

MENACES SUR LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL ?

Par Aline Ferguson¹,
Le 21 décembre 2010

Synthèse

Le système français de financement du logement social repose sur une mécanique financière qui a fait ses preuves. Les fonds déposés sur les livrets d'épargne réglementée sont centralisés par la Caisse des Dépôts, qui propose des prêts, à très long terme et avec de faibles taux d'intérêt, aux organismes de logement social.

Alors que l'offre des livrets réglementés a été progressivement banalisée et ouverte à toutes les banques en janvier 2009, par la loi dite de modernisation de l'économie, les banques souhaitent une diminution du taux de centralisation de cette épargne à la Caisse des dépôts.

Il paraît au contraire nécessaire de maintenir un taux de centralisation élevé, à 70% :

- une centralisation à la Caisse des Dépôts de seulement 65% des dépôts du livret A – taux que propose le projet de décret de la Direction du Trésor – pourrait compromettre la pérennité du système de financement du logement social par les prêts sur fonds d'épargne ;
- ce circuit finance le logement social à un coût bien moindre pour les finances publiques que ne le feraient de simples subventions ;
- la centralisation de cette épargne au sein d'un établissement public, contrôlé par le Parlement, a évité tout krach de l'épargne populaire déposée sur ces livrets, alors même que la ressource était affectée à des emplois de très long terme, donc avec un « risque de transformation » élevé ;
- il semble légitime que les avantages sociaux et fiscaux accordés à l'épargne populaire aient une contrepartie en termes de financement d'opérations d'intérêt général telles que la construction de logements sociaux.

Note
intégrale

1 - LE SYSTEME DE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL EST MENACE

Parmi les missions d'intérêt général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), figurent la gestion du fonds d'épargne centralisant les encours du livret A, du livret développement durable (LDD), du livret d'épargne populaire (LEP), et la transformation d'une bonne partie de ces sommes en prêts aux organismes de logement social. Le financement du développement du parc locatif social se fait à 72% par des prêts sur fonds d'épargne, sur des durées très longues (parfois jusqu'à 50 ans), à des taux privilégiés (2,35% pour un prêt local à usage social, prêt le plus courant accordé aux

¹ Aline Ferguson est le pseudonyme d'une spécialiste du financement du logement social.

organismes de logement social. Ces prêts atteindront, en 2010, 13 Mrds€ ; ils permettront la construction de 123 000 logements sociaux.

Surtout, le volume de ces prêts est en très forte augmentation, afin de répondre à une demande toujours croissante : les prêts directs ont été multipliés par 3,75 entre 2005 et 2010. L'encours des prêts sur fonds d'épargne est ainsi passé de 104 Mrds€ fin 2008 à 118 Mrds€ au 30 juin 2010. On prévoit qu'il atteindra 178 Mrds€ en 2016 et 200 Mrds€ en 2020.

Outre le financement du logement social, une part de ces prêts sert au financement d'infrastructures de transports, à la rénovation de bâtiments hospitaliers ou universitaires.

C'est la loi qui encadre l'usage des fonds d'épargne centralisés à la CDC. L'Etat détermine les programmes de construction du parc social et le niveau des prêts. La CDC gère les fonds à prix coûtant ; la majeure partie du bénéfice de cette gestion est versée au budget de l'Etat, le reste est réinjecté dans le fonds d'épargne. La CDC met en œuvre ces choix et est, de même que le Mouvement HLM, force de proposition.

La loi de modernisation de l'économie n°2008-776 du 4 août 2008 a généralisé la distribution du livret A à l'ensemble des banques (en plus du réseau historique composé des Caisses d'Epargne, du Crédit Mutuel et de la Poste). L'objectif était de répondre aux critiques de la Commission européenne, qui considérait cette situation comme anormale, au regard du droit de la concurrence. Dans le même temps, la loi a revu les modalités de centralisation des sommes collectées sur ce fonds d'épargne. Auparavant, les encours sur livret A étaient centralisés dans leur intégralité ; les dépôts sur livret DD partiellement (9% au minimum) ; les dépôts sur les LEP, à 85%, les encours non centralisés au fonds d'épargne restant à la disposition des banques.

La loi de modernisation de l'économie modifie donc la donne. Elle fixe une première phase transitoire, entre 2009 et 2011, pendant laquelle les montants centralisés à la CDC sont plafonnés à 160Mrds€ (ce qui représente 63% du total Livret A, LDD, LEP). En contrepartie, les banques s'engageaient à mieux financer les PME et à faciliter l'accès des ménages démunis à un compte bancaire.

Il s'agit maintenant de décider ce qui se passera à partir de 2012 : Un projet de décret d'application a été présenté par la Direction générale du Trésor, qui fixe le taux de centralisation à 65%, et propose des modalités complexes d'augmentation des sommes centralisées d'ici 2018.

