

Mémoire de la CGT sur le projet gouvernemental de banalisation du livret A, pour le financement du logement social et pour un pôle financier public au service de l'intérêt général

Ainsi que l'a annoncé Mme la Ministre Christine Lagarde, lors de son audition par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale du 6 février dernier sur la banalisation du livret A, le gouvernement entend réaliser cette banalisation à l'occasion du projet de loi sur la modernisation de l'économie qui doit être adopté par le Conseil des ministres à la fin avril, pour une discussion au Parlement en mai, l'objectif étant que cette banalisation prenne effet au 1^{er} janvier 2009.

Faisant suite à une plainte de plusieurs banques devant la Commission européenne, le choix de cette banalisation (refusé dans un premier temps par la France qui avait déposé un recours devant la Cour de justice des Communautés européennes, recours qu'elle n'a, à notre connaissance, jamais retiré) avait été annoncé par le Président de la République en décembre dans son discours de Vandoeuville les Nancy, à la triple condition qu'il ne conduise pas à une diminution de la collecte, qu'il permette un abaissement du coût du financement du logement social et qu'il ne remette pas en cause l'accès aux services bancaires des publics les plus fragiles.

La CGT a eu connaissance d'une version récente de l'avant-projet de loi sur la modernisation de l'économie encore en discussion dans le travail interministériel. Elle souhaite par le présent mémoire attirer l'attention du gouvernement, de la représentation parlementaire, des élus et plus généralement de la population sur les dangers très importants que recèle ce projet, pour les épargnants, notamment les plus modestes, le financement du logement social et plus généralement pour le financement d'un certain nombre de besoins sociaux relevant de l'intérêt général.

La CGT n'a eu de cesse d'exprimer son hostilité à la banalisation du livret A. Nous réaffirmons notre opposition au projet gouvernemental.

Dans le présent mémoire, après avoir rappelé succinctement notre vision du système bancaire et financier, nous démontrons que les principaux arguments du rapport présenté en décembre par l'ancien directeur du FMI Michel Camdessus pour plaider en faveur de la banalisation du livret A, et dont les préconisations ont largement inspiré le projet gouvernemental, sont infondés.

Nous mettons ensuite en évidence les dangers, les non-dits et les contradictions du projet, tel que nous avons pu en avoir connaissance.

Enfin, nous mettons en avant un ensemble de propositions alternatives à la banalisation du livret A permettant de faire face aux besoins importants en matière de logement social et de mettre en place, ainsi que le revendique la CGT, un pôle financier public au service de l'intérêt général.

Préambule

La CGT attache une très grande importance à l'organisation du système bancaire et financier, qui est une dimension essentielle du fonctionnement de l'économie, et qui peut contribuer à accroître le potentiel de croissance de l'économie, ou au contraire la brider.

Elle a formulé de longue date des propositions, qui reposent notamment sur les 3 postulats suivants.

Contrairement aux allégations du patronat bancaire, les banques ne sont pas des entreprises comme les autres, ne serait-ce que parce qu'elles participent à la création de la monnaie, bien public par excellence. C'est pourquoi la CGT considère que le système bancaire **dans son ensemble** (banques commerciales, banques mutualistes et coopératives, secteur financier public, service public postal) a vocation à exercer une mission d'intérêt général dans les domaines de l'accessibilité de l'ensemble des citoyens aux services bancaires, de l'épargne et du crédit.

La CGT est très attachée à l'existence des circuits réglementés au service de l'intérêt général : livret A, LEP, CODEVI/livret de développement durable, épargne logement. Elle est très attentive à que ces circuits réglementés soient effectivement affectés à des emplois d'intérêt général, contrepartie nécessaire à leur défiscalisation.

La CGT revendique un pôle financier public au service de l'intérêt général¹, constitué à partir de la mise en réseau d'un ensemble d'institutions financières de statut public et coopératif, exerçant des missions d'intérêt général, en particulier la Banque de France, la Caisse des dépôts et consignations, OSEO, le groupe des Caisses d'épargne et la Banque Postale.

