

Réforme du Livret A et du financement du logement social : le point de vue de l'USH

-synthèse et propositions-

Préambule

Le Livret A fait l'objet d'une décision de la Commission qui remet en cause le monopole de sa distribution. La France a déposé un recours, considérant notamment que la Commission fait une appréciation inexacte des effets de sa décision sur la collecte et sur le financement du logement social.

L'Union sociale pour l'habitat appuie ce recours par une intervention en qualité de « tiers intéressé ». Elle souhaite le maintien du recours, au moins pour négocier dans les meilleures conditions possibles une ouverture de la distribution assortie de garanties.

Au demeurant, la Commission n'exige pas la banalisation pure et simple, mais la fin d'un monopole inconditionnel de deux réseaux dont les caractéristiques ont évolué, les mettant en concurrence avec les autres banques. Ceci n'implique pas de bouleverser le système actuel.

L'Union sociale pour l'habitat n'est pas fermée à toute réforme de la distribution, ni à de possibles améliorations du système de financement du logement social pour le rendre encore moins coûteux et plus souple, à condition qu'il garde ses garanties de pérennité et de non-discrimination.

Elle a fait connaître à M. Camdessus quel est à ses yeux un système « moderne », à savoir celui qui concilie, en toute sécurité pour les locataires :

- 1/ Une alimentation financière abondante et stable,
- 2/ Des prêts à très long terme et à taux avantageux dans la durée,
- 3/ Une tarification non discriminante selon les opérations, les organismes ou les territoires,
- 4/ Des garanties peu coûteuses et accessibles à tous.

Elle a pris acte des orientations du Président de la République dans son discours de Vandoeuvre: élargissement possible de la distribution du Livret A à d'autres réseaux, sous trois conditions relatives à la sécurité de la collecte, au coût des prêts au logement social, à la non-déstabilisation des distributeurs actuels. Ces propos marquent l'ouverture de la France vers un compromis, sans banalisation inconditionnelle, ni abandon du recours.

C'est à partir de sa propre vision d'un système moderne de financement du logement social, et en tenant compte des conditions posées par le Président de la République, que l'Union sociale pour l'habitat a pris connaissance et analysé le rapport de M. Camdessus.

Avis de L'Union sur le rapport de M. Michel Camdessus

I. L'Union tient à en souligner plusieurs points positifs :

1/ La volonté affichée de maintenir la vocation de la ressource du livret A à financer le logement social à travers une centralisation de la collecte et un financement des organismes par un organisme public qui assure l'absence de discrimination entre les territoires.

2/ Le souci de diminuer le coût de la ressource pour faciliter l'équilibre des opérations et permettre des loyers le plus bas possible.

- en maîtrisant mieux le taux de commissionnement,
- en cherchant une méthode efficace pour le droit au compte qui ne le fasse plus supporter par le logement social,
- en permettant aux fonds d'épargne de se procurer des ressources complémentaires.

3/ L'affectation prioritaire des économies réalisées au financement des opérations.

4/ La recherche de palliatifs au risque de « cannibalisation » du livret A.

II. Elle est en désaccord avec plusieurs points essentiels du rapport :

1/ Il n'examine pas les différentes manières de se mettre en conformité avec les Traités (et ne répond donc pas à la première question posée par le Premier Ministre) : en effet, il ne propose que la généralisation immédiate, et sans cahier des charges sur le volet collecte/centralisation, de la distribution. La Commission n'en demande pas tant.

2/ Il repose sur une analyse contestable de la situation : le système actuel de financement du logement social serait archaïque, à bout de souffle et relèverait de la survivance. Les fonds d'épargne seraient au bord de l'asphyxie. Les opérations Hlm seraient gravement déséquilibrées.

