Épargne et livret Bleu du Crédit Mutuel) présentent des caractéristiques différentes. Une généralisation de la distribution du livret A suppose de définir les caractéristiques d'un nouveau produit commun à tous les réseaux.

Nous recommandons que ce nouveau livret recouvre son statut de pur livret d'épargne destiné à promouvoir l'épargne populaire. Les mêmes mesures incitatives à l'épargne des individus seraient maintenues évidemment, en particulier l'exonération des intérêts sous plafond d'encours.

¹ Nous considérons que ce produit créé par la loi doit conserver la dénomination « livret A » sous laquelle il est connu du public.

² Les modalités de fixation du taux du livret étant un élément central de la réforme des taux réglementés, elles font l'objet des propositions décrites au chapitre suivant.

En revanche, comme le livret A rénové serait redevenu simple instrument d'épargne, il ne serait plus possible d'y verser les prestations publiques, ni d'y autoriser des prélèvements. Les retraits / dépôts y seront autorisés pour des montants supérieurs à 10 euros, contre 1,5 euro aujourd'hui.

Le livret A rénové serait assorti de deux options offertes aux détenteurs :

- la remise d'une carte de retrait à autorisation systématique. Couplée au livret A, cette carte aurait pour avantage de conforter le caractère d'épargne disponible à vue des sommes déposées (24h/24 dans les DAB), tout en diminuant le coût de sa gestion (moins d'opérations de retrait au guichet, fort coûteuses pour les banques) ;
- l'ouverture d'un compte de dépôt, proposée à toute personne qui ne serait pas déjà cliente de la banque distributrice¹.

Sous réserve des propositions faites plus bas concernant la fusion des livrets, les nouveaux livrets recueilleront l'épargne de leur titulaire sous le plafond fiscal de 15 300 euros, sans que puissent être pris en compte, pour les personnes déjà titulaires d'un livret et souhaitant changer de banque dépositaire, les intérêts capitalisés au-delà, comme l'a fait observer la Commission européenne. Ainsi, pour éviter un risque de transferts massifs, il est suggéré de ne pas déroger à la règle du plafond lors de l'ouverture d'un livret A rénové par transfert des sommes précédemment déposées sur un ancien.

2. Commissionnement

Le livret A rénové étant recentré sur sa stricte fonction de produit d'épargne, il est naturel que sa rémunération soit assise sur les encours, comme c'est le cas aujourd'hui, afin d'inciter les établissements bancaires à la collecte de ressources pour le logement social.

Les contraintes pesant sur le financement du logement social nous conduisent, après nos échanges avec les réseaux, à recommander au gouvernement de rémunérer au taux de 0,4% les encours centralisés, dans l'hypothèse d'une centralisation à 100%. Cette commission est légèrement inférieure à celle de 0,5 % versée jusqu'à présent pour le LEP. Le livret A rénové serait, en effet, un livret dématérialisé, assorti d'un plafond deux fois supérieur à celui du LEP -donc potentiellement beaucoup plus rémunérateur pour les réseaux distributeurs-, en outre, présentant un intérêt commercial très

¹ Cette possibilité pourrait plus particulièrement s'imposer en pratique dans les réseaux qui n'assortissent pas les livrets qu'ils commercialisent (fiscalisés ou non) de moyens de retraits automatisés et dans lesquels les retraits en liquide sur ces livrets s'effectuent par l'intermédiaire du compte de dépôt et de la carte de paiement associée à ce dernier.

important et n'impliquant pas de vérification des niveaux de rémunération des détenteurs par les établissements gestionnaires. Il justifie donc un commissionnement moindre.

3. Nature juridique des décisions à prendre pour la création du livret A rénové

La généralisation de la distribution du livret A doit rendre possible l'adoption d'un dispositif qui permettra de simplifier, pour le futur, les textes qui décrivent aujourd'hui par le menu toutes les dispositions communes et les spécificités qui s'attachent aux trois livrets.

La création du livret A rénové nécessite une loi pour :

- poser le principe de sa libre distribution par toutes les banques agréées en France, et donc habilitées à recevoir des dépôts de la clientèle (y compris les succursales de banques étrangères) et d'une coexistence provisoire avec les anciens livrets A que les banques actuellement distributrices ne pourraient désormais plus ouvrir ;
- réaffirmer le principe de son ouverture à toute personne en faisant la demande, y compris pour un mineur, et la gratuité des opérations concernant ce livret ;
- indiquer que toute ouverture de ce nouveau livret A par un détenteur d'un livret A de la CNE ou des Caisses d'Épargne, ou d'un livret Bleu du Crédit Mutuel, ne peut intervenir qu'après fermeture de ce dernier ;
- fixer un plancher et un plafond de dépôts autorisé (tout en permettant que la capitalisation défiscalisée des intérêts puisse se faire au-delà du plafond pour les livrets l'ayant atteint) ;
- assurer l'exonération fiscale des intérêts perçus ;
- indiquer que détenir plusieurs livrets A constitue une infraction ;
- définir le dispositif de garantie.

Ces quelques caractéristiques principales du livret A (droit à l'ouverture, gratuité, plafonnement des dépôts, exonération fiscale des intérêts) sont en effet dérogoires du droit commun des contrats et de la fiscalité (étant entendu que les règles relatives à l'emploi des sommes collectées sont fixées par ailleurs).

En revanche, les autres dispositions concernant son fonctionnement doivent être renvoyées à des mesures d'ordre réglementaire, existantes ou nouvelles (mécanisme de fixation du taux servi, commission de gestion versée aux banques collectrices, montant du plafond, montant du versement minimum, régime des infractions à l'unicité de détention, etc.).

Enfin, les modalités d'emploi du nouveau livret doivent relever de la relation contractuelle : possibilité ou non de déposer en numéraire, de disposer d'une carte de retrait (à autorisation systématique pour cet usage, car un compte d'épargne ne peut présenter un solde négatif), montant minimum d'une opération au guichet, relevé, etc.

4. Régime des anciens livrets A

Tant que les anciens livrets A ne seraient pas convertis en livrets A renouvelés à la demande de leur titulaire, ils conserveraient les caractéristiques actuelles, notamment leurs composantes de bancarisation.

Les établissements actuellement distributeurs devraient être incités à promouvoir le plus vite possible l'adoption du livret A renouvelé par les personnes pour lesquelles la bancarisation à travers ces livrets ne fait pas sens (lorsque, par exemple, leurs titulaires sont déjà détenteurs d'un compte dont ils se servent peu ou pas, ou sont en mesure de l'être sans difficulté). Ils devraient aussi accompagner les plus défavorisés dans leur passage à une gestion par l'exercice de leur droit au compte de dépôt. Compte tenu des gains de productivité qui peuvent être attendus -notamment grâce au recours aux cartes de retrait à autorisation systématique et à la dématérialisation des livrets-, et de la volonté d'inciter à un changement de support de bancarisation, la rémunération de ces anciens livrets serait progressivement diminuée pendant 5 ans pour se rapprocher de celle des livrets A renouvelés. Il appartiendra au gouvernement après cette période de décider soit de les fusionner, soit de laisser se résorber progressivement les encours des anciens livrets A.

Il est donc proposé de mettre en place pour les anciens livrets A un mécanisme de rémunération prenant en compte une composante liée aux coûts de gestion. Cette formule avait déjà été avancée par MM. Nasse et Noyer dans leur rapport sur l'équilibre des fonds d'épargne. Leur recommandation portait sur une rémunération partagée entre le nombre de livrets et celui des opérations de guichet. En gardant à l'esprit le fait que le maintien provisoire des anciens livrets A a pour principal objet de ne pas interférer trop brutalement dans les

relations contractuelles entre une banque et ses clients, nous proposons une rémunération fondée sur les encours¹ et sur le nombre d'opérations au guichet.

Cette adaptation doit progressivement éliminer les errements actuels de bancarisation par le livret A. Aussi bien, la formule composite de commissionnement doit-elle être conçue de telle sorte qu'elle incite la banque à la fois à poursuivre ses progrès de productivité et à amener ses clients à adapter leur comportement. Ainsi, la composante assise sur le nombre d'opérations devrait décroître pendant la période de transition, tant au niveau de la compensation par opération que du nombre d'opérations compensées pour favoriser la bancarisation ordinaire du plus grand nombre possible de titulaires. A cette fin, le gouvernement devra définir une trajectoire cible.

Nos recommandations varient selon les établissements :

- la Banque Postale reçoit aujourd'hui au titre de ses 50 Md€ d'encours des commissions de l'ordre de 650 M€. Pour ne pas bouleverser l'équilibre de l'établissement, il nous semble possible de recommander pour elle une période de transition de cinq années, pour ramener la compensation actuelle de 650 M€ à la rémunération de droit commun à 0,4% des encours. Si l'observatoire chargé de suivre cette transition (cf. infra) le jugeait nécessaire, la compensation d'un certain nombre d'opérations de guichet pourrait être ajoutée à cette rémunération. D'après les chiffres 2005 et 2006 fournis par l'établissement, le nombre d'opérations de guichet -première source de coûts variables sur ces livrets- a diminué de 15% sur ces deux années, grâce notamment à ses efforts de dématérialisation des livrets et d'automatisation des opérations courantes. Si, comme on peut l'espérer, une telle tendance se poursuivait, elle ne ferait que justifier davantage la diminution progressive envisagée du commissionnement.
- Pour les Caisses d'Epargne et le Crédit Mutuel, compte tenu des avancées déjà réalisées, la période de transition pourrait ne pas excéder deux ans.

Au cas plus particulier de la Banque Postale, il est rappelé ici que même si les deux sujets doivent être traités indépendamment l'un de l'autre, le contexte de la généralisation de la distribution du livret A justifie que cet établissement soit mis en mesure de remplir, sans autres délais que ceux justifiés par les nécessités de préparation opérationnelle, la plénitude des attributions d'une banque de détail de plein exercice, y compris l'octroi des crédits à la consommation et l'assurance IARD.

¹ La composante assise sur les encours pourrait être légèrement inférieure à la rémunération du livret A rénové, pour que les réseaux distributeurs historiques aient intérêt à transférer les anciens livrets A vers des nouveaux, en accord avec leurs clients.

5. Dispositions diverses

a) Prévention du risque de multi-détention

Le problème du risque de multi-détention rejoint plus généralement celui du contrôle de l'épargne réglementée dans son ensemble. Il s'agit de mettre en place les outils permettant de s'assurer que les épargnants ne peuvent détenir simultanément plusieurs produits d'épargne réglementée de même type (livret A, livret de développement durable, livret d'épargne populaire, plan ou compte d'épargne logement). Ces produits qui bénéficient d'un avantage fiscal ou de l'octroi d'une prime d'Etat pèsent très lourdement sur les finances publiques.

Le mécanisme qui semble le plus efficace au regard de l'enjeu fiscal consiste à vérifier, au moment de l'ouverture de chaque livret ou compte d'épargne réglementée, que l'épargnant n'est pas déjà en possession d'un tel produit. Les données permettant une telle vérification préalable existent et sont centralisées dans le fichier Ficoba géré par la Direction générale des Impôts. L'utilisation de Ficoba pour contrôler la mono-détention des produits d'épargne réglementée apparaît en outre parfaitement cohérente avec l'objet même de ce fichier, axé sur le contrôle et le recouvrement de l'impôt.

Il s'agit donc essentiellement d'organiser les flux d'informations permettant, à partir des données contenues dans Ficoba, de bloquer l'ouverture de livret ou de compte des personnes détenant déjà un produit de ce type, et n'étant pas dans l'un des cas prévus par la réglementation où la multi-détention est possible (successions ou transmissions par exemple).

Au plan juridique, il conviendrait de poser dans la loi le principe d'une utilisation du fichier Ficoba pour le contrôle de l'épargne réglementée. Au plan matériel, il s'agirait d'organiser les flux informatiques entre les banques et le gestionnaire du fichier (la DGI), soit sous la forme de flux directs entre les banques et la DGI, soit via un organisme tiers qui centraliserait l'information émanant des banques et redescendant vers elles. A cet égard, il serait envisageable de confier ce rôle d'intermédiaire à la Société de gestion du fonds de garantie à l'accession sociale (SGFGAS), société de place dont le capital est détenu par les banques mais qui agit pour le compte de l'Etat, dans le cadre de la loi, au titre de différentes missions liées au logement (gestion du mécanisme de garantie des prêts à l'accession sociale, gestion du dispositif de prêts à taux zéro, contrôle sur pièce et sur place des prêts conventionnés...). La SGFGAS avait d'ailleurs déjà été pressentie, il y a quelques années, pour prendre en charge le contrôle de l'épargne-logement. Il s'agirait ici d'étendre les missions confiées à cette société, en lui confiant l'intégralité du contrôle de l'épargne réglementée.

b) Prescription trentenaire

Dans le cadre de la refonte des textes liée à la réforme du mode de distribution du livret A, l'ensemble des textes régissant le livret A devra faire l'objet d'une revue. Parmi les textes à moderniser figure l'article L221-5 sur la prescription trentenaire, qui dispose que lorsqu'il s'est déroulé un délai de trente ans à partir de la dernière opération réalisée à la demande des déposants, « les sommes que détiennent les caisses d'épargne au compte de ceux-ci sont prescrites à leur égard. Elles sont réparties entre les caisses d'épargne à concurrence des deux cinquièmes (et, pour le surplus, versées au fonds national de solidarité et d'actions mutualistes) ».