Ce pôle financier public aurait vocation à permettre une intervention publique dans des domaines tels que le soutien au développement des PME et du tissu économique local, le financement du logement social (y compris l'accession sociale à la propriété), la politique de la ville, le financement des infrastructures de transport, la politique industrielle, le co-développement....

Il serait placé sous contrôle public et social (Parlement, élus locaux, organisations syndicales, acteurs de la société civile).

¹ Fiche 35 des points e repère revendicatifs confédéraux adoptés par le Comité confédéral national de la CGT le 31 mai 2007

La CGT récusé les affirmations du rapport Camdessus selon lequel les ressources du livret A seraient insuffisantes pour faire face aux besoins de financement du logement social

La pierre angulaire du rapport est que la ressource livret A serait insuffisante à horizon 2012 pour faire face aux besoins de financement du logement social.

Il est incontestable que si l'on veut rattraper le retard accumulé depuis au moins une décennie en matière de logement social, les besoins de financement sont considérables. Le plan Borloo prévoit le financement de 120.000 logements sociaux en 5 ans ; la CGT revendique en plus 40.000 logements sociaux au titre de la politique de la ville.

Tout ceci coûte assurément très cher, d'autant que la durée des prêts qui était de 30 ans depuis les années 80, a été allongée à 40 ans, voire 50 ans depuis quelques années.

Il est non moins incontestable que la dynamique de croissance de la collecte a été très faible depuis le début des années 80 : le livret A représentait 20% de l'épargne financière des ménages au début des années 80, il n'en représente plus que 4% aujourd'hui.

Le taux de croissance moyen de l'encours depuis 1993 est de 1,2% par an. En Euros constants, l'encours du livret A² est inférieur à son niveau de 1993 : 94,6 Mds € en novembre 2007 contre 100,3 Mds € au 31 décembre 1993³, soit une baisse de près de 6%.

Après une analyse approfondie, basée sur la réalisation de projections s'appuyant sur l'ensemble des éléments publics à nos dispositions (dont certains éléments du rapport Camdessus portant notamment sur le coût unitaire des opérations et des hypothèses réalistes de mise en place des opérations) nous arrivons à des conclusions nettement moins pessimistes de l'équilibre des fonds d'épargne que le rapport Camdessus.

Il convient de noter en premier lieu qu'avec un ratio de liquidité de 20%⁴, la CDC disposait, au 31 décembre 2006, de 27 Mds € immédiatement disponibles, ce qui correspond à près de 440.000 logements (PLUS, PLAI et PLS) sur la base des coûts par opération indiquée par le rapport⁵.

Nous reprenons la même hypothèse de croissance de l'encours du livret A que le rapport : +1,5% par an.

En revanche, nous considérons que l'objectif de 120.000 logements sociaux du plan Borloo et de 40.000 rénovations au titre de la politique de la ville n'est réalisé qu'à partir de 2008

² Hors livret bleu du Crédit Mutuel

³ Source Banque de France

⁴ Le Directeur général de la Caisse des dépôts indique dans son audition du 30 janvier 2008 devant la Commission des finances que pour 100 de prêts il faut 125 de dépôts.

⁵ Annexe 5 p.93

(contrats signés)⁶. Pour 2006 et 2007, nous tenons compte de ce qui a été effectivement observé : environ 60.000 logements sociaux par an. La séquence de versement est celle estimée par le rapport : 10% du montant de l'opération l'année de la signature, 30% les 3 années suivantes.

A l'issue de ce travail, et en faisant diverses hypothèses sur le rythme d'amortissement des prêts, nous arrivons à la conclusion que l'intégralité des objectifs du plan Borloo est compatible avec l'équilibre des fonds d'épargne, le ratio de liquidité (actifs financiers/dépôts du livret A étant compris entre 33% des dépôts en 2013 (hypothèse haute) et 23% (hypothèse basse)).

⁶ Il convient de rappeler que les délais nécessaires à la mise en place des prêts aux organismes de HLM sont particulièrement longs : 400 jours en moyenne d'après la direction de la Caisse des dépôts.

Analyse des dispositions de l'avant-projet de loi

Ainsi que nous l'avons dit en introduction, la CGT est opposée dans son principe à la banalisation du livret A.

Celle-ci est inutile, puisque les ressources sont suffisantes pour faire face aux besoins de financement du logement social dans les prochaines années.

