

Piège 8

FINANCEMENT PUBLIC

- Séminaire de la Fédération des Offices -

- SCHEMA D'INTERVENTION -

Introduction

Depuis la Libération, le financement du logement social est assuré en France par le budget de l'Etat, le Livret A et le 1 %.

Au fil du temps les apports de ces diverses sources se sont modifiés, l'avantage réel qu'elles représentaient s'est modifié et les collectivités locales se sont habituées à faire des apports qui ne sont plus du tout négligeables.

Dans la période récente, eu égard aux masses en jeu et à l'équivalent d'apport gratuit qu'elles représentent, le financement apparaît assis sur un tronc principal qui est le Livret A avec des apports complémentaires consistants alimentés par le budget de l'Etat, le 1 %, les collectivités locales.

Nous essaierons de répondre à trois questions :

1° - Faut-il continuer à asseoir le financement du logement social sur un circuit spécial ?

La réponse est oui, trois fois oui !

- La question revient en clair à ceci : financement sur le Livret A ou financement bancaire.
- Durant les 10 dernières années on a pu se poser la question : à cause de la décollecte moins 50 milliards au cours de l'année 92 ! A cause des taux du marché 93 : OAT 6,80, Livret A
- D'ailleurs à l'étranger on a recours à la banalisation : voir *L. GHEKIERE*.

Pourtant nous sommes farouchement partisans de conserver le circuit spécifique Livret A - Pourquoi ?

- A l'étranger quand on banalise on a aussi fortement recours au budget. Cf. l'Angleterre - voir *L. GHEKIERE*.
- Notre circuit a un avantage fondamental : le mécanisme de transformation d'épargne à vue en prêts à long terme fait qu'on bénéficie au niveau de l'alimentation des taux de l'épargne à vue, c'est à dire des taux qui seront toujours inférieurs aux taux longs, sauf circonstance tout à fait particulière.
- Ce mécanisme coûte peu à l'Etat : impôt sur 28 milliards de F environ.
- Du fait de la masse accumulée et de la garantie publique sur les prêts, la garantie de l'Etat apportée aux épargnants coûte réellement peu de chose et la masse accumulée permet d'accepter des décollectes pendant des périodes très longues. **Stabilité autoportance.**
- Enfin démonstration est faite qu'on peut conduire au voisinage de l'équilibre, laisser le système se recharger lentement sans nuire au reste de l'épargne.

De ce point de vue le débat « est-ce que le Livret est une épargne longue ou une épargne à vue ? » est un débat académique.

Il faut juger ceci du point de vue du fonctionnement d'ensemble du système. Si on conduit le système au niveau de **non décollecte**, quel mal fait-il aux autres sur 1 200 milliards de dépôts annuels ? *Chiffre à vérifier auprès de G. Horenfeld.*

2° - Faut-il continuer à administrer ce financement spécial comme une ligne budgétaire ?

La réponse est non, trois fois non.

Un logement social hyper administré :

Situation actuelle : à l'amont le Livret A, au centre le PLA, à l'aval les plafonds de loyers et le loyer de référence de l' APL.

- Au sein de cet ensemble les principes de conduite du financement spécial~~le~~ tels qu'on peut les déceler a posteriori sur 10 ans :
 - éviter toute accumulation dans les opérateurs, les forcer à aller chercher les financements complémentaires, contrairement à réforme 77
 - calage sur celui qui a obtenu le plus de financements complémentaires,
 - tout appartient au budget aussi bien le surplus des fonds d'épargne que la CGLS

- Ce n'est plus un mécanisme financier, c'est une annexe du mécanisme budgétaire. Un jour on verra le Ministre du Budget intervenir dans le taux du Livret A !

Conséquences :

Location à perte, dégradation des comptes des organismes, désolvabilisation d'un large créneau de clientèle, déresponsabilisation de tout le monde.

Remède : un circuit de décision autonome.

- *conduire les Fonds d'Épargne à l'équilibre ni collecte, ni décollecte*
- Peut-on s'entendre sur un taux de prélèvement raisonnable de la part du Budget ?
Analogie avec les grands services publics : France Télécom, EDF,Consolidons Livret A et HLM : d'accord pour que l'Etat se paye de l'avantage fiscal mais au-delà? ~~accusant~~
de la part d'E si pas Buj.
- Autorisons un autre emploi sur le Livret A, un emploi qui produise du résultat par exemple en accession sociale. On reste dans la même ligne, on est sur le même type d'objet. On fait du résultat qui peut être reporté sur le taux du prêt locatif. Cf. rapport Barre.
- *Système de décision "Gestionnaire", dans le cadre tracé, avec prise en compte préalable du feed back*
- On continue à laisser peu d'accumulation dans les organismes mais on en a laissé dans le Fonds d'Épargne pour régulariser fluctuation des marchés.
- Une caisse de garantie qui en soit une : alimentée par la redevance des organismes avec une dotation initiale provenant de l'Etat et se dotant de critères de sélection des dossiers de manière à maintenir la priorité de la garantie aux collectivités publiques.