Une telle disposition n'ayant plus aujourd'hui de justification, ce texte devrait être réformé pour aligner le livret A sur l'ensemble des pratiques en vigueur pour la prescription des livrets d'épargne et dépôts bancaires.

Chapitre IX

Epargne réglementée

Sans aller à ce stade jusqu'à l'abandon recommandé pour des raisons d'efficacité par les organismes internationaux (Bruxelles, FMI) de notre dispositif de crédit et d'épargne réglementés, nous avons tout à gagner à profiter de la réforme du financement du logement social pour en alléger la charge et à en simplifier les mécanismes.

Un pas remarquable et parfaitement bien accueilli a été accompli dans cette direction avec la réforme Nasse / Noyer de la formule de rémunération du livret A. A la lumière de ce succès et de l'expérience en cours, nous recommandons une adaptation supplémentaire de cette formule et une réforme plus large du dispositif existant.

Le poids de l'épargne réglementée sur l'ensemble des actifs monétaires français présente, en effet, l'inconvénient de réduire la réactivité de l'économie aux corrections conjoncturelles des autorités monétaires autant dans le sens du desserrement des conditions du crédit que de leur resserrement. C'est un inconvénient sérieux dans un pays où le maniement de l'outil budgétaire est encore plus incommode. La manière la plus simple d'accroître cette réactivité est de réduire au maximum l'écart temporel entre les impulsions monétaires et les ajustements du barème de l'épargne réglementée alors qu'aujourd'hui, ces ajustements ne sont opérés que tous les six mois. Nous proposons qu'au moins comme solution transitoire, cet ajustement soit opéré tous les trois mois.

1. Le taux des livrets

a) Taux du livret A

Nous proposons aussi de modifier la formule du taux du livret A expérimentée en 2004, qui rémunère plus que nécessaire une épargne à vue, totalement défiscalisée et exempte de prélèvements sociaux. Dans un contexte de généralisation du produit, il est nécessaire de tirer les leçons de l'expérience et de corriger le taux proposé à l'épargnant, qu'il soit titulaire d'un ancien ou d'un nouveau livret A, le taux des deux livrets étant identique.

Nous proposons :

- de supprimer les 25 points de base de la formule actuelle ;
- d'introduire un plancher de rémunération à la formule, égal au taux de l'inflation + 0,25%. Avec cette sécurité qui n'existe pas dans la formule actuelle, l'épargnant bénéficiera toujours d'une rémunération clairement supérieure à l'inflation, ce qui constitue un régime très favorable pour une épargne à vue ;
- de remplacer l'Euribor par l'Eonia¹, plus directement corrélé au taux de la facilité de dépôt de la BCE et beaucoup moins sensible que l'Euribor aux turbulences observées sur les marchés comme, par exemple, à la suite de la crise des subprimes.

La formule proposée serait ainsi la suivante² :

$$\text{Taux}_{\text{livret}_A} = \text{Max} \left(\text{Inflation} + 25 \text{ pdb}; \frac{\text{Eonia} + \text{Inflation}}{2} \right)$$

Elle signifie que le porteur d'un livret A bénéficierait d'une rémunération égale au taux le plus élevé entre l'inflation augmentée de 25 pdb et la moyenne entre l'eonia et l'inflation.

b) Taux du LEP

La sur-rémunération du LEP par rapport au livret A de 1% doit être diminuée. Cette sur-rémunération avait été ramenée en août 2004 de 2% à 1%. Nous recommandons de la réduire à 0,25%, de telle sorte que cette épargne à vue reste la mieux rémunérée du marché, sans que son coût reste prohibitif pour son utilisation par la CDC, comme c'est le cas aujourd'hui. Compte tenu du plancher de la formule du livret A proposée, le taux du LEP serait en toute situation au moins égal à l'inflation augmentée de 50 pdb.

Nous proposons également au gouvernement de diminuer la commission de collecte du LEP de 0,5% à 0,4%, c'est-à-dire au même niveau que le nouveau livret A. Le chiffre de 0,5% date de la création du livret en 1982, et, même si une partie de la charge de gestion reste contrainte par les exigences de

¹ European overnight interest average.

² Le pouvoir de recommandation du Gouverneur au Ministre de l'Economie et des Finances doit bien sûr être maintenu en cas de circonstances exceptionnelles et de besoin d'une appréciation plus qualitative de la situation.

l'administration fiscale¹, les 25 dernières années ont permis d'importants gains de productivité dont il convient de faire partager le fruit aux fonds d'épargne.

Par ailleurs, la baisse du taux servi à l'épargnant permettra aux banques de retrouver un intérêt à conserver une fraction des dépôts. Un partage avec les banques de cette ressource justifierait encore plus la diminution supplémentaire des commissions de collecte.

2. Liens entre le livret de développement durable et le livret A

Nous recommandons la fusion de ces deux livrets pour simplifier le paysage de l'épargne réglementée et protéger les encours dédiés au logement social.

Bien sûr, le financement sur LDD actuellement réservé aux PME et aux travaux d'efficacité énergétique serait maintenu sur la part décentralisée du livret fusionné, selon les proportions actuelles. La part supplémentaire des dépôts conservée au bilan des banques -qui résulterait d'un accroissement global des encours par rapport à la situation actuelle- resterait à leur libre usage.

Les modalités de cette fusion devront être arrêtées de la façon la plus simple possible envers les différents acteurs². Une période de transition devra être prévue qui permette aux différents établissements de se mettre en mesure de réaliser cette fusion, en bénéficiant pour cela des nouveaux encours collectés et donc sans difficulté particulière.

3. La garantie de l'Etat

Au-delà des différences historiques entre livrets, l'intervention de l'Etat était rendue nécessaire à l'origine par le besoin d'instaurer la confiance et de promouvoir l'épargne des ménages. Aujourd'hui, compte tenu de l'existence de mécanismes de protection des clients du système bancaire, une telle garantie n'est sans doute plus ni justifiée économiquement ni nécessaire pour rendre attractif le livret A, comme en témoigne le succès des autres livrets défiscalisés. En revanche, dans le cadre de la généralisation de la distribution, l'Etat doit continuer de couvrir le risque de retrait massif des dépôts collectés par les banques dont il assure et garantit la transformation. L'Etat devrait donc accorder sa garantie à l'établissement chargé de centraliser la ressource livret A et de

¹ Les banques doivent vérifier chaque année les déclaratifs justifiant du droit à conserver le LEP du fait des conditions d'éligibilité au produit.

² A défaut de fusion, la part centralisée devra être calculée sur la somme des ressources collectées sur ces livrets (livrets de développement durable, anciens livrets A, livrets A renouvelés) pour éviter que les sommes centralisées ne puissent diminuer du fait d'arbitrages encouragés par les banques entre livret A et LDD. Dans une telle situation, la commission, portant sur les encours centralisés, serait réduite de 0,8 à 0,4%, au même titre que les encours livrets A auxquels ils seraient assimilés.

distribuer les prêts aux organismes de logement social, dans la continuité du schéma actuel pour les Caisses d'Épargne.

Cette solution devrait prévaloir aussi dans l'hypothèse d'un partage de la ressource collectée avec les banques. Les sommes garanties par l'Etat seraient celles qui seraient centralisées pour être affectées à très long terme aux besoins du financement du logement social. Pour la part décentralisée, les banques seraient naturellement responsables de leurs emplois, qui ne relèveraient pas d'une mission d'intérêt économique général, et devraient donc gérer par elles-mêmes le risque de transformation et le risque de liquidité pour assurer la disponibilité des dépôts de leur clientèle.

S'agissant du risque de faillite des banques distributrices, elles devront inclure les livrets A dans la base de leur cotisation au Fonds de garantie des dépôts, comme c'est le cas actuellement pour les Caisses d'Épargne, le Crédit Mutuel et même la Banque Postale, même si cette dernière gère le livret A pour le compte de la CNE. Les dépôts sur les livrets A continueraient donc d'être inclus dans le système de garantie de la profession bancaire, jouant au premier euro jusqu'à un plafond de 70 000 euros par client. Les épargnants continueraient donc de jouir d'une garantie de haute qualité.

Chapitre X

Une gestion modernisée du financement du logement social

Au moment où le gouvernement souhaite donner une impulsion majeure à la construction sociale, la question de la qualité des instruments de financement dont il dispose se pose évidemment. Nous ne formulerons ici que quelques suggestions qui n'épuisent pas le sujet, mais qui nous semblent importantes pour la bonne mise en œuvre de l'ensemble de nos propositions. Il s'agira de l'élargissement de la palette des instruments utilisables, du rôle central de la Caisse des Dépôts, de la rémunération de la garantie de l'Etat et du meilleur positionnement administratif des instruments de contrôle.

1. Elargir la palette des instruments de financement tout en maintenant un socle suffisant de ressources provenant du livret A

Nous ne mentionnons ce point ici que pour mémoire puisqu'il est abondamment développé par ailleurs. Il convient d'observer toutefois que cette modernisation de la gamme des modes de financement impliquera une gestion plus active et aussi professionnelle que possible ; elle constituerait la fonction centrale d'une nouvelle structure à mettre en place, gérée par la Caisse des Dépôts. A cette occasion les différentes dispositions suivantes auraient à être prises :

a) Garantie de stabilité des ressources

Les ressources collectées sur le livret A rénové resteraient destinées en principe à être centralisées au passif de l'établissement « financement du logement social » dont la création est recommandée. On peut imaginer cependant qu'en certaines circonstances, la collecte soit surabondante par rapport aux besoins. Cela pourrait être le cas, d'ailleurs, au cours des premières années de mise en vigueur du nouveau régime. L'Etat doit donc conserver le droit de moduler au vu des besoins du logement social le ratio de centralisation au bilan de l'établissement.

Ainsi, en fonction des encours collectés et du besoin de prêts dans les prochaines années, un montant plus ou moins important pourra être laissé au libre usage des banques, ce qui présenterait le double avantage de les inciter à la collecte et de diminuer le coût de la ressource et le risque de cannibalisation.

Ultime garantie de ressource, la possibilité d'émettre des obligations serait conférée à l'établissement financier à créer. La garantie de l'Etat lui donnera

accès à une ressource très compétitive. Ces émissions lui permettront d'adosser à des prêts à longue maturité des ressources longues, réduisant ainsi pour les décennies à venir le risque de transformation et les positions correspondantes.

b) Les autres emplois seraient transférés aux fonds centralisés du LEP

Le principe de spécialité des établissements publics impliquera que le nouvel établissement ne se consacre qu'au financement du logement social. Les « nouveaux emplois » pourraient, en revanche, être adossés au Livret d'épargne populaire LEP, dont le taux redeviendrait attractif. Ils pourraient donc être transférés à la section LEP centralisée aux fonds d'épargne.

En terme de coût de la ressource, la réforme proposée conduit en effet à redonner de la compétitivité au LEP, puisque celui-ci deviendrait inférieur de 72 pdb au coût actuel de la ressource livret A¹

c) L'autorisation du financement bancaire par la déliaison des avantages fiscaux

Les mesures préconisées conduiront à rendre les prêts sur fonds d'épargne, dans des conditions normales de marché, significativement plus attractifs que les financements bancaires. Il n'en demeure pas moins que les banques pourront être disposées à consentir des prêts au logement social qui pourraient introduire d'autres compléments et des innovations financières aux modalités traditionnelles de financement. Il n'y a aucune bonne raison de les en empêcher, à condition que ces prêts se plient à l'affectation très sociale de ces opérations et que les organismes de logement social soient préparés à gérer des financements parfois plus complexes.

Cette situation justifie que le gouvernement mette un terme à la liaison actuelle des avantages fiscaux à l'existence de prêts sur « fonds d'épargne ».

Dans ces conditions, ce seront les engagements du bailleur quant à l'occupation sociale du logement, et non la nature publique ou privée des prêts, qui devront donc ouvrir droit aux avantages fiscaux.

¹ Le coût de la ressource LEP est actuellement égal au taux du livret A + 100 pdb (écart de taux des livrets) + 50 pdb de commission, à comparer à un coût de la ressource livret A actuel de taux du livret A + 112 pdb. Suivant nos recommandations, le coût de la ressource LEP diminuerait de 110 pdb (25 pdb d'ajustement de la formule, 75 pdb de réduction d'écart de taux avec celui du livret A, 10 pdb de réduction des commissions) soit un écart de 150 pdb – 112 pdb (écart actuel) – 110 pdb (réduction) = -72 pdb (écart après réforme).

d) Rénover la gamme des prêts au logement social

La gamme des prêts au logement social¹ présente une graduation de taux en fonction des caractéristiques sociales des opérations financées. Elle s'étend des prêts HLM-PLAI au taux de 2,8%, qui sont aujourd'hui au nombre de 20 000 et sont destinés à des opérations d'insertion sociale, aux prêts au logement social (PLS) qui, pour un montant annuel de 3Md€, sont destinés aux ménages à revenu moyen en « zone tendue ».