Celle-ci est dangereuse pour le financement du logement social, puisque les banques risquent d'utiliser le livret A comme produit d'appel. Après une première phase où il est possible que la collecte croisse du fait de la généralisation du livret A (encore que le taux d'équipement en livrets de la population (plus de 44 millions de livrets laisse une faible marge de progression), on imagine mal que les banques ne proposent pas des produits plus rémunérateurs pour elle, en particulier aux déposants les plus aisés, ceux qui ont un livret au plafond ou au voisinage du plafond, et qui représentent une part très importante des encours (d'autant que le gouvernement semble envisager un commissionnement très faible : le rapport Camdessus envisage une rémunération de 0,4%, soit la moitié de ce que proposaient les banques).

L'avant-projet de loi s'inspire largement des propositions du rapport Camdessus, même s'il n'en reprend pas la totalité. Observons toutefois qu'un certain nombre de ses propositions essentielles (comme le commissionnement des réseaux ou les modalités de fixation du taux d'intérêt) relèvent du pouvoir réglementaire et donc ne sont pas traités dans l'avant-projet de loi.

La fusion à terme du livret A et du livret de développement durable et la fixation d'un taux de centralisation minimal

Le projet reprend la proposition du rapport Camdessus d'une fusion du livret A et du livret de développement durable (exposé des motifs), mais dans l'immédiat il ne prévoit de réformer que le livret A. En revanche, il comporte une disposition prévoyant un taux de centralisation unique des livrets fixé par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Commission de surveillance de la CDC. Ce taux de centralisation sera fixé de manière à ce que les dépôts centralisés à la CDC représentent au moins 1,2 fois l'encours des prêts au logement social.

Cette disposition, qui conduirait à terme plus ou moins éloigné à la disparition du livret de développement durable, est extrêmement dangereuse.

Dans la pratique, le taux de centralisation pourra descendre jusqu'à 60% (ratio des prêts au logement social x 1,2 rapporté à l'encours total des livrets A et bleu du livret de développement durable, alors que le rapport Camdessus prévoyait un taux de centralisation de 70%.

Le texte ne prévoit aucune obligation pour l'utilisation de la part non-centralisée des dépôts, obligation qui existe pour le livret de développement durable : rappelons que selon l'article L221-27 du code monétaire et financier « *Le livret de développement durable est ouvert par les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France dans les établissements et organismes autorisés à recevoir des dépôts. Les sommes déposées sur ce livret servent au financement des petites et moyennes entreprises et des travaux d'économies d'énergie dans les bâtiments anciens* ».

Ce projet porte donc de lourdes interrogations sur le devenir du circuit réglementé de financement des PME. Cela concerne aussi bien les financements actuellement réalisés par les

banques sur la fraction non centralisée, que les concours que la CDC apporte aujourd'hui à OSEO (ex BDPME) sur la fraction centralisée du livret de développement durable environ 5 Mds € actuellement. Le risque est grand que ce circuit de financement disparaisse à terme, alors que les besoins de financement des PME sont plus cruciaux que jamais.

Seule la Banque postale aura l'obligation d'ouvrir un livret A

Le gouvernement avait un temps envisagé un livret A réservé aux pauvres : le livret d'accessibilité bancaire. Cette idée a été rapidement abandonnée, mais le projet de loi prévoit une disposition selon laquelle seule la Banque postale « *aura l'obligation d'ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande, et la possibilité d'y effectuer des dépôts et des retraits de très faible montant* », ce qui lui donnera droit à une rémunération spécifique.

Cette disposition risque de faire de la Banque postale la « banque du pauvre ».

Les fonds d'épargne seront dotés de la personnalité morale

Le rapport Camdessus proposait la création d'un établissement public spécifique dédié au financement du logement social alimenté par les fonds du livret A. Cette proposition comportait un double danger :

- Permettre à Bercy d'avoir la haute main sur le financement du logement social, alors que cette activité est actuellement confiée à la CDC, sous le contrôle du Parlement via la Commission de surveillance de la Caisse ;
- Elle était porteuse d'une grave menace de démantèlement de la CDC, dont 700 salariés travaillent actuellement à la Direction des fonds d'épargne.