2 - LES ENJEUX DU DEBAT

Le débat sur le livret A recouvre en réalité deux enjeux : un enjeu interne au réseau bancaire sur la rémunération de la distribution des livrets d'épargne ; un enjeu – plus fondamental – entre les banques et l'Etat sur la part de livret A centralisée à la CDC et affectée à des projets d'intérêt général, dont le logement social.

En théorie, il n'y a pas de lien entre la rémunération de la collecte des sommes du Livret A et le taux de centralisation à la CDC. La première rémunère un service rendu par les réseaux bancaires collecteurs. La seconde renvoie au débat d'intérêt national sur l'affectation de cette ressource défiscalisée

et garantie par l'Etat. Toutefois, les banques s'attachent à relier les deux sujets. En effet, les banques, qui savent déjà que leur commissionnement sera réduit de 0,6 à 0,5% en moyenne, souhaitent profiter au maximum de cette nouvelle source de liquidités, et en garder une large part pour renforcer leurs fonds propres. C'est pourquoi elles militent depuis plusieurs mois, auprès de Bercy et dans la presse, pour que le taux de centralisation de cet argent à la CDC soit réduit. Plusieurs dirigeants d'établissements bancaires sont intervenus publiquement en ce sens.

Certaines banques avancent un autre argument, lié à d'éventuelles distorsions de concurrence. Les distributeurs historiques du Livret A centralisant aujourd'hui à la CDC une part plus importante de leur collecte que leurs concurrents (80 % environ contre 20 %), il est prévu que leur rémunération soit supérieure. En outre, le projet de décret sur le taux de centralisation propose un mécanisme qui pourrait, en cas de collecte faible, obliger les nouveaux distributeurs à centraliser davantage de fonds à la Caisse des Dépôts que ne le font les réseaux historiques.

L'enjeu du second débat, fondamental, porte sur l'affectation de cette ressource

Les banques légitiment leur demande de baisse du taux de centralisation du Livret A à la CDC en rappelant leur rôle dans le financement de l'économie, et leur engagement, inscrit dans la loi de modernisation de l'économie, d'utiliser la part non centralisée de la collecte pour soutenir les PME. Cette obligation d'emploi n'est cependant nullement contraignante. Selon le dernier rapport de l'Observatoire de l'épargne réglementée (OER), il existe un écart de 4,2 milliards d'euros entre le total des encours du Livret A centralisé dans les banques, et le montant des prêts alloués aux PME.

D'autres banques mettent simplement en avant leurs besoins accrus de liquidités dans un contexte d'augmentation des exigences des régulateurs et de révision du cadre prudentiel.

Faut-il utiliser la ressource du Livret A pour conforter les ratios de liquidités des banques ? Ou continuer à l'utiliser pour financer le logement social ?

C'est en effet l'évolution des moyens du financement du logement social qui est en jeu. A cet égard, les organismes HLM ont fait savoir qu'à leurs yeux, une diminution à 65% de la centralisation des fonds du livret A compromettrait la pérennité du système de financement du logement social par les prêts sur fonds d'épargne. Ils s'appuient pour ce faire sur les projections réalisées par la Cour des Comptes sur les encours des prêts sur fonds d'épargne dans les dix prochaines années : celles-ci montrent qu'un taux de centralisation d'au moins 70% est nécessaire pour poursuivre le financement du programme de construction de logements sociaux défini par l'Etat.

L'Union sociale pour l'habitat et la CDC ne manquent pas de rappeler l'importance d'un taux de centralisation d'au moins 70%. L'Etat lui-même, auquel cette dernière verse l'intégralité des recettes du fonds d'épargne, y a tout intérêt. Ce circuit finance le logement social à un coût bien moindre pour les finances publiques que ne le feraient de simples subventions. Il dégagne en outre des recettes permettant de financer des politiques publiques d'urbanisme, de réfection de bâtiments universitaires, hospitaliers ou d'infrastructures de transport (autour d'1 Mrds€ en 2010).

La Caisse des Dépôts a donné depuis plus de 100 ans les preuves de sa bonne gestion du fonds d'épargne. La centralisation de cette épargne au sein d'un établissement public, contrôlé par le

Parlement, a évité tout krach de l'épargne populaire déposée sur ces livrets, alors même que la ressource était affectée à des emplois de très long terme, donc avec un « risque de transformation » élevé. **Inutile de rappeler que l'histoire bancaire ne donne aucun autre exemple d'une telle sûreté.**

Le livret A est assorti d'avantages importants, qui expliquent son attractivité et son succès auprès des épargnants : l'exonération fiscale et sociale des intérêts et la garantie des dépôts par l'Etat. Il est légitime qu'il y ait une contrepartie à ces avantages supportés par les finances publiques, une contrepartie bénéficiant directement et de façon incontestable à l'intérêt général. Financer le logement social est directement utile à la collectivité.

Aussi, entre renforcer le ratio de liquidités des banques et préserver les moyens de financement du logement social et de conduite des grandes politiques publiques d'infrastructures, le second choix doit être privilégié, au nom de l'intérêt collectif.