L'ouverture des fonds d'épargne au financement obligataire et l'ensemble des propositions ci-dessus concernant la rémunération et les commissionnements permettront de restructurer cette gamme, de financer plus d'opérations et de réduire les taux de celles dont le contenu social est le plus important. Le chapitre XII ci-après fournit les suggestions de notre mission sur la réduction très importante qui pourrait être consentie pour les prêts PLUS et les prêts PLAI. Ces derniers, aux conditions actuelles, pourraient voir leur taux réduit de moitié. A l'autre extrémité de la gamme, d'autres prêts -principalement financés sur ressources obligataires- devraient suivre l'évolution des taux à long terme du moment. C'est ainsi que les PLS ou des variantes de ceux-ci pourraient être proposés au taux de l'OAT augmenté d'une marge modérée (de l'ordre de 40 pdb).

Observons enfin que certains organismes, tels que les promoteurs, ne recherchent pas nécessairement de financements à long terme et peuvent bénéficier de financements plus attractifs sur le marché. On devrait désormais les orienter vers celui-ci. Les charges de financement auxquelles l'établissement public aurait à faire face en seraient allégées d'autant.

2. Le rôle central de la Caisse des Dépôts (CDC)

Comme nous venons de le voir, les suggestions ci-dessus viennent renforcer l'importance de la mission et le rôle central de la Caisse des Dépôts. Celle-ci jouit de la confiance de l'ensemble des acteurs de la politique du logement et se trouve placée à travers sa Commission de surveillance sous un contrôle particulier du Parlement ; elle est certainement en mesure de faire face à ces nouveaux défis.

Le fait qu'elle propose des conditions de financement uniformes pour tous les organismes, toutes les opérations et toutes les localisations², est une caractéristique importante qui doit être maintenue.

¹ cf. annexe 9.

² Sous la seule réserve que la situation financière des organismes permette l'octroi du prêt.

Il nous apparaît toutefois qu'au moment où ses activités dans le domaine du logement social s'accroissent massivement et se complexifient, elles gagneraient à être mieux isolées et identifiées au sein de ses écritures et de la gestion de l'établissement. Ceci est d'autant plus souhaitable que, simultanément, les interventions de la CDC se multiplient par des autorisations diverses correspondant à d'importantes priorités publiques du moment. Il serait de bonne pratique d'isoler clairement ces nouveaux emplois de la fonction « logement social », destinataire prioritaire des ressources du livret A et, demain, du produit des émissions obligataires.

Ces opérations sont aujourd'hui gérées et retracées, en effet, au sein des « fonds d'épargne ». Ceux-ci, qui portent sur des opérations actives et passives de l'ordre de 200 Mds€, ne sont pas dotés de la personnalité morale et n'apparaissent ni au bilan de l'Etat, ni à celui de la Caisse des Dépôts. Ce problème n'a pas échappé à la Cour des Comptes qui, dans un rapport particulier sur les « fonds d'épargne », exprime des réserves sur « le système complexe, coûteux et inutile » des sections des « fonds d'épargne » et dans un souci de clarification des responsabilités et d'efficacité de la gouvernance, a suggéré d'explorer trois options qui concilieraient une double préoccupation : la responsabilité propre de gestion et de recherche permanente de financements au moindre coût des opérations de logement social, et la tâche des représentants de l'Etat -à certains moments clés de l'année- pour définir les orientations générales. Ces trois options seraient les suivantes :

- la création d'un établissement public,
- le statu quo assorti d'un mandat de gestion,
- l'intégration des fonds d'épargne dans les comptes de la CDC.

Il appartient évidemment au gouvernement d'opérer son choix parmi ces options ou telle ou telle de leurs variantes. L'occasion lui en est fournie par l'urgence des problèmes à résoudre mais aussi par la réflexion qu'il a entreprise sur la gouvernance de la CDC. Dans la seule perspective qui est la sienne de la modernisation des circuits de financement du logement social, la mission ne peut que souligner les avantages de la création d'un établissement public.

Au moment où il est souhaitable qu'une politique de financement active du logement social pour en réduire le coût soit menée, où il apparaît nécessaire de rendre explicite lors d'émissions obligataires destinées exclusivement au logement social la garantie de l'Etat et sa destination, il serait normal de conduire ces opérations dans le cadre d'une structure d'établissement public. Ce dispositif permettrait de préciser les mécanismes de garanties actuels en renforçant leur fondement juridique, notamment vis-à-vis du droit communautaire. En outre, cette modernisation simplifierait la gestion des

sections actuelles « livret A » des « fonds d'épargne », les dépôts des livrets A seraient centralisés à son passif¹.

Le renforcement du cadre juridique de la fonction « financement du logement social » de la Caisse des Dépôts, devrait faire l'objet de dispositions législatives qui clarifieraient les mécanismes actuels et les relations entre la CDC et l'Etat, sans en changer la nature. La loi prévoirait explicitement la gestion par la CDC de cet établissement public de financement du logement social. Il n'aurait pas de personnel propre et pourrait être géré par la CDC via son actuelle direction des fonds d'épargne. Il aurait pour directeur général le Directeur gés qui conserverait l'intégralité de ses droits de regard. Il serait placé sous la double tutelle du ministère du Logement (tutelle technique) et du ministère de l'Economie (tutelle financière).

Ces suggestions ne devraient pas affecter les sections des « fonds d'épargne » autres que celles mentionnées ci-dessus. Elles continueraient de retracer les LEP et l'emploi de leurs ressources (notamment au profit des nouveaux emplois actuels)²

3. Rémunération de la garantie de l'Etat

Les conditions de rémunération de la garantie de l'Etat gagneraient à faire l'objet de dispositions conventionnelles claires entre l'établissement public dont la création est proposée plus haut et l'Etat. Le régime de prélèvement en vigueur jusqu'ici fait en effet l'objet d'incompréhensions et de critiques. Nous proposons que la rémunération de la garantie soit établie selon une formule objective et non pas en fonction du résultat des fonds d'épargne.

4. Renforcer le statut de la Mission interministérielle d'inspection du logement social (MILOS)

Une des faiblesses que nous avons pu déceler dans la mise en œuvre des impulsions publiques dans le domaine du logement social tient à l'insuffisante prise en compte des observations émanant de l'outil précieux qu'est la Mission interministérielle d'inspection du logement social.

¹ Les fonds livret A CNE, livret A CEP ainsi que les fonds de réserves associés FRGCE et FRGCNE seraient appelés à être dissous.

² Il est rappelé que, dans nos propositions, les LDD seraient fusionnés avec le livret A rénové (ou du moins les encours centralisés sur la base du total LDD + livret A), leurs ressources seraient donc gérées par le nouvel établissement public.

Mission interministérielle, elle remplit avec compétence et objectivité un travail essentiel. Ses rapports annuels fournissent des indications précises sur les lacunes de notre dispositif ou les irrégularités qui se font jour. Son statut actuel mérite d'être renforcé compte tenu de l'importance croissante du logement social parmi les priorités du Gouvernement.

Il conviendrait à cet égard de réaffirmer l'importance de la fonction de contrôle de la Miilos, et d'étendre son champ d'intervention à l'évaluation. En termes de moyens financiers et humains, il conviendrait de la transformer en service à compétence nationale¹. Ces dispositions accroîtraient sa capacité opérationnelle et l'impact de ses recommandations sur la gouvernance du secteur.

¹ Statut régi par le décret n°97-464.

Chapitre XI

Les instruments de l'accessibilité bancaire

1. Charte d'accessibilité

La réforme du livret A constitue également une occasion unique de donner une nouvelle et vigoureuse impulsion à l'accessibilité bancaire au bénéfice du plus grand nombre. Gérant un service d'intérêt économique général (SIEG), tous les distributeurs anciens ou nouveaux du livret A devront participer à la réussite de cette priorité nationale. La détention d'un compte de dépôt dans une banque est certes un facteur essentiel de la bancarisation. Mais le secteur bancaire peut également contribuer par d'autres moyens à l'insertion de la frange la moins favorisée de la population. Comme on l'a vu, la généralisation de la distribution d'un livret A banalisé est un moyen de changer le mode de bancarisation de cette population en l'orientant vers le service bancaire de base fourni au titre du droit au compte et vers les services d'accessibilité, notamment en matière de moyens de paiement convenus dans le cadre du Comité consultatif du secteur financier au cours des dernières années.

Il pourrait ainsi être demandé aux banques qui souhaiteraient distribuer le livret A de prendre des engagements concrets dans ce sens. Sur une base volontaire, mais contrôlable, ces banques s'engageraient sur des objectifs quantifiés à atteindre dans un délai donné (2 ou 3 ans), dans le domaine de la lutte contre l'exclusion bancaire¹. Ces engagements seraient renouvelables. Ils sont tirés des plans d'action et des recommandations du Comité consultatif du secteur financier dans ce domaine et concernent principalement :

- les conditions d'accueil
- le prix des services d'entrée de gamme
- les prêts au logement social
- les prêts aux emprunteurs atypiques
- le micro-crédit
- les démarches d'accompagnement social, ainsi que d'éducation financière.

Les banques s'engageraient à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour parvenir à ces objectifs et à présenter en fin de période un bilan des actions prévues. Ce bilan serait adressé à « l'observatoire de l'épargne réglementée ».

¹ A titre d'exemple, une liste des points sur lesquels des engagements pourraient être recueillis figure en annexe 10.

2. Le partage de la charge de la bancarisation

L'adoption progressive de nouvelles habitudes bancaires par les populations qui n'utilisent aujourd'hui que le livret A constitue un des points centraux de la réforme. D'une part, elle conditionne les équilibres financiers des trois établissements collecteurs historiques, la Banque Postale en particulier. D'autre part, elle ponctuera les progrès effectués en matière de droit au compte ou d'accès à des conditions de droit commun d'usage du compte de dépôts.

Si le but de cette réforme est de réduire le surcoût pour le financement du logement social et laisser au secteur bancaire la charge de bancariser toutes les populations, y compris les plus fragiles, le poids de cette transition ne saurait cependant reposer sur les seuls distributeurs historiques.

Ces trois établissements devraient être aidés dans leur tâche d'accompagnement de la clientèle pour une meilleure garantie de succès de la réforme. De la même manière qu'en matière de microcrédit social, la relation banque/client est facilitée par une tierce personne -l'association agréée qui sert d'accompagnateur à l'emprunteur- ce type de démarche devrait souvent être adopté en matière d'accès au compte de dépôt. Il convient en effet d'expliquer aux personnes bancarisées par le seul livret A les avantages du compte de dépôt ainsi que son maniement.

3. Mise en place d'un observatoire

La mise en œuvre de la réforme nécessite, de par son importance macro-économique et ses répercussions sur le secteur bancaire, un dispositif de suivi d'ensemble :

- de l'évolution de la collecte du livret A (volume global, emplois, parts de marché des banques collectrices),
- de la part du livret A dans l'épargne réglementée,
- de l'évolution du nombre de détenteurs de livrets et des parts respectives des anciens livrets A et des nouveaux livrets A,
- de l'évolution du comportement des détenteurs d'anciens livrets A en termes de modalités d'emploi du livret,
- de l'évolution de l'application du droit au compte et du nombre de personnes non bancarisées,
- de l'impact de la suppression du droit à distribuer le livret A sur la situation financière des trois établissements actuellement collecteurs,
- de l'évolution des coûts de gestion des anciens livrets A par ces établissements, en particulier par la Banque Postale, notamment au regard des dispositions transitoires qui lui seront fixées (trajectoire de coût),

- de la rémunération nette perçue par les banques nouvellement collectrices,
- des engagements pris par ces banques en termes d'accessibilité bancaire.

Un « observatoire de l'épargne réglementée » doit donc être mis en place avec pour objet de fournir un rapport périodique (au moins annuel) sur la mise en œuvre de la réforme, destiné conjointement aux ministres en charge de l'Economie et du Logement, et de faire des propositions ou de donner son avis au gouvernement sur toute mesure d'adaptation. Son avis sera requis en particulier pour décider :

- de l'adaptation des mesures transitoires prévues pour les banques actuellement collectrices,
- de la fin de la période de coexistence des anciens livrets A avec les nouveaux,
- de l'adaptation des paramètres des nouveaux livrets (variation de la part centralisée des ressources, adaptation du taux ou de la formule de la commission de gestion).

L'observatoire pourrait également émettre des recommandations relatives au renouvellement des engagements pris par les banques en matière d'accessibilité au vu des bilans qui lui seront adressés. Il pourra formuler des recommandations pour mettre en place une éventuelle péréquation financière entre les établissements bancaires, s'il s'avérait qu'à la fin de la période de transition, une banque participe beaucoup plus que les autres à la mission de bancarisation.

L'observatoire serait doté d'un conseil et d'un secrétariat. Le conseil devrait être composé de représentants des administrations concernées (départements en charge de l'Economie et du Logement) et de personnalités indépendantes et sa présidence assurée par l'une de ces dernières. Son secrétariat devrait être confié à la Banque de France dont les responsabilités en matière de statistiques monétaires, d'enquêtes économiques, de relations entre la sphère financière et les particuliers, de surveillance des établissements de crédit, lui confèrent l'expertise la qualifiant pleinement pour ce rôle. Il pourrait tout naturellement reprendre les responsabilités confiées également à l'Institut d'émission pour le suivi de la microfinance.