Celle-ci n'est pas reprise telle quelle, mais le projet de loi comporte une disposition sibylline prévoyant que « *les fonds d'épargne disposent de la personnalité morale* ».

Il y a tout lieu de craindre que cette disposition préfigure la création de cet établissement public spécifique.

Actuellement, les fonds d'épargne sont, à l'instar de l'ensemble des fonds gérés par la CDC individualisés dans des sections comptable définies comme des « *patrimoines d'affectation comptable* ». S'ils sont distincts de la section générale de la Caisse avec laquelle ils ne sont pas consolidés comptablement, ils constituent un simple cantonnement des actifs et des passifs visant à s'assurer de quels emplois sont adossés à la ressource fonds d'épargne.

Quelle serait la nature de cette personne morale ? Il ne peut s'agir que d'une personne morale de droit public régie par le principe de spécialité, ce qui s'appelle en droit français un établissement public.

Nous sommes donc très inquiets de cette disposition, qui est totalement inutile (il existe un comité des fonds d'épargne au sein de la Commission de surveillance), mais qui risque de préfigurer la création de cet établissement spécifique, d'autant que les dispositions du projet précédemment analysées prévoient que le livret A (fusionné avec le livret de développement durable) ne finance plus que le logement social

Une restriction des conditions d'accès au livret A

Le projet prévoit que le livret A ne pourra être ouvert qu'aux personnes physiques ou aux organismes de HLM.

Cette rédaction est plus restrictive que la réglementation actuelle qui permet l'ouverture d'un livret A :

- Aux établissements de crédit immobilier ;
- Aux « sociétés mutualistes, et les institutions de coopération, de bienfaisance et d'autres sociétés de même nature » ;
- Par ailleurs, le livret bleu du Crédit Mutuel peut être ouvert au profit des « organismes à caractère cultuel », aux syndicats et à leurs unions, aux comités d'entreprise.

La fin de la garantie de l'Etat sur le livret A

Enfin, le projet de loi met fin à la garantie de l'Etat sur le livret A.

Actuellement, l'Etat garantit intégralement les dépôts du livret A. Dans la rédaction du projet, cette garantie ne porterait plus que sur la fraction centralisée à la CDC du livret A et du livret de développement durable. Les fonds qui ne sont pas centralisés à la CDC ne bénéficieraient donc plus de la garantie de l'Etat, mais du dispositif de droit commun qui ne garantit qu'un remboursement partiel des déposants en cas de sinistre. Or, la crise financière actuelle (crise des subprimes) montre que cette possibilité n'a rien de théorique, y compris pour des établissements importants (exemple de Northern Rock au Royaume Uni).

Notons que cette disposition conduit à s'interroger sur le bien fondé du dispositif actuel de rémunération de la garantie de l'Etat qui garantit l'intégralité des dépôts des épargnants.

De nombreuses questions sans réponse

Le fait que de nombreuses propositions du rapport Camdessus relèvent du pouvoir réglementaire laisse de nombreuses questions sans réponse. La plus importante est celle du commissionnement des réseaux distributeurs, point sur lequel un conflit important existe entre Bercy (qui semblait souhaiter un taux de commissionnement de 0,4% comme le préconise le rapport Camdessus) et les banques qui veulent 0,8%. Un compromis a semble-t-il été trouvé cette semaine autour d'un commissionnement de 0,6%.

Notons que cela laisse dans l'ombre une question importante, celle de la justification de ce taux. Or, la Commission européenne considère que le nouveau système de distribution relèverait du service d'intérêt économique général (SIEG) dans lequel il faut respecter la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européenne dite Altmark, qui fait l'obligation que les compensations éventuelles pour des obligations de service public respectent les coûts additionnels associés. En clair, le nouveau circuit de distribution implique que les banques justifient par des éléments de comptabilité analytique le niveau de commissionnement perçu (règle que s'applique actuellement le Crédit Mutuel pour le livret bleu). Cette exigence, solidement fondée par le Droit communautaire, paraît difficilement compatible avec un taux unique fixé de manière réglementaire, ou alors conduira à un alignement sur les réseaux les moins chers).