- **On peut regretter l'absence totale d'examen du système actuel de financement du logement social**, que la Commission européenne ne critique nullement et qui a le mérite de traverser les crises en offrant une ressource stable et avantageuse sur la longue période, sans connaître aucun sinistre. La situation des marchés financiers devrait au contraire mettre en valeur la « modernité » d'un système qui peut cependant être adapté.
- **Ce système est pourtant l'un des meilleurs d'Europe** du point de vue de l'efficacité et de la contribution minimale des fonds publics. La part des prêts couvre les trois quarts du montant des opérations. Les exemples que le rapport met en avant (Royaume-Uni et Allemagne) sont moins efficaces et plus coûteux en subventions (40 à 50 % de subventions au Royaume-Uni ; des engagements sociaux de courte durée en Allemagne) mais aussi en aides à la personne.
- **Les fonds d'épargne sont confrontés à une difficulté temporaire** liée au taux d'intérêt (Euribor) et au Plan de cohésion sociale : augmenter fortement la production en haut de cycle pose problème, mais des remèdes existent, dont certains proposés par le rapport : baisse du taux de commissionnement, emprunts obligataires, recours au LEP...
- **Il en va de même des opérations Hlm. Il n'y a pas de faillite à prévoir, mais un « pic »** à passer pour la durée du PCS. Des remèdes sont proposés par le rapport, et on peut en évoquer d'autres : allongement de l'exonération compensée de TFPB, hausse de la subvention (symétrique de la baisse appliquée depuis 2004 suite à la diminution du taux du Livret A).

3/ Il repose sur une vision exagérément optimiste de l'efficacité de la réforme proposée, qui ne comporte pas de garanties suffisantes pour sa pérennité :

- **Il considère qu'on peut, sans dommage pour la collecte, diminuer la rémunération** du Livret A et celle des distributeurs, et ce dans des proportions très importantes et sans référence aux produits concurrents.

- **Pour ce faire il propose de supprimer tout rôle d'accessibilité** bancaire au Livret A, dans des conditions qui paraissent dangereuses pour les ménages concernés.
- **Il ne prévoit pas de garantie de collecte, malgré le risque de perte d'attractivité** pour les épargnants et les banques, et ne prend en compte que le risque de sur-collecte.
- **Il concentre l'intéressement des réseaux sur une décentralisation partielle, en ouvrant une brèche** dont l'exemple du Codevi montre le danger.
- **Il ne sécurise donc pas les équilibres du nouveau système**, ce qui pourrait provoquer une fuite en avant vers la banalisation du financement.
- **Il modifie la gestion des Fonds d'Epargne en portant atteinte au statut protecteur de la Caisse des dépôts**, et en supprimant le lien entre les prêts aidés de la CDC et les aides fiscales, cela sans en mesurer toutes les conséquences.
- **Il met en cause les prêts sur Livret A pour les PLS** au risque de rompre la continuité de la gamme des produits, nécessaire pour la mixité sociale et les parcours résidentiels.

En résumé le rapport, en dramatisant une difficulté temporaire, remet en cause - au-delà des contraintes posées par les Traités et par les besoins de financement - un système qui a fait ses preuves. Il propose d'entrer dans un nouveau système dont les contours et les garanties ne sont pas précis, sans scénarios alternatifs ni simulations en fonction des évolutions possibles des marchés financiers et de l'épargne. Les propositions reposent sur un pari exagérément optimiste quant au comportement des acteurs et à l'évolution des marchés financiers. N'étant pas sécurisée, cette « troisième voie », risquerait de conduire à la « voie radicale » présentée dans le rapport (la banalisation complète du financement) assez rapidement, si le « pari » que comporte ce rapport s'avérait perdant.

Proposition de l'Union : une « quatrième voie » reprenant et complétant les points positifs du rapport

I. Un vrai cahier des charges conditionne l'ouverture de la distribution

- Ce cahier des charges porte sur l'évolution vers l'accessibilité bancaire via le droit au compte, mais aussi sur les garanties de collecte. **La collecte du Livret A est centralisée à 100 %**, sans fusion avec le LDD, mais ceci est assorti d'un « filet de sécurité » : **le total centralisé LA + LDD ne peut descendre en dessous de 70 %** du total des collectes de ces deux livrets. **Ce tronc commun minimal est fixé dans la loi**. Il peut être complété en fonction des caractéristiques des réseaux candidats.
- Le taux de commissionnement est fixé dans un contrat avec chaque réseau, à l'intérieur d'une fourchette (établie par l'Observatoire proposé par le rapport ?), et prend en compte les engagements réalistes et les particularités des réseaux et de leur clientèle, ainsi que le souci d'aménagement du territoire lié aux guichets. Il peut être incitatif à la collecte du livret A. Les éléments de droit au compte qui subsisteraient sur le Livret A font l'objet d'une rémunération distincte, non reportée sur le coût des prêts au logement social.
- Cette ouverture peut se faire de façon progressive, avec un plafond augmentant sur plusieurs années, afin d'éviter le transfert massif des « gros livrets ».