Chapitre XII

Les économies attendues et leur utilisation

Les mesures proposées dans les chapitres précédents permettent de dégager des marges de manœuvres significatives, qui doivent par priorité être mobilisées pour réduire la dramatique insuffisance de financement des opérations de logement social.

1. Les marges de manœuvre attendues

Le remplacement dans la formule du taux du livret A de l'Euribor par l'eonia empêchera ce dernier de porter durablement les séquelles aberrantes de la crise du « subprime ». Elle permettra de mieux correspondre aux caractéristiques de l'épargne la plus liquide. Elle évitera un surcoût pour le système compris entre 50 et 75 pdb, c'est-à-dire une économie de l'ordre de 1 à 1,5 milliard d'euros par an. Par un souci de prudence, nous ne retiendrons ci-dessous dans l'évaluation des économies immédiatement utilisables que les gains liés définitivement à la suppression du facteur fixe de 25 pdb qui avait été introduit, sans justification durable, dans la formule de 2004. Si à l'inverse d'autres formules étaient choisies, elles réduiraient évidemment les économies proposées ici.

Les économies résultant de nos recommandations peuvent, dans ces conditions, se résumer de la façon suivante.

(i) Economies directement réalisées par les opérateurs de logement social. Toute baisse du taux du livret A est directement répercutée sur les conditions des prêts au logement social, ces derniers étant indexés sur ce taux. Il en résulte ainsi que le seul fait d'abandonner le facteur fixe de 0,25% dans la formule de calcul du taux du livret A, pour un encours de 85 Mds€ de prêts, représente un gain de 212 M€.

(ii) Economies réalisées à travers les fonds d'épargne. Le changement de la formule de calcul du livret A ainsi que les réductions de taux de commissions proposées permettraient aux fonds d'épargne d'augmenter leur résultat, par rapport à la situation actuelle, de plus d'1,7 Md€ par an. En effet, la diminution des charges de passif se chiffre à :

- Environ 1080 M€ liés aux moindres commissions versées aux réseaux (1 030 M€ dus au passage de 112 pdb sur les livrets A et Bleu et 80 pdb sur le LDD à 0,4%, et 50 M€ liés à la baisse de commission de 10 pdb du LEP entre 0,5 à 0,4 %).
- Environ 500 M€ liés à la diminution de 100 pdb du taux du LEP (25 pdb liés au changement de formule du livret A, et 75 au titre de la réduction de l'écart de taux avec le livret A de 100 à 25 pdb).
- Environ 150 M€ liés aux nouvelles conditions de rémunération du livret A¹.

Une telle diminution du coût de la ressource permet un rééquilibrage du financement des HLM qui rend désormais inutile la provision d'environ 800 M€, constituée au fil des dernières années au titre des bonifications des prêts émis sous le coût de la ressource². Nous recommandons que cette reprise de provision soit affectée au financement des suppléments de commissions allouées aux réseaux traditionnels pendant la période transitoire.

(iii) Economies résultant pour le budget général de la réduction du coût fiscal de l'exonération. Cette économie devrait être si les réductions de taux que nous recommandons sont approuvées, de l'ordre de 150 M€ par an.

Au total, cet ensemble d'économies nous permet de tabler en régime de croisière sur des réductions de coûts afin de nous rapprocher sensiblement, dès maintenant, des conditions de l'équilibre du financement du logement social. C'est dans cet état d'esprit que nous proposons l'utilisation suivante des marges de l'ordre de 2 Mds€ ainsi dégagées.

2. L'utilisation des marges de manœuvre ainsi dégagées

Les marges de manœuvre que nous venons de définir devraient permettre, en toute première priorité, de se rapprocher, par une baisse des taux des prêts qui leur seront consentis, de l'équilibre de financement des organismes en charge du logement social. Ces économies assureraient également un financement stable et à un taux avantageux des nouveaux emplois décidés par le gouvernement ; elles permettraient enfin de faire bénéficier les prêts aux PME et en faveur des économies d'énergie des taux réduits d'un livret de développement durable (LDD) fusionné avec l'ancien livret A dans un livret A rénové.

¹ Baisse du taux du livret A non répercutée aux 55 Mds€ d'actifs financiers de la section livret A et aux 7,6 Mds€ de la section Codevi.

² Chaque prêt émis sous le coût de la ressource engendre une perte tout au long de la vie du prêt, égale à l'écart entre le coût de la ressource et le produit d'intérêt (inférieur) perçu par les fonds d'épargne. La provision comptabilise à l'émission du prêt la valeur de cette perte future.

a) Utiliser les économies de coût de la ressource au profit du logement social

La diminution du coût de la ressource découlant de nos propositions permet une baisse de 65 pdb des prêts au logement social par rapport à la situation actuelle¹. Cela devrait permettre de résorber une part significative du déficit de financement. Il pourra s'y ajouter des bonifications en fonction des résultats dégagés par le volume d'actifs financiers destinés à couvrir le risque de transformation et qui sera maintenu à un niveau convenable.

Au total et à titre d'illustration, les mesures que nous recommandons appliquées à l'exercice 2007, auraient permis de proposer 80 000 prêts PLUS au taux de 2,4% au lieu de 3,8% et 20 000 prêts PLAI au taux de 1,4% contre 2,8%².

Enfin, le recours, lorsque les conditions de marché s'y prêteront, aux emprunts obligataires pourra permettre d'abaisser encore le coût moyen de la ressource et en conséquence, le taux des prêts.

b) Financer par le LEP les « nouveaux emplois »

La compétitivité retrouvée de la section LEP des fonds d'épargne lui permettra de financer, au prix de revient de la ressource, les « nouveaux emplois » des fonds d'épargne déjà engagés et actuellement supportés par la section livret A. Ces opérations gagneraient, évidemment, à être retracées dans d'autres comptes que ceux de la section livret A pour l'avenir, eux-mêmes étant transférés à l'établissement public « financement du logement social ».

En outre, les banques bénéficieront directement -sur ressource LEP qu'elles conservent à leur bilan - de l'importante baisse du coût de cette ressource³, recommandée dans ce rapport.

¹ Les prêts PLUS sont actuellement bonifiés à hauteur de 32 points de base, leur taux étant égal à livret A + 80 pdb. Le passage à livret A +40 pdb en période stabilisée et la baisse du taux du livret A entraîne une baisse totale de 65 pdb.

² Ce nombre de logements correspond à l'objectif annuel maximal du Plan de cohésion sociale. Pour un montant moyen par logement de 60 000€ pour un PLUS, une baisse de taux de 4,12% (coût de la ressource 2007) à 2,4% coûte aux fonds d'épargne (pour une durée de 13 ans) et pour 80 000 logements : 1070 M€. Pour un montant moyen par logement de 33 000€ pour un PLAI, une baisse de taux de 4,12% (coût de la ressource 2007) à 1,4% coûte aux fonds d'épargne (pour une durée de 13 ans) et pour 20 000 logements : 230 M€. La somme de ces deux dépenses (1,3 Mds€) est inférieure aux économies générées sur la section livret A (97 pdb sur 140 Mds€ d'encours, soit 1,36 Mds€).

³ De l'ordre de 75 M€ au taux actuel de centralisation de 15%.

c) Faire bénéficier les prêts aux PME et en faveur des travaux d'économie d'énergie de la baisse du taux du LDD

La baisse du taux du LDD alignée sur celle du livret A profitera essentiellement, quant à elle, aux établissements de crédit qui disposent aujourd'hui de 91% de la ressource du livret correspondant, soit environ 140 M€ par an. Il s'agira de s'assurer que la répercussion de cette baisse est opérée sur le taux des prêts aux PME et en faveur des travaux d'économie d'énergie.

CONCLUSION

—

Au terme de nos travaux, nous parvenons à quelques conclusions qui, pour nous, s'imposent avec force.

Le régime de financement du logement social centré sur l'ancien livret A n'est plus à la hauteur des défis d'aujourd'hui. Sa réforme est urgente. Il n'y aurait guère à gagner, et des problèmes supplémentaires à affronter, notamment avec l'Union européenne, à la repousser plus longtemps. Notre conviction est d'autant plus ferme à ce propos qu'une réforme avantageuse est à notre portée. Les évolutions des dernières années dans la sphère financière, comme les avancées législatives telles que le « droit au compte » ou le « droit au logement opposable » la rendent à la fois possible et indispensable. Nous en avons décrit plus haut les justifications, les principes et les instruments.

Les avantages de cette réforme se résument aisément :

1. des réductions de coûts de la ressource -en rythme de croisière- d'environ 2 Mds€ par an, permettant de nous rapprocher de l'équilibre du financement du logement social sans en accroître davantage la charge pour les plus défavorisés ;
2. une réforme du dispositif de l'épargne réglementée permettant des progrès dans les mécanismes de transmission de la politique monétaire et la réduction de son coût ;
3. l'ouverture à de nouveaux et puissants acteurs des deux chantiers du financement de la construction sociale et de l'accessibilité bancaire ;
4. des avancées nouvelles vers l'accessibilité bancaire ;
5. l'ouverture d'un nouveau livret A, plus commode pour ses usagers et moins dispendieux dans sa gestion ;
6. l'extension et le renforcement des moyens mis à la disposition de la Caisse des Dépôts dans la gestion du financement du logement social ;
7. la confirmation des Caisses d'Epargne et de la Banque Postale dans leur statut de banque de plein exercice.

Il faudrait y ajouter un règlement rendu possible d'un contentieux avec Bruxelles. Nous soulignons aussi l'importance que revêt, en termes de cohésion nationale, la réponse positive qui serait donnée aux aspirations de l'ensemble des banques de dépôts de partager la double mission de financement du logement social et de renforcement de l'accessibilité bancaire. La Place de Paris serait ainsi plus profondément associée aux efforts de la collectivité nationale pour faire face à un de ses problèmes les plus graves. Il restera aux pouvoirs publics, dans le dialogue qu'ils entretiennent avec elle, à encourager et stimuler cette double ambition.

Dans la mise en œuvre d'une telle réforme, des hésitations ne manqueront pas de se manifester. La plupart seront compréhensibles. Il pourra y être répondu en faisant preuve d'une certaine flexibilité dans la définition des conditions du régime transitoire. La marge pour cela est cependant restreinte. Elle devra tenir compte, en effet, de la disponibilité de Bruxelles à prolonger quelque temps encore un régime dont elle a dénoncé les effets pervers. Une autre réalité nous impose une limitation autrement prégnante. Dans la quasi-impossibilité de déplacer d'autres curseurs -du côté des hausses, en termes réels, de loyers sociaux ou de dotations budgétaires- il est clair que toute concession au maintien du système actuel, au-delà du raisonnable, s'exercera au détriment des candidats à l'amélioration des conditions d'accès au logement social.

Telle est la constatation fondamentale qui a inspiré nos travaux et les conclusions que nous avons l'honneur de soumettre au Gouvernement.

Le Président du groupe de travail
Michel Camdessus

Le rapporteur général
Gilles Vaysset

Les rapporteurs
Yann Le Cam

Damien Vanlaer

LES VINGT PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

La réforme proposée des modalités de distribution du livret A et des circuits de financement du logement social dégage en rythme de croisière **une économie de l'ordre de 2 Md€/an qui permettra de redresser l'équilibre du financement du logement social et d'assurer le nécessaire dynamisme de ce secteur pour faire face à la montée des besoins.**

Elle s'articule autour des principes suivants :

A) Un nouveau livret A plus commode pour ses usagers et moins dispendieux dans sa gestion

1. Généraliser la distribution du livret A : les banques qui souhaiteront distribuer le livret A s'engageront à l'ouvrir à toute personne leur en faisant la demande et devront respecter un ensemble d'obligations communes.
2. Moderniser le produit : le livret A généralisé doit répondre à des règles uniques et simplifiées. Ces règles se substitueront aux trois régimes distincts actuellement applicables aux livrets A et Bleu, immédiatement pour les nouveaux livrets, et au terme d'une période de transition pour les livrets existants.
3. Retrouver la vocation d'épargne de précaution du livret A : le livret A rénové doit présenter les caractéristiques d'un pur produit d'épargne : ces caractéristiques devront faciliter sa gestion par les banques et en diminuer ainsi le coût. Il serait rémunéré proportionnellement aux encours à un taux de 0,4%.

B) Confirmer la Banque Postale, les Caisses d'Epargne et le Crédit Mutuel dans leur statut de banque de plein exercice

4. Ménager une période de transition : les Livrets A déjà ouverts pourront être conservés sans modification des conditions d'utilisation pendant une période transitoire. Cette mesure vise à ménager en faveur de certains détenteurs, en particulier ceux très attachés actuellement à l'usage du livret A comme quasi compte de dépôt, une période d'adaptation progressive aux outils bancaires de base.
5. Adapter progressivement la rémunération des anciens livrets pour rejoindre le niveau de commissionnement du livret A rénové : pendant la phase transitoire, la commission de gestion versée aux trois établissements actuellement collecteurs pour la gestion des anciens livrets A pourra bénéficier d'un supplément par rapport à la rémunération sur encours de droit commun, fondé sur un nombre maximum d'opérations de guichets compensées. A l'issue de la période de transition -une période de 2 ans est recommandée pour les Caisses d'Epargne et le Crédit Mutuel, et de 5 ans pour la Banque Postale-, leur rémunération devrait être alignée sur celle des autres banques.
6. Une fois la généralisation du livret entamée, il n'apparaît plus de justification de ne pas autoriser la Banque Postale à distribuer les mêmes produits de banque de détail que les autres établissements de crédit.