La CGT formule huit propositions pour le financement du logement social et la création d'un pôle financier public au service de l'intérêt général

Première proposition : porter immédiatement le plafond du livret A à 20.000 €.

Le plafond du livret A est fixé à 15.300 € depuis 1991. Notre proposition équivaldrait à fixer ce plafond à un niveau légèrement supérieur à une revalorisation en fonction de l'inflation. Cette mesure aurait un effet immédiat et très puissant sur la collecte, sans qu'il y ait besoin de banaliser la distribution du livret A

Deuxième proposition : assurer l'effectivité du droit au compte

Actuellement, le livret A (surtout celui de La Poste) joue un rôle de bancarisation pour un certain nombre de clientèles fragiles, dont c'est parfois le seul moyen d'accéder à un minimum de services bancaires.

Bien que reconnu par la loi, le droit au compte est loin d'être appliqué. Environ 30.000 comptes sont ouverts chaque année dans le cadre du droit au compte.

La CGT propose un renforcement des prestations offertes dans le cadre de ce droit au compte. Par exemple, le nombre de chèques de banque gratuits pourrait être augmenté (2 par mois actuellement), et des dépôts et des retraits aux guichets de faible montant autorisés.

Nous demandons aux pouvoirs publics d'imposer des contraintes fortes pour l'ensemble des réseaux bancaires dans le but d'offrir réellement le droit au compte pour tous

Troisième proposition : renforcer les missions de service public de La Poste dans le domaine financier

La CGT a combattu la création de la Banque Postale, dans la mesure où elle est attachée à l'unicité du service public de La Poste. A nos yeux, il n'y avait pas besoin d'une banque de plus dans le paysage bancaire français.

De même, la CGT a toujours refusé de cantonner les services financiers de La Poste dans un rôle de *banque du pauvre* laissant les clientèles plus aisées aux banques « classiques ».

En revanche, la CGT revendique pour les services financiers de La Poste, un rôle de service public : permettre à chaque citoyen de disposer de son argent, d'encaisser ses revenus et de régler ses achats, avec une gratuité des prestations liées au fonctionnement des comptes.

La CGT propose que les fonds en dépôt à la Banque Postale ne soit pas placés sur les marchés financiers. Les fonds collectés par le livret A doivent continuer à financer le logement social. Les fonds CCP et CNE doivent rester à la disposition de la collectivité afin de favoriser le développement économique, social et territorial. Les activités financières de la Poste doivent se développer au sein de la maison mère dans le cadre du renforcement du service public, de l'unité et de la complémentarité de ces activités. La CGT propose que celles-ci soit partie prenante du pôle financier public.

L'accessibilité bancaire se pose aussi au niveau de l'accessibilité à un réseau de distribution proche des populations. Au 30 juin 2007, La Poste gère en propre 12.094 points de contact répartis sur l'ensemble du territoire.

La Poste est un service public qui offre les mêmes règles d'accueil pour tous alliant gratuité du service rendu, proximité, aide aux plus démunis, égalité de traitement des usagers rendu possible grâce à la péréquation tarifaire. Ces missions de cohésion sociale posent la question du maintien et de l'amélioration du réseau postal en lien avec l'aménagement du territoire.

Quatrième proposition : diminuer l'écart de rémunération du Livret d'épargne populaire par rapport au livret A

Lors de sa création en 1983 le livret d'épargne populaire visait à garantir le pouvoir d'achat de l'épargne des ménages non imposables, d'où une formule qui à l'origine garantissait le maintien de ce pouvoir d'achat (ce qui n'était pas alors le cas du livret A) et permettant une rémunération supérieure. Actuellement l'écart est de 1%, et le plafond d'imposition sur le revenu conduit à ce que 50% des ménages sont éligibles. Le LEP est par ailleurs banalisé, mais centralisé à 85% à la Caisse⁷.

Il est incontestable que cela en fait une ressource chère, qui dès lors peut difficilement servir à financer des priorités sociales. Une diminution de l'écart avec le livret A comme le propose le rapport n'est sans doute pas une mauvaise chose.