II. Le passage du Livret A, support d'accessibilité bancaire, vers le droit au compte se fait progressivement et en veillant à ce que le droit à l'épargne des personnes les plus fragiles soit préservé.

III. Gestion des FE et prêts au logement social

- Les Fonds d'épargne font l'objet d'un mandat de gestion, à la définition et à la mise en œuvre duquel l'USH est associée.
- La Caisse des Dépôts est habilitée à emprunter sur les marchés obligataires.
- Des marges de manœuvre sont données aux Fonds d'Épargne pour apporter des innovations financières dans les modalités de prêt aux organismes de logement social.
- Il n'y a pas de « déliaison » ; inversement la CDC réserve les prêts sur Livret A aux organismes Hlm.
- Le LDD adosse les prêts aux PME et au développement durable, le LEP sert aux nouveaux emplois. L'un et l'autre abondent si nécessaire les ressources pour les prêts au LS.

IV. Le livret A fait l'objet de garanties de transparence et de juste rémunération de l'épargnant, qui doivent comprendre des éléments objectifs de calcul (inflation notamment, la rémunération devant être supérieure à celle-ci), sans exclure l'intervention politique, seule garante du juste équilibre des impératifs d'intérêt général.

V. Une conférence annuelle réunit les pouvoirs publics et les parties prenantes du logement social et de son financement, ainsi que les épargnants. Elle examine comment le système assure effectivement le financement du logement social à la hauteur des objectifs programmés de production, et propose les mesures correctrices nécessaires. En particulier elle donne son avis sur la rémunération du Livret A et celle de sa distribution, sur les mesures à prendre (redressement de la collecte, diminution du coût, fonds gratuits) en cas de baisse de la collecte ou de cherté excessive de la ressource.

VI. Une loi organique fixe les grands principes de la réforme et les garanties nécessaires, en prenant en compte les engagements financiers en valeur de l'Etat figurant dans les lois de programmation (sur le PCS, le PRU et prochainement le Grenelle de l'environnement), afin que les bénéfices de la réforme ne soient pas annulés par le retrait de l'Etat.

VII. Une négociation avec la Commission européenne permet de fixer le calendrier pour effectuer les études d'impact et simulations nécessaires, et organiser un débat sous l'égide des pouvoirs publics, associant les acteurs du système bancaire et du logement social ainsi que les représentants des épargnants : ce débat doit préciser un cadre d'engagements à la fois réaliste et de nature à garantir la pérennité du système. En fonction de l'issue de ces travaux, l'ouverture conditionnelle de la distribution peut être mise en œuvre. Les dispositions législatives qui en découlent sont intégrées dans la loi. Le recours est maintenu, l'avis de la Cour de Justice pouvant fournir un cadre solide d'eurocompatibilité.

Conclusion

l'Union a signé, avec l'ensemble des associations d'élus et de nombreuses autres partenaires concernés, une déclaration commune : « **Ne réformons pas le Livret A dans la précipitation** ». Les propositions ci-dessus s'inscrivent dans cette logique : souci de conformité avec les Traités, et recherche sereine du meilleur système. Elle permet de poser tout de suite des jalons, sans renoncer à soumettre la réforme à une vraie réflexion. Il s'agit :

- d'entrer immédiatement en négociation avec la Commission à partir des principes proposés,
- d'effectuer les études d'impact et d'organiser le débat public avec les parties prenantes,
- de poser les éléments fondamentaux d'une réforme et des garanties nécessaires dans la loi : cahier des charges de l'ouverture, modalités de rémunération de l'épargne et de sa collecte, mandat de gestion des FE, engagement de l'Etat,
- d'engager les négociations avec les réseaux et de signer les contrats particuliers.