C) Des avancées nouvelles vers l'accessibilité bancaire

7. L'accession du plus grand nombre aux services bancaires de base gratuits doit être l'affaire du secteur bancaire dans son ensemble : le mécanisme législatif du droit au compte, à la charge de la profession, doit être le moyen d'y parvenir, y compris, si cela s'avérait nécessaire à la fin de la période de transition, en réfléchissant à la mise en place d'une péréquation financière entre établissements.
8. Engager l'ensemble du secteur bancaire en faveur du développement de l'accessibilité bancaire : les banques qui souhaiteront distribuer le livret A devront s'engager sur les mesures qu'elles comptent mettre en œuvre pour contribuer globalement à l'amélioration de l'accessibilité bancaire.
9. Création d'un observatoire de l'épargne réglementée : il est nécessaire d'assurer, au moins jusqu'à la fin de la période transitoire, un suivi de la mise en œuvre de la réforme du livret A et de ses impacts, sur les distributeurs historiques, le financement du logement social et l'accessibilité bancaire.

D) Ouverture du secteur du financement du logement social aux grands acteurs bancaires

10. Associer les banques à la collecte : un partage d'une fraction de la ressource avec les banques collectrices permettra de les intéresser directement au maintien et à la croissance du volume de la collecte. Le taux de centralisation de la ressource est d'un peu plus des 2/3 pour l'ensemble des livrets A et LDD ; il pourra être ajusté en cas de variation des besoins ou pour en diminuer le coût.
11. Ouvrir plus largement aux banques le financement du logement social : cela implique de mettre un terme à la liaison entre aide fiscale et existence d'un prêt de la CDC : compte tenu des besoins du secteur, le logement social doit pouvoir avoir accès aux offres de financement des banques commerciales si elles sont plus adaptées.

E) Renforcer la CDC dans son rôle

12. Maintenir la CDC dans son rôle central dans le financement du logement social : c'est la garantie d'un accès des organismes à la ressource, à égalité de conditions, quelles que soient leur taille, leur activité ou leur localisation géographique.
13. Assurer en permanence la disponibilité des prêts nécessaires au financement du logement social : les fonds d'épargne doivent être à tout moment en mesure de répondre à la demande de prêts, dans les meilleures conditions, en recourant le cas échéant à des émissions obligataires. Cette possibilité d'accès à des ressources longues, mieux adaptées aux prêts au logement social, ne leur est pas ouverte aujourd'hui.
14. Adapter les fonds d'épargne à cet objectif : l'affectation entière au logement social de la ressource centralisée du livret A et du produit des émissions obligataires, garanties par l'Etat, justifie la création d'un établissement public. Il serait géré par la CDC et son objet serait limité au financement du logement social. Le prélèvement de l'Etat au titre de la garantie devrait répondre à une formule objective et stable. Doter les fonds d'épargne d'une personnalité morale qu'ils n'ont pas aujourd'hui permettra aussi de répondre aux remarques de la Cour des Comptes.

F) Réformer le dispositif de l'épargne réglementée et réduire les coûts pesant sur ses emplois

15. Conserver le principe actuel de révision périodique du taux servi à l'épargnant tout en adaptant la formule : la nouvelle formule serait fixée à la moyenne de l'EONIA et de l'inflation, avec un plancher à inflation + 0,25% pour toujours assurer une rémunération réelle positive pour l'épargnant.
16. Repenser dans son ensemble le dispositif de l'épargne défiscalisée : la fusion entre le livret A et le livret de développement durable, très proches pour l'épargnant mais différents en gestion pour les banques, est recommandée. La sur-rémunération par rapport au taux du livret A servie à l'épargnant par le livret d'épargne populaire doit être ramenée de 1% à 0,25%, afin d'assurer aux fonds recueillis à travers ce livret une utilité réelle pour les politiques publiques.
17. Diminuer le coût de gestion de la collecte : Le livret A rénové, le livret de développement durable (qui a vocation à être fusionné rapidement à ce dernier) et le livret d'épargne populaire seront rémunérés à un taux de commission sur encours de 0,4%. La rémunération des livrets A existants devra progressivement tendre vers ce taux.

G) Les baisses de coût doivent venir en réduction de l'effort des plus défavorisés pour accéder au logement

18. Répercuter intégralement le bénéfice des adaptations du taux et de la commission de gestion sur le coût du financement du logement social : cette ressource doit être aussi peu onéreuse que possible au regard des besoins et des contraintes du logement social. Ceci aurait permis en 2007 de proposer 80 000 prêts PLUS au taux de 2,4% contre 3,8% et 20 000 prêts PLAI au taux de 1,4% contre 2,8%.
19. Rechercher le financement le meilleur marché possible pour les opérations les plus sociales : les prêts qui ne contiennent pas d'aide de taux devraient, de préférence, être laissés au marché.
20. Stabiliser le financement des nouveaux emplois : les nouveaux emplois doivent être isolés des emplois relatifs au logement social. Il est suggéré qu'ils soient financés par la section LEP qui retrouve un taux compétitif.

TABLE DES ANNEXES

Annexe 1.	Communiqué de presse de l'Hotel Matignon	85
Annexe 2.	Composition du groupe de travail	86
Annexe 3.	Liste des personnes auditionnées	87
Annexe 4.	Le financement du logement social dans les principaux Etats membres de l'Union Européenne.....	89
Annexe 5.	Paramètres de projection du bilan des fonds d'épargne....	92
Annexe 6.	Paramètres de modélisation de l'équilibre des opérations de logement social.....	93
Annexe 7.	L'accessibilité bancaire dans l'Europe des 15 et aux Etats-Unis	94
Annexe 8.	Les outils actuels de bancarisation.....	99
Annexe 9.	Les principales catégories de prêts de la CDC au logement social.....	101
Annexe 10.	Cahier des charges pour le développement de l'accessibilité bancaire et financière	102

ANNEXE 1. COMMUNIQUE DE PRESSE DE L'HOTEL MATIGNON

19-06-2007

Les modalités de réforme de la distribution du livret A sont mises à l'étude

Le 10 mai dernier, la Commission européenne a adopté une décision par laquelle elle a reconnu la légitimité des missions d'intérêt général attachées à la distribution du livret A, tout en demandant que cette distribution ne soit plus le monopole de La Banque postale et des Caisses d'Epargne.

Soucieux de préserver le livret A et de garantir à la fois le financement du logement social et le rôle de ce produit en termes d'accessibilité bancaire pour tous, le Gouvernement a décidé d'engager une double démarche :

- ▶ compte tenu du caractère juridiquement discutable de certains éléments de la décision de la Commission, un recours va être adressé au juge communautaire à Luxembourg dans les prochaines semaines ;
- ▶ parallèlement, le Gouvernement va étudier sans délai la réforme de la distribution du livret A.

A cet effet, une mission va être confiée dans les prochains jours à Michel Camdessus, Gouverneur honoraire de la Banque de France, qui s'appuiera dans cet exercice sur un groupe de travail prochainement constitué.

Cette mission, qui sera conduite en étroite concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, porte sur :

- ▶ les modalités d'une réforme de la distribution du livret A pour se mettre en conformité avec les règles communautaires, tout en préservant pleinement les missions d'intérêt général de financement du logement social et d'accessibilité bancaire ;
- ▶ la prise en compte dans cette réflexion de l'objectif de modernisation et d'amélioration des circuits de financement du logement social.

Le rapport sera remis au Gouvernement à l'automne 2007.

Le Gouvernement se prononcera sur cette base. Il veillera particulièrement à ce que cette réforme ne conduise ni à une dégradation des conditions de financement du logement social, ni à une remise en cause des conditions d'accès au livret A auquel les Français sont légitimement très attachés.

ANNEXE 2. COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Michel CAMDESSUS

Gouverneur honoraire de la Banque de France, **Président**

Gilles VAYSSET

Secrétaire Général du Comité des Etablissements de Crédit et des Entreprises d'Investissement et du Comité Consultatif de la Législation et de la Réglementation Financières, **Rapporteur Général**

Alain LECOMTE

Directeur Général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction –Ministère du Logement et de la Ville-, **Membre**

Thierry FRANCO

Chef du Service Financement de l'Economie à la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique -Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi-, **Membre**

Emmanuel CONSTANS

Président du Comité Consultatif du Secteur Financier, Médiateur du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, **Membre**

Damien VANLAER

Chef du bureau des Etudes financières à la Direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction -Ministère du Logement et de la Ville-, **Rapporteur**

Yann LE CAM

Adjoint au Chef du Bureau Financement du Logement et Activités d'Intérêt Général à la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique -Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi-, **Rapporteur**

ANNEXE 3. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'EMPLOI

Mme LAGARDE, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi

M. Emmanuel MOULIN, Directeur-adjoint de Cabinet

M. Xavier MUSCA, Directeur général du Trésor et de la Politique Economique

M. Bruno BÉZARD, Directeur général de l'Agence des Participations de l'Etat

MINISTERE DU LOGEMENT ET DE LA VILLE

Mme Christine BOUTIN, Ministre du Logement et de la Ville

M. François-Xavier SCHWEITZER, Directeur-adjoint de Cabinet

MILOS - Mission Interministérielle d'Inspection du Logement Social

M. Daniel DAUVET, Chef-Adjoint de la Mission

M. Jean-Luc HICHEL, Chef de mission – Inspection Ile-de-France

BANQUE DE FRANCE

M. Christian NOYER, Gouverneur

UNION SOCIALE POUR L'HABITAT

M. Michel DELEBARRE, Président, ancien Ministre d'Etat

M. Pierre QUERCY, Délégué général

M. Claude TAFFIN, Directeur des études économiques

Mme Dominique DUJOLS, Directrice des relations institutionnelles et du Partenariat

AGENCE NATIONALE POUR LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS A L'EFFORT DE CONSTRUCTION (ANPEEC)

M. Etienne GUÉNA, Président de l'ANPEEC

CAISSE DES DEPOTS ET DES CONSIGNATIONS

M. Michel BOUVARD, Président de la Commission de surveillance

M. Augustin de ROMANET de BEAUNE, Directeur général

M. André-Laurent MICHELSON, Directeur des Fonds d'Epargne

M. Maurice SISSOKO, Directeur des prêts

M. Mikaël COHEN, Directeur financier

Mme CHAPRON du JEU, Chef de service

FEDERATION BANCAIRE FRANCAISE

Mme Ariane OBOLENSKY, Directrice générale

Groupe LA POSTE

M. Jean-Paul BAILLY, Président du groupe La Poste

M. Marc-André FEFFER, Directeur général délégué

Mme Françoise MALRIEU, Administrateur

M. Patrick WERNER, Président du Directoire de la Banque Postale

M. Yves BRASSART, Directeur financier

M. Sylvain de FORGES, Administrateur

M. Didier RIBADEAU-DUMAS, Administrateur

Groupe DEXIA

M. Jacques GUERBER, Vice-président du Comité de Direction

M. Bruno DELETRÉ, Directeur Public Finance et membre du Comité de direction

M. Christophe JACQUEMIN, Directeur des Marchés et du Marketing au sein de Dexia Crédit local

CAISSE NATIONALE DES CAISSES D'ÉPARGNE (CNCE)

M. Charles MILHAUD, Président du Directoire
M. Nicolas MÉRINDOL, Membre du Directoire, Directeur général

CONFEDERATION NATIONALE DU CREDIT MUTUEL

M. Etienne PFLIMLIN, Président
Mme Marie-Christine CAFFET, Directrice du Développement et de la Communication

FÉDÉRATION NATIONALE DU CRÉDIT AGRICOLE (FNCA)

M. Jean-Marie SANDER, Président
M. Joseph d'AUZAY, Directeur général
M. Jean-Paul CHIFFLET, Secrétaire général
M. Guillaume ROESCH, Chargé des relations parlementaires

GROUPE CREDIT AGRICOLE SA

M. Georges PAUGET, Directeur général du CA et Président de LCL
M. Jacques LENORMAND, Directeur général délégué

GROUPE BANQUE POPULAIRE

M. Philippe DUPONT, Président

SOCIÉTÉ GÉNÉRALE

M. Daniel BOUTON, Président-Directeur général
M. Christian SCHRICKE, Secrétaire général
M. Christian POIRIER, Conseiller du Président

BNP - PARIBAS

M. Michel PEBEREAU, Président
M. Yves MARTRENCHE, Responsable de la Banque de détail en France
M. Patrick ORDONNEAU, Responsable de l'Observatoire de la concurrence et des marchés du Groupe

ING Direct France

M. André COISNE, Directeur général

CONFEDERATION DE LA CONSOMMATION, DU LOGEMENT ET DU CADRE DE VIE (CLCV)

Mme Reine-Claude MADER, Présidente

UFC QUE CHOISIR

Mme Nicole PEREZ, Administratrice nationale
Mme Vanessa DAGAND

COMITE D'ORIENTATION ET DE SUIVI DE L'EMPLOI DU FONDS DE COHESION SOCIALE (COSEF)

M. Michel LECOMTE, membre du COSEF

INTERSYNDICALE DU SECTEUR SEMI-PUBLIC ECONOMIQUE ET FINANCIER

M. Loïc DAGUZAN, CGT Banque de France, Secrétaire de l'Intersyndicale
M. Gilles PILATO, cabinet de la Conseillère générale représentant le personnel de la Banque de France
M. Jean-Philippe GASPAROTTO, Secrétaire général CGT Caisse des Dépôts et Consignations
Mme Marie CHAVES, CGT Caisse des Dépôts et Consignations
M. Christophe SAVAUX, Secrétaire général CGT Caisses d'Épargne
M. Nicolas GALEPIDES, Représentant SUD PTT au conseil d'administration de la Poste

AUTRES PERSONNALITES

M. Christian de BOISSIEU, Professeur d'Économie, Président du Conseil d'analyse économique
M. Olivier PASTRE, Professeur d'Économie (Paris VIII)

ANNEXE 4. LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL DANS LES PRINCIPAUX ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE

Le financement des investissements au titre du logement social dans les pays européens est assuré par des circuits qui diffèrent selon les pays¹. Il repose généralement sur des subventions et des prêts. S'agissant en particulier du financement sous forme de prêts, on peut distinguer essentiellement trois modes de financement :

- un financement assuré principalement par le marché ;
- un financement assuré par le marché mais avec une garantie ou un organe de refinancement spécifique ;
- un financement assuré par l'Etat ou un organisme public, comme en France.