Cinquième proposition : dégager des ressources nouvelles pour le logement social

La CGT propose :

- De dégager des financements nouveaux en réorientant l'aide à la personne vers l'aide à la pierre pour les nouvelles opérations de construction, en consacrant l'aide personnalisée au logement (APL) aux situations d'urgence ou pour les plus démunis.
- De réorienter les avantages fiscaux dont bénéficie le secteur privé au logement public social.

De donner de nouveaux moyens au 1% logement et d'élargir sa collecte aux entreprises qui n'y sont pas assujetties.

⁷ Le rapport annuel 2006 confirme qu'à cette date le taux de centralisation à la CDC respectait bien ce ratio de 85%. Nous sommes donc très préoccupés par l'intervention de M. Michel Bouvard, Président de la Commission de surveillance de la CDC, qui a indiqué, lors de l'audition de Mme Lagarde devant la Commission des Finances « *que les encours du livret d'épargne populaire (LEP) ne sont plus automatiquement centralisés à la Caisse des dépôts et consignations. Le taux est progressivement tombé de 90 à 9%, et même dans la pratique à 6%.* ».

Sixième proposition : promouvoir l'accès social à la propriété

La CGT considère l'accès social à la propriété comme le complément naturel du logement locatif social. Promouvoir cette accès social à la propriété permettrait de revitaliser les parcours résidentiels en favorisant une sortie par le haut du parc locatif social.

Le Crédit Foncier retrouverait là son rôle naturel et sa justification, dans le cadre du pôle financier public dont nous proposons la création.

Septième proposition : créer des fonds régionaux pour le développement des territoires

La CGT propose la création de fonds régionaux pour le développement solidaire des territoires.

Ces fonds auraient 2 missions essentielles :

- Promouvoir l'emploi ;
- Favoriser l'activité productive, notamment en finançant des investissements productifs, l'innovation, la formation et la qualification de la force de travail.

Ils seraient financés par le redéploiement d'une partie des aides à l'emploi, une partie du budget formation des régions, une partie des ressources du livret A, du LEP et du livret de développement durable, une partie des fonds issus de l'intéressement, de la participation et de l'épargne salariale.

Les représentants des salariés auraient leur mot à dire sur l'emploi des fonds et pourraient contrôler leur emploi.

Huitième proposition : supprimer le dispositif actuel de rémunération de la garantie que l'Etat apporte au livret A

Le principe d'une rémunération de la garantie que l'Etat apporte au livret A a été posé par un décret du 30 décembre 1983 pour le livret A. Par ailleurs existe depuis des décennies un fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne (FRGCE), et depuis 1990 un fonds de garantie de la CNE.

Depuis 1984, ce dispositif a conduit à reverser au budget de l'Etat l'essentiel du résultat financier des fonds d'épargne.

Ainsi que l'a noté à de nombreuses reprises la Cour des Comptes, ce dispositif n'a aucune justification sérieuse.

En premier lieu, à l'exception du livret A, la règle est que l'Etat ne fait pas payer sa garantie.

En second lieu, les fonds transférés servent à financer les dépenses courantes de l'Etat, ce qui n'est nullement une sécurité en cas de retraits massifs sur le livret A, au contraire d'un fonds de garantie.

Enfin, les montants très importants collectés par l'Etat via ce dispositif sont hors de proportion avec le coût du risque : rappelons que l'Etat n'a mis en jeu cette garantie qu'à une seule reprise, au moment de la crise qui devait conduire aux accords de Munich de 1938, et qu'il n'a pas décaissé un centime, la situation étant revenue à la normale à la fin de l'année, comme le prouve la consultation du rapport au Parlement de cette année.

Si cette rémunération était fonction du risque réel, elle devrait être fixée à un niveau très bas, sans aucun rapport avec les montants effectivement prélevés.

En réalité, ce dispositif est un pur expédient budgétaire, mis en place à un moment de crise financière majeure de l'Etat français⁸.

Nous sommes partisans de la suppression de ce prélèvement, et du versement de l'intégralité du résultat aux fonds de réserve de chaque livret.

⁸ Pour l'histoire, ce décret est concomitant de la création de la surcompensation entre régimes de retraite, qui permettait de débudgétiser une partie des charges de retraite des régimes des mines et de la SNCF en les faisant financer par les excédents de la CNRACL.