Dans tous les cas de figure, il convient de souligner que les prêts finançant les logements sociaux sont généralement de très longue durée. Ils peuvent difficilement reposer sur une garantie de type hypothécaire compte tenu du fait que les logements sociaux sont généralement grevés de servitudes d'occupation. Les taux d'intérêt pratiqués mentionnés sont donnés à titre tout à fait indicatifs et correspondent à la période du premier semestre 2007.

I - Financement principalement assuré par le marché

Ce mode de financement a été rendu possible par la financiarisation des économies, en général dans le courant des années 1980, et le développement du secteur bancaire.

Allemagne

L'Etat a entrepris de se désengager progressivement, mais totalement, du financement du logement social et les Länder ont donc vu leurs compétences se renforcer. Ce sont eux qui distribuent des subventions aux bailleurs (518 M€ par an sur 2007-2013) en contrepartie de sujétions d'occupation des logements et de loyers. Le solde des opérations est financé par emprunt bancaire libre, auprès de banques publiques ou privées : prêts à long terme -20 à 30 ans- et à taux fixe proposés par des banques hypothécaires qui se refinancent par l'émission d'obligations hypothécaires, prêts à taux variables des caisses d'épargne-logement refinancés sur la ressource épargne-logement, prêts des caisses d'épargne refinancés sur les dépôts d'épargne des ménages. En fonction des caractéristiques du prêt et de l'opération, le taux est compris entre 3,5% et 7%.

Angleterre

Les acteurs du logement social, les *housing associations*, qui sont des organismes privés à but non lucratif, ou les promoteurs privés bénéficient, via l'agence gouvernementale *Housing Corporation*, de subventions d'Etat importantes (de l'ordre de 38% des coûts de construction) en fonction de leur programme annuel de développement. Le solde est financé, depuis 1988, par recours à des emprunts auprès des établissements bancaires du secteur privé, qui sont généralement compétitifs en raison du faible risque représenté par les acteurs du secteur.

¹ Ce panorama est le résumé d'études fournies par le réseau des missions économiques. Compte tenu de la situation du logement social parmi les nouveaux pays membres généralement très différente de la situation française, seuls des états parmi les quinze premiers membres de l'Union sont mentionnés. Les états non cités sont ceux pour lesquels les informations nécessaires n'ont pas pu être recueillies ou ne permettaient pas une classification suffisamment claire pour le sujet traité.

Danemark

Les opérations de logement social sont « subventionnées » grâce à l'octroi, par les communes, de prêts sans intérêts sur 50 ans, qui constituent des quasi-fonds propres (à hauteur 14% du prix de revient en moyenne). Elles bénéficient également d'une contribution restituable des futurs locataires, à hauteur de 2% du prix de revient. Le solde était historiquement financé par des prêts hypothécaires, à taux fixe sur 30 ans, octroyés par des établissements de crédit foncier (taux de 6,15%). Ces prêts sont refinancés sur le marché par l'émission d'obligations hypothécaires. Depuis le début de l'année 2007, les prêts peuvent désormais être contractés auprès de tout établissement de crédit qui se finance par obligation hypothécaire, selon des modalités qui se sont assouplies. A noter que les prêts sont directement remboursés par les loyers versés par les locataires, le différentiel éventuel entre le montant des loyers et le montant des prêts étant comblé par des subventions de l'Etat ou du Fonds national de la construction (qui est abondé par une partie des loyers perçus pour des logements dont les prêts sont déjà amortis).

II - Financement assuré par le marché mais avec une garantie ou un organe de refinancement spécifique

Belgique (régions wallonne et flamande)

En Wallonie, les opérations de logement social sont financées (à hauteur de 35% à 90%) par des subventions distribuées par la Société wallonne du logement (SWL) à partir du budget régional (subventions non remboursables). Elles peuvent également bénéficier d'avances remboursables sans intérêt refinancées à partir d'un emprunt (programme exceptionnel d'investissement), réalisé à la fois auprès d'institutions bancaires locales et de la Banque Européenne d'Investissement, dont le budget régional prend en charge les intérêts (subventions remboursables). Le solde peut être financé par des avances de la SWL, ou des prêts de la SWL qui sont refinancés, avec la garantie de la région, par des émissions obligataires sur le marché.

En Flandres, le logement social bénéficie de subventions de la part de la Société flamande du logement (à hauteur d'environ 50% du coût). Le solde est financé par des prêts du Fonds flamand du logement.

Finlande

Les organismes chargés du logement social, qui dépendent des communes ou sont privés et à but non lucratif, reçoivent des subventions qui représentent de 5% à 35% des coûts de construction (45 M€ en 2007) du Fonds pour logement finlandais (ARA). Ce fonds accorde également des prêts à taux réduit (marge sur Euribor de 0,07%) grâce à un refinancement sur le marché ainsi que des garanties.

Pays-Bas

Le rôle de l'Etat dans le financement du logement social s'est effacé lorsqu'en 1995, l'Etat a versé de manière anticipée la valeur des subventions futures au logement social en contrepartie du remboursement anticipé des prêts qu'il avait accordés aux organismes municipaux de logement social (*woning corporatie*). Un fonds de garantie (*WSW*) a été créé par ces organismes en 1988 pour garantir les prêts sur le marché qu'ils réalisent (essentiellement des prêts de la part de banques publiques). Cela leur permet d'obtenir des taux compétitifs (de 3,9% à 4,5% au cours du premier semestre 2007) grâce à une qualité de signature AAA. L'Etat et les collectivités locales assurent une garantie en dernier ressort du fonds (engagement de

fournir des prêts à 0% au fonds en cas d'épuisement). A noter que ce dernier n'a jusqu'à présent jamais eu à indemniser un prêteur.

Portugal

Les opérations de logement social sont réalisées par des coopératives de construction et d'habitation, des municipalités ou des promoteurs privés et sont susceptibles de recevoir des subventions de l'Etat. Le solde est financé à taux bonifié principalement par l'Institut national pour l'habitat mais également par certaines institutions de crédit homologuées ou des banques privées. Les prêts sont offerts à un taux compris entre 5,0% et 5,5%, duquel est déduite une bonification prise en charge par le budget de l'Etat, ce qui réduit le taux final à environ 4,5%.

III - Financement assuré par l'Etat ou un organisme public

Autriche

Les aides au logement social prenaient auparavant la forme de subventions distribuées par les Länder à partir de ressources affectées de l'Etat (part de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur le salaire et de charges sociales et patronales). Elles sont désormais distribuées sous forme de prêts très bonifiés. Ces prêts, dont le taux est de 1%, sont remboursés sur 35 ans au plus ; leur montant est assis sur la surface construite (un peu moins de 600€/m²). Une contribution restituable, à hauteur de 12,5% du prix du logement au plus, est généralement demandée au futur locataire.

Italie

Les opérations de logement social bénéficient de subventions de la part de l'Etat, via les régions et les communes, ou directement de la part des communes, en contrepartie de la signature de conventions encadrant les conditions d'occupation et de loyer des logements. Le solde des opérations est principalement financé par des prêts de la Cassa Depositi e Prestiti (CDP), qui est une sorte d'équivalent de la Caisse des Dépôts et Consignations. Ces prêts sont accordés au taux de 4% sur 30 ans au plus (contre 5% pour les prêts privés), sur les ressources provenant de la collecte de l'épargne postale (145 Mds€ en 2006), de l'émission d'obligations (4 Mds€) ou encore de toute autre opération financière garantie par l'Etat. La présence d'institutions privées spécialisées en financements publics et le recours à des partenariats publics-privés se développe même si elle reste marginale.

ANNEXE 5. PARAMETRES DE PROJECTION DU BILAN DES FONDS D'EPARGNE

La projection mentionnée dans le rapport repose sur les principales hypothèses suivantes :

- au passif, les dépôts sont ceux des livrets A et Bleu et évoluent par rapport à l'encours à fin 2006 de 1,5% par an ;
- à l'actif, les seuls prêts pris en compte sont les prêts habitat et ville, et les prêts au titre des nouveaux emplois ;
- les montants de nouveaux prêts habitat et ville sont déterminés en fonction du montant moyen de prêt par logement sur chaque type de prêt (inflaté de 2% par an), et des objectifs fixés au titre du plan de cohésion sociale (PCS) et du plan national de rénovation urbaine (PNRU). Ces objectifs sont supposés atteints à 100% pendant la durée correspondante (jusqu'en 2009 pour le PCS, 2013 pour le PNRU), les versements correspondants étant réalisés dans les trois ans qui suivent les décisions de financement¹. Après l'expiration du PCS, le nombre de logements financés est supposé être de 100 000 par an et le PNRU est supposé ne pas être reconduit au-delà de 2013 ;

Les montants de prêts retenus à la fin du PCS sont les suivants :

	Nombre de logements (milliers)	Montant unitaire moyen (K€)	Montant agrégé
PLAI	20	33	660
PLUS	80	60	4 800
PLS	32	85	2 720
PRU	40	40	1 600
Prêts amélioration	60	11	660
Autres prêts habitat et ville			500
Total	232	229	10 940

Montants en M€

- les montants des nouveaux emplois résultent des estimations de la CDC à partir des décisions déjà actées ;
- les remboursements du stock de prêts habitat et ville sont estimés par la CDC ; ceux des prêts versés à compter de 2007 sont supposés s'effectuer sur 40 ans par échéance constante ;
- le taux du livret A est supposé égal à 3,00%, la marge de commissionnement à 1,12%, la bonification des prêts habitat-ville à 0,30%. Le taux de rentabilité des actifs financiers est supposé égal à 5,00%.

¹ Selon la clé 10% l'année du financement, et 30% les trois années suivantes (clé retenue pour les projections budgétaires).

ANNEXE 6. PARAMETRES DE MODELISATION DE L'EQUILIBRE DES OPERATIONS DE LOGEMENT SOCIAL

Les opérations décrites au chapitre I (3.c) reposent d'une part, sur les conditions applicables en 2006 aux logements neufs financés en PLUS ou en PLAI en zone II (agglomérations de plus de 100 000 habitants) et, d'autre part, sur un certain nombre d'hypothèses économiques.

L'équilibre de ces opérations est considéré comme atteint si, à la fin du remboursement du prêt principal, le solde de trésorerie cumulé de l'opération est nul, c'est-à-dire si les loyers perçus au cours de la vie du bâtiment ont couvert l'intégralité des charges.

1. Caractéristiques du logement type PLUS

- logement de 72m² de surface utile, en zone II, au coût moyen de 117 000 € TTC (soit 1625€/m²), dont 20% au titre de la charge foncière, y compris un demi-garage par logement ;
- loyer égal au plafond réglementaire augmenté d'une marge de dépassement autorisée de 10%, garage loué à 25€/mois
- plan de financement composé de plan :
 - soit 4% de subvention de l'Etat, 10% de fonds propres (calcul théorique avec les seules aides d'Etat)
 - soit 4% de subvention de l'Etat, 10,5% d'autres subventions, 10% de fonds propres, le solde étant constitué d'un prêt de la CDC sur 40 ans (50 ans pour la partie qui finance la charge foncière) au taux de 3,55% ;

2. Caractéristiques du logement type PLAI

- logement de même surface et au même prix que le logement PLUS ;
- plan de financement composé de : 13% de subvention de l'Etat, 17% d'autres subventions, 8% de fonds propres, le solde étant constitué d'un prêt de la CDC sur 40 ans (50 ans pour la partie qui finance la charge foncière) au taux de 2,55%.

3. Hypothèses économiques

- s'agissant des charges :
 - coûts de gestion de 1 000€ par logement, taxe foncière de 450€,
 - 1,50% de vacance + 1,50% d'impayés,
 - provisions pour grosses réparations à hauteur de 0,60% du prix de revient du bâtiment à compter de la 6^e année ;
- progression des loyers et des grosses réparations de 1,80% par an et des charges de 2,30% par an ;
- reconstitution des fonds propres, augmentés de l'inflation, sur 40 ans

ANNEXE 7. L'ACCESSIBILITE BANCAIRE DANS L'EUROPE DES 15 ET AUX ETATS-UNIS

Les modes de gestion de l'accessibilité bancaire par les pays de l'Europe des 15 peuvent être classés en 3 grandes catégories en fonction des critères suivants :

- L'accessibilité bancaire ne nécessite pas d'intervention particulière des autorités publiques ;
- Les missions d'accessibilités bancaires sont prises en charge par la profession sans recours à un dispositif réglementaire ou législatif.
- L'accessibilité bancaire fait l'objet de contraintes réglementaires ou législatives.

I - L'accessibilité bancaire ne nécessite pas d'intervention particulière des autorités publiques

Aucun dispositif particulier n'est prévu en Espagne, en Irlande et en Italie¹. La Grèce n'a pas de dispositif spécial non plus (elle dispose cependant d'une caisse d'épargne postale qui investit une part de l'épargne collectée dans des missions d'intérêt général).

II - Les missions d'accessibilités bancaires sont prises en charge par la profession sans recours à un dispositif réglementaire ou législatif.

Deux cas de figure se présentent, suivant que toutes les banques de la place sont engagées dans la procédure ou seulement certaines, en général sur la base du volontariat.

1. Dans le premier, la profession s'engage à mettre en place des mécanismes de bancarisation, l'Etat contrôlant la performance des dispositifs. C'est le cas par exemple de l'Allemagne, où l'Etat songe finalement à adapter une attitude plus contraignante.

Allemagne

L'accès de tous aux services bancaires de base fait l'objet en l'Allemagne, depuis 1995, d'une recommandation interne à la profession, qui donne lieu à évaluation régulière par l'administration. Elle se limite aux opérations de base et n'engage pas juridiquement les banques. Le ZKA, seul organisme qui regroupe en Allemagne les trois piliers du secteur bancaire allemand, avait adopté en juin 1995 une recommandation à destination de ses membres, visant à assurer le droit de chacun d'accéder aux services bancaires de base sur la base d'un « auto-engagement » de la profession.

Comme les 3 précédents, le dernier rapport fait état de progrès mais aussi de lacunes. Le gouvernement juge désormais que la recommandation de 1995 n'a pas véritablement permis de régler le problème de l'accès au compte et demande à la profession de passer à un dispositif juridiquement contraignant, sans pour autant envisager de légiférer pour l'instant.

¹ Même si pour cette dernière, la poste, bien que n'étant investie d'aucune mission spécifique, compte parmi ses clients de nombreux particuliers disposant de faibles revenus (le coût des services offerts par la poste est inférieur à celui très élevé des établissements bancaires)

2. Dans le second cas, l'Etat est à l'origine de la mise en place d'un cadre dans lequel les banques viennent s'inscrire, généralement de façon volontaire. C'est le cas des Pays-Bas, où un protocole d'accord, intitulé « accord service bancaire de base » a été signé sur une base volontaire le 9 mai 2001 par 7 banques, du Portugal, avec une offre de base commercialisée par les banques le souhaitant, de la Suède où un service bancaire de base viendra remplacer progressivement les services financiers de la poste, ou du Royaume Uni qui suit de près la distribution des « basic bank account » par les établissements volontaires. Ce dernier semble prêt toutefois à légiférer si les résultats ne sont pas à la hauteur de ses attentes.

Le cas du Royaume-Uni diffère cependant des autres, car il propose également des comptes postaux en faveur des publics bénéficiaires de minima sociaux. Cette composante du service de bancarisation pourrait néanmoins être abandonnée en raison de son coût élevé.

En Autriche, une initiative privée a été lancée en novembre 2006 pour gérer exclusivement les comptes de personnes qui se voient refuser un compte ailleurs, de manière totalement bénévole.

Pays-Bas

Il n'existe pas de dispositif légal de droit au compte. L'ouverture d'un compte bancaire est une convention de droit privé à laquelle s'applique théoriquement le principe de la liberté contractuelle. L'ouverture d'un compte bancaire n'est pas un droit, mais une banque ne peut refuser arbitrairement un client potentiel ; une décision de refus doit être dûment motivée.

Le ministère des Finances néerlandais, l'Armée du Salut et l'Association néerlandaise des Banques sont convenus au printemps 2001 de conclure un protocole d'accord volontaire (« covenant ») garantissant l'accessibilité aux services bancaires de base à l'ensemble des titulaires de minima sociaux et des sans-abri. Le texte intégral a été rédigé par un groupe de travail juridique. Le protocole d'accord est entré en vigueur le 1er décembre 2001. Les banques signataires coopèrent avec les organismes d'assistance accompagnant les minima sociaux et les sans-abri à assainir leurs dettes, tels que les services sociaux des grandes villes, l'Association néerlandaise pour les crédits des particuliers, « Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet », l'Armée du Salut et le Bureau pour l'assainissement des dettes des personnes physiques.

Le protocole d'accord, intitulé « accord service bancaire de base » a été signé sur une base volontaire le 9 mai 2001 par 7 banques, qui détiennent près de 95% du marché des comptes bancaires aux Pays-Bas. Ces banques sont toujours signataires du protocole en 2007. Chaque résident, y compris les minima sociaux et les sans-abri, souhaitant ouvrir un compte bancaire auprès d'une banque néerlandaise doit payer un tarif compris entre environ 6€ et 21€ (les tarifs varient selon les banques).

Portugal

L'article premier du décret-loi n° 27-C/2000 institue un système d'accès, pour les particuliers, aux « services bancaires minimaux », système auquel peuvent adhérer, sur une base volontaire, les institutions de crédit qui le souhaitent. Les coûts annuels de gestion facturés par l'institution de crédit ne pourront excéder 1% du salaire minimum national qui représente 403€ mensuels en 2007.

Suède

Bien qu'il n'existe pas de dispositif légal garantissant l'accès pour tous à un compte bancaire et que le rôle de l'Etat soit marginal, ce dernier suit de près cette mission, à travers le régulateur des marchés financiers. Le rôle de l'Etat devrait changer d'ici 2009, afin de compenser l'abolition définitive du rôle de la poste suédoise (Posten AB), garant d'un service

universel de services financiers de proximité. En effet, le Parlement suédois (Riksdag) a voté en juin 2007 le démantèlement total des guichets postaux offrant des services financiers d'ici le 31-12-2008, au profit des établissements bancaires et du commerce de détail qui, après adjudications coordonnées par le régulateur suédois des postes et des télécommunications PTS, prendront la relève et pourront alors proposer certains services de base. De la sorte, l'Etat continuera à garantir l'existence d'un « service universel » et d'un accès aux services bancaires de base dans des lieux où il peut parfois être commercialement difficile.

Royaume-Uni

La question de l'accessibilité bancaire qui comprend l'accès à un compte, l'accès à des outils d'épargne et l'accès au conseil financier est un sujet sur lequel le gouvernement agit activement. C'est une méthode fondée sur le dialogue et la coopération entre le secteur public et la profession financière, respectant ainsi l'objectif de régulation « light touch » du secteur bancaire (l'approche réglementaire n'est pas préconisée). Dans son rapport d'évaluation de la politique gouvernementale de 2006, le Parlement soutient pleinement cette approche fondée sur la collaboration et le partenariat, avec une légère nuance : il n'exclut pas de légiférer au cas où la profession ne répondrait pas aux attentes publiques.

- Après le premier rapport de 1999, le gouvernement a travaillé avec l'industrie bancaire pour concevoir et distribuer un compte bancaire de base « basic bank account », destiné aux populations s'étant vu refuser un compte bancaire traditionnel. Aujourd'hui 17 institutions financières en proposent. A partir de 2004, le gouvernement, en s'appuyant sur cette même stratégie s'est assigné l'objectif de réduire de moitié le nombre de personnes sans compte bancaire en deux ans. Ce partenariat n'a pas fait l'objet de compensation financière. L'objectif quantitatif n'est pas atteint mais le nombre de personnes sans compte bancaire a diminué.
- Suite au Rapport « Modernising the Post office Network », la poste a mis en place un service bancaire universel aux fonctionnalités très limitées. Il s'agit d'un compte où seules les prestations sociales peuvent être versées (à l'exclusion d'un salaire versé par un employeur) et qui ne permet que des retraits avec une carte ou au comptoir (à l'exclusion de transferts). 4,3 millions de comptes postaux sont ouverts, dont 2,3 appartiennent à des retraités et dont 1,3 million n'ont accès à aucun autre compte. Ce service universel est subventionné par le ministre du Travail et des retraites (qui alloue une subvention de 300 millions d'euros par an). Il souligne aussi que le coût de versement sur un compte de la poste est 100 fois plus élevé que sur un compte traditionnel (1£ contre 0,01£). Ce ministère envisage donc de mettre fin à cette collaboration sans qu'à ce stade une alternative n'ait été envisagée.

Autriche

L'accessibilité bancaire n'est pas réglementée. Le principe de la liberté contractuelle s'applique et les banques peuvent refuser de traiter avec certains clients. La demande récurrente de la part d'organismes de protection des consommateurs, pour une intervention de l'Etat dans ce domaine se heurte au refus catégorique des établissements bancaires. Aucune initiative légale n'a été prise à ce jour.

Afin d'aider les personnes concernées, une initiative privée a été lancée en novembre 2006 par « Erste Osterreichische Spar-Casse Privatstiftung », appartenant au groupe du même nom et par des employés de cette banque travaillant à titre bénévole. Elle gère exclusivement les comptes de personnes qui se voient refuser un compte ailleurs.

III - L'accessibilité bancaire fait l'objet de contraintes réglementaires ou législatives

En Belgique, en Finlande ou au Danemark, des dispositions législatives garantissent l'accès de tous à un compte courant. Ceux-ci sont à la charge des banques directement, voire pour la Belgique via un système de fonds de mutualisation (alimenté par les banques).

Aux Etats-Unis, des contraintes – d'ordres législatives – portent sur l'accès au crédit des ménages.

Belgique

La loi du 24 mars 2003 instaurant un service bancaire de base est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2003 et a fait récemment l'objet de modifications par la loi du 1er avril. Le service bancaire de base, consiste en l'ouverture d'un compte à vue. La banque ne peut refuser les demandes de services bancaires de base sauf dans certaines exceptions.

La loi a créé un Fonds de compensation pour la prestation du service bancaire de base géré par la Banque Nationale de Belgique. La création du Fonds ne pourra intervenir qu'après une évaluation qui sera réalisée au plus tard en 2008. Tout établissement de crédit qui gère, en pourcentage, un nombre de services bancaires de base proportionnellement supérieur à l'importance économique de cet établissement sur le marché belge peut demander l'intervention du Fonds de compensation. Tout établissement de crédit doit contribuer au financement du Fonds, selon les modalités à déterminer par arrêté royal.

Danemark

L'accessibilité bancaire est bien une mission d'intérêt général au Danemark dans la mesure où les établissements bancaires ont l'obligation de s'assurer que chaque citoyen puisse ouvrir un compte de dépôt lui permettant au moins de recevoir ses salaires (ainsi que d'éventuelles prestations de la part de l'Etat), de procéder à des retraits au sein des banques concernées ou au moyen de carte de retraits internes et de payer des factures. Cette obligation vaut pour tous les clients, même ceux inscrits sur une liste, appelée RKI, de mauvais payeurs et apparaît dans une loi adoptée le 20 juin 2007. L'Etat n'intervient qu'au niveau législatif à travers l'adoption de lois ou de publications fixant les obligations de chacun des acteurs, l'Agence Danoise de Supervision Financière s'assurant de leur bonne application.

Dans des situations pour le moins exceptionnelles (comportement inconvenant du client par exemple), l'établissement bancaire peut refuser l'ouverture d'un compte de dépôt. Ce refus doit toutefois être motivé par l'établissement bancaire et présenté au client sous forme écrite. Les coûts générés par le dispositif législatif en vigueur sont supportés à 100% par les établissements bancaires, l'Etat n'offrant aucune compensation financière.

Finlande

La loi sur les établissements de crédit (article 134) prévoit que les particuliers (finlandais ou ressortissants de l'espace européen) ont un droit aux services bancaires de base (compte normal et carte de retrait). Cette disposition qui date de 2002 s'applique à toutes les banques ayant des guichets pour le public. Ce droit ne s'étend pas aux crédits et aux cartes de crédit. Une banque ne peut donc refuser l'ouverture d'un compte que si elle a des raisons particulièrement fortes. Un refus d'ouverture doit être justifié.

Etats-Unis

Il n'existe pas aux Etats-Unis de dispositif légal similaire au droit au compte bancaire français. Il n'y a pas non plus de réglementation imposant aux banques l'établissement d'un compte gratuit basique pour les clients les plus démunis comme au Royaume-Uni. Selon les banquiers interrogés, le numéro de sécurité sociale, un papier d'identité et une adresse vérifiable permettent l'ouverture d'un compte pour les résidents, à la condition que le client n'ait pas un

historique de défaut de paiement trop chargé. Dans ce dernier cas, il n'existe pas de loi interdisant formellement aux banques de refuser l'ouverture d'un compte à un client. Cependant, le *Community Reinvestment Act* (CRA), entré en vigueur en 1977 puis revu en 1995 et 2002, requiert que les banques aient une offre de crédit pour l'ensemble de la population et ne ciblent pas seulement les groupes les plus favorisés. Au travers du CRA, ce n'est donc pas l'accès au compte en tant que tel qui est visé mais directement l'octroi de crédit, notamment pour l'achat de logement et le financement de petits commerces. Le CRA implique que chaque banque soit évaluée pour savoir si elle satisfait les besoins de l'ensemble de la communauté. Le rapport est ensuite pris en compte par le gouvernement fédéral lorsqu'une institution bancaire demande une autorisation, par exemple pour une fusion-acquisition. La mise en place du CRA est déléguée aux quatre régulateurs bancaires fédéraux: la *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)*, l'*Office of the Comptroller of the Currency*, l'*Office of Thrift Supervision* et la *Federal Reserve (Fed)*.

ANNEXE 8. LES OUTILS ACTUELS DE BANCARISATION

I – Le droit au compte de dépôt et les services bancaires de base

La loi instituant un droit au compte¹ est complétée d'un décret² énumérant les services devant être assurés gratuitement³ au titulaire d'un compte ouvert dans ce cadre :

1. L'ouverture, la tenue et la clôture du compte ;
2. Un changement d'adresse par an ;
3. La délivrance à la demande de relevés d'identité bancaire ;
4. La domiciliation de virements bancaires ;
5. L'envoi mensuel d'un relevé des opérations effectuées sur le compte ;
6. La réalisation des opérations de caisse ;
7. L'encaissement de chèques et de virements bancaires ;
8. Les dépôts et les retraits d'espèces au guichet de l'organisme teneur de compte ;
9. Les paiements par prélèvement, titre interbancaire de paiement ou virement bancaire ;
10. Des moyens de consultation à distance du solde du compte ;
11. Une carte de paiement dont chaque utilisation est autorisée par l'établissement de crédit qui l'a émise ;
12. Deux formules de chèques de banque par mois ou moyens de paiement équivalents offrant les mêmes services.

¹ L'article L312-1 du Code monétaire et financier indique que : « Toute personne physique ou morale domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, a droit à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix ou auprès des services.

L'ouverture d'un tel compte intervient après remise auprès de l'établissement de crédit d'une déclaration sur l'honneur attestant le fait que le demandeur ne dispose d'aucun compte. En cas de refus de la part de l'établissement choisi, la personne peut saisir la Banque de France afin qu'elle lui désigne soit un établissement de crédit, soit les services financiers de La Poste.

Les établissements de crédit ou les services ne pourront limiter les services liés à l'ouverture d'un compte de dépôt aux services bancaires de base que dans des conditions définies par décret.

En outre, l'organisme désigné par la Banque de France, limitant l'utilisation du compte de dépôt aux services bancaires de base, exécute sa mission dans des conditions tarifaires fixées par décret.

Toute décision de clôture de compte à l'initiative de l'établissement de crédit désigné par la Banque de France doit faire l'objet d'une notification écrite et motivée adressée au client et à la Banque de France pour information. Un délai minimum de quarante-cinq jours doit être consenti obligatoirement au titulaire du compte.

Ces dispositions s'appliquent aux interdits bancaires. »

² Article D312-5 du Code monétaire et financier, codifiant le décret n° 2006-384 du 27-03-2006 art. 1 (JO du 31-03-2006, entré en vigueur le 1-04-2006)

³ Article D312-6 : « Toute personne physique ou morale domiciliée en France ayant ouvert un compte de dépôt auprès d'un établissement désigné selon la procédure définie au deuxième alinéa de l'article L. 312-1 peut bénéficier des services bancaires mentionnés à l'article D. 312-5 sans contrepartie contributive de sa part. »

II - Le livret A en tant qu'outil de bancarisation

L'usage comme quasi-compte de dépôt de ce livret d'épargne, dont la gestion est également gratuite¹, n'est pas prévu par la loi. Il repose sur des dispositions réglementaires ou d'ordre contractuel². Peuvent ainsi être assurées les opérations suivantes :

- versement³,
- retrait d'espèces à un guichet,
- virement sur le compte à vue du titulaire du livret A, de son représentant légal ou du titulaire d'une procuration sur le livret, quel que soit l'établissement teneur du compte ;
- chèque de banque dès lors qu'il aura été tiré au profit du titulaire du livret A, de son représentant légal ou du titulaire d'une procuration sur le livret ;
- domiciliation des revenus versés par les organismes publics⁴ ;
- le prélèvement de l'impôt sur le revenu, de la taxe foncière, de la taxe d'habitation et de la redevance audiovisuelle⁵ ;

En outre, la banque collectrice a la possibilité de « proposer tout autre service associé au livret A aux conditions qu'elle définit en tenant compte de la spécificité de ce produit ». C'est ainsi que peut être rendu possible le prélèvement de certaines factures correspondant à la fourniture de biens essentiels (eau, gaz et électricité).

III - Conclusion

Il apparaît ainsi que la palette des services offerts au titre du droit au compte est plus large que celle dont le titulaire d'un livret A peut bénéficier :

- l'information est mieux assurée (relevé de compte, moyen de consultation à distance du solde), sauf à continuer de faire porter sur le livret A non dématérialisé chaque opération ;
- les paiements sont facilités par la délivrance de RIB et la domiciliation possible de tous les virements ou prélèvements (et pas seulement d'un nombre limité) ;
- la disponibilité de l'argent est bien meilleure sur le compte de dépôt. Des moyens de paiement modernes sont mis à la disposition du titulaire du compte, non limités à des opérations en espèces⁶. En outre, il est possible de mettre en place des facilités de trésorerie ponctuelles sur le compte de dépôt, ce qui est impossible à travers le livret A.

¹ Article 1^{er} de l'avenant du 12 juin 2006 à la convention conclue entre la CNCE et la Caisse des Dépôts et Consignations, articles L. 221-10 et R. 221-26 du code monétaire et financier pour la Banque Postale.

² Convention conclue entre la Banque Postale, La Poste et l'Etat en application de l'article L. 518-26 du code monétaire et financier qui précise les obligations de la Banque Postale au titre de la distribution du livret A. Convention entre la CDC et les CaisseS d'Epargne, amendée en 2006.

³ Etant par ailleurs précisé que les réseaux sont tenus d'accepter tous les versements à partir de 1,50 euro (article R. 221-13 du Code monétaire et financier).

⁴ Décret n°65-97 du 4/02/65 relatif aux modes et procédures de règlement des dépenses des organismes publics

⁵ Articles 1681 A et suivants du code général des impôts.

⁶ la Banque Postale et les Caisses d'Epargne développent la mise à disposition d'une carte de retrait, au fur et à mesure de la dématérialisation.

ANNEXE 9. LES PRINCIPALES CATEGORIES DE PRETS DE LA CDC AU LOGEMENT SOCIAL

Plusieurs catégories de prêts de la CDC peuvent financer les logements sociaux. Si on se limite aux constructions neuves qui mobilisent l'essentiel des financements, on distingue principalement trois types de prêts réglementés (c'est-à-dire définis et encadrés par la réglementation relative à l'habitat) en fonction du degré des contreparties sociales prévues.

Le prêt locatif à usage social (PLUS) correspond à la catégorie de logements la plus fréquente ; ses caractéristiques en termes de conditions d'occupations prennent en compte un objectif de mixité sociale. Le prêt locatif aidé d'insertion (ou PLAI) finance des logements destinés à des ménages qui cumulent des difficultés économiques et des difficultés sociales. Le prêt locatif social (PLS) finance des logements locatifs situés en priorité dans les zones dont le marché immobilier est tendu, à un niveau de loyer plus élevé que le PLUS.

Les logements financés par l'un de ces trois prêts donnent lieu à une convention prévoyant l'encadrement de la destination des logements (notamment des plafonds de loyer et de ressources) et sont comptabilisés au titre de l'article 55 de la loi SRU (quota de 20% de logements sociaux).

Ils bénéficient d'avantages fiscaux (TVA à taux réduit et exonération de taxe foncière pendant 25 ans). Le PLAI bénéficie d'une subvention budgétaire de l'Etat substantielle (de l'ordre de 20% du prix de revient), et le PLUS d'une subvention budgétaire plus réduite (de l'ordre de 5% du prix de revient). Le PLS ne bénéficie pas, en principe, de subvention.

Enfin, le taux de ces prêts réglementés est différencié en fonction du degré des contreparties sociales : le taux du PLAI est le plus faible, le taux du PLS le plus élevé. Le taux du PLS n'est pas bonifié, le PLUS est bonifié à hauteur de 32 pdb, et le PLAI de 82 pdb, auxquels s'ajoute depuis 2 ans une bonification supplémentaire de la CDC de 50 pdb. A noter que le PLS peut être distribué soit directement par la CDC, soit par d'autres établissements de crédit qui se refinancent sur les fonds d'épargne dans le cadre d'une procédure d'adjudication annuelle.

La CDC offre également, sans que cette liste soit limitative, des prêts destinés au financement des travaux d'amélioration de logements sociaux, des prêts destinés à l'acquisition de foncier, des prêts pouvant financer des opérations d'hébergement ou encore des prêts finançant des logements sociaux ou des travaux d'aménagement dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain (liste non exhaustive).

ANNEXE 10. CAHIER DES CHARGES POUR LE DEVELOPPEMENT DE L'ACCESSIBILITE BANCAIRE ET FINANCIERE

1. Par le présent cahier des charges, la banque soussignée s'engage à développer concrètement, selon des modalités qui lui sont propres, l'accessibilité aux services bancaires et financiers de l'ensemble des catégories de population de France, notamment des personnes qui, en raison des difficultés qu'elles connaissent ou de la spécificité de leur situation, se trouvent de fait exclues, en tout ou en partie, temporairement ou pas, des services bancaires et financiers.
2. Ces engagements d'accessibilité s'inscrivent à la suite notamment des plans d'action et des recommandations du Comité consultatif du secteur financier (CCSF) dans le domaine de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière.
3. Pour chacune des actions conduites dans le cadre du présent cahier des charges (voir annexe), la banque soussignée se fixe un objectif précis à atteindre dans un délai de [2] ans. La réalisation de ces objectifs doit pouvoir faire l'objet d'une évaluation précise. La banque s'engage à mettre les moyens nécessaires en œuvre pour atteindre les objectifs qu'elle se fixe en la matière.
4. La banque soussignée présente périodiquement, et pour la première fois dans un délai de [2] ans, un bilan des actions développées dans le cadre du présent cahier des charges. Ce bilan fait l'objet d'un rapport qui est remis [au Comité de la médiation bancaire]. Un rapport de synthèse de l'application des cahiers des charges est établi par [le Comité de la médiation bancaire]. Ce rapport est remis au Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Emploi et il est publié.
5. La banque soussignée actualise périodiquement les objectifs qu'elle s'engage à atteindre au cours des [2] prochaines années en matière d'accessibilité bancaire et financière dans le cadre du présent cahier des charges.

Fait à Paris, le

Signature de la banque

I – ACCESSIBILITÉ BANCAIRE

NATURE DES ACTIONS	SITUATION ACTUELLE	OBJECTIF Á [2] ANS
<p>A. <u>Accueil</u></p> <ul style="list-style-type: none">– Nombre de guichets manuels en zone rurale– Nombre de guichets manuels en zone sensible– Points d'examen personnalisé des situations difficiles comportant des cumuls de frais bancaires liés à des incidents de paiement– Nombre de guichets manuels pour dépôts et retraits sur livrets A et assimilés <p>B. <u>Comptes bancaires et moyens de paiement</u></p> <ul style="list-style-type: none">– Tarif du « package » d'entrée de gamme– Nombre de clients équipés en packages d'entrée de gamme– Tarif de la gamme de paiements alternatifs (GPA)– Nombre de clients équipés en GPA– Proportion de clients interdits de chéquier équipés en GPA– Nombre de cartes de paiement à autorisation systématique (CPAS) émises– Proportion des CPAS par rapport au nombre total de cartes émises		

II – ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE

NATURE DES ACTIONS	SITUATION ACTUELLE	OBJECTIF Á [2] ANS
<p>A. <u>Prêts au logement à caractère social</u> (par type de prêts)</p> <ul style="list-style-type: none">– Nombre de prêts– Montant des encours <p>B. <u>Prêts aux emprunteurs atypiques</u> (Nombre de prêts et montant des encours)</p> <ul style="list-style-type: none">– Étudiants– Personnes âgées– Personnes à revenus irréguliers– Near prime– AERAS– autres <p>C. <u>Micro-crédit</u> (Nombre de prêts et montant des encours)</p> <ul style="list-style-type: none">– microcrédit « professionnel »– microcrédit social		

III – ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

NATURE DES ACTIONS	SITUATION ACTUELLE	OBJECTIF Á [2] ANS
<p>A. Partenariat avec des associations</p> <p>B. Autres actions</p>		

IV – ÉDUCATION FINANCIÈRE

NATURE DES ACTIONS	SITUATION ACTUELLE	OBJECTIF Á [2] ANS
A. Éducation financière des jeunes B. Contribution à l'Institut d'Éducation Financière du Public (IEFP) C. Autres actions		