3° - Faut-il continuer à obliger les organismes à aller chercher du financement complémentaire ?

La réponse est oui, mais, trois fois mais !

La réforme de 77 (livre blanc, rapport Barre) voulait rendre les organismes indépendants. Le recours aux financements complémentaire a subsisté :

- pour l'équilibre des opérations à cause de l'absence de fonds propres des organismes qui elle-même résulte de la manière dont est conduit le système .

-pour l'asservissement de la programmation et de la gestion à des objectifs particuliers :

- * le 1 % : logement des salariés
- * l'Etat : politique technique, programmation
- * les collectivités locales : urbanisme.

Aujourd'hui, le réalisme empêche de demander le recours aux conditions de 77. Le financement complémentaire en aide à la pierre est nécessaire.

Mais les objectifs à poursuivre sont-ils toujours les mêmes ?

Le 1 % : les entreprises sont passées du taylorisme à des emplois de nature tout à fait différente, les salariés auxquels elles tiennent, pour lesquels elles sont prêtes à faire des efforts auxquels elles s'intéressent sont-ils toujours ceux qui sont logés dans les logements HLM ?

L'Etat n'a plus de politique technique depuis longtemps. D'ailleurs il est en train de dire qu'il n'y a plus besoin de prix de référence, qu'il n'y a plus besoin de surface corrigée. Son désir d'inciter à la qualité a totalement disparu.

Les maires ajoutent désormais à leurs préoccupations sur l'urbanisme des préoccupations encore beaucoup plus fortes sur les attributions et le peuplement.

La programmation est depuis longtemps cogérée dans les faits par l'Etat et les Communes

Cela conduit à s'interroger : est-ce qu'aujourd'hui il ne faut pas rassembler ces financements complémentaires dans une seule main, au niveau du bassin d'habitat et créer comme c'est le cas pour beaucoup d'autres services publics, une autorité de financement dont il faut trouver le mode d'alimentation et qui exprimerait les objectifs locaux en matière d'habitat.

NOTES DE LECTURE - Rapport R. BARRE - 1977 - Financement du logement

PP.39 et 41 :

- « Elle permettrait aussi (l'aide personnelle unique) de libérer la production du carcan administratif des aides à la construction, de supprimer les catégories de logements et de décentraliser effectivement les choix d'investissements et de financement. »
- Elle pourrait s'appliquer à la totalité du parc et ainsi l'unification de ce parc serait enfin réalisée.
- Cette aide personnelle unique n'est pas exempte de risques dont l'un p. 40 est que « le danger couru réside dans les possibilités d'appropriation par les propriétaires de l'aide publique à travers une augmentation des loyers sans qu'on soit toujours assuré que les gains supplémentaires servent à l'amélioration des logements ».
- L'évolution vers une aide personnelle aménagée. Le rapport décrit en p. 41 exactement la stratégie d'élargissement de l'aide personnelle qui a été réalisée, c'est à dire application au parc aidé neuf, ensuite extension au parc aidé ancien, enfin élargissement à l'ensemble du parc et enfin unification des barèmes.

* * *

- L'idée de la décentralisation des décisions d'investissements et de financement est reprise à plusieurs endroits du rapport. Je n'en étais pas conscient : il s'agit de donner aux autorités publiques locales la possibilité de décider des investissements logements.
- Les auteurs supposaient qu'il y ait réellement une disparition des frontières entre logements privés et logements aidés à terme.
- Pour calculer ou pour situer le taux des prêts locatifs aidés, la Commission se pose comme objectifs que ce taux soit égal à la rentabilité observée des logements des sociétés immobilières d'investissements, les SII. Celles-ci ont une rentabilité de l'ordre de 8 %, soit un rendement net qu'on peut estimer à 6 %, d'où le taux des PLA !
- Pour les autres caractéristiques du prêt, c'est l'homogénéité avec les prêts généraux d'équipements collectifs de la CDC qui est recherchée considérant que le logement à vocation sociale se rapproche complètement de ces équipements.

* * *

- *P.63* : La Commission examine les Fonds d'Épargne. Elle propose trois utilisations de ces fonds:
 - 9,75 % pour l'équipement collectif
 - 8,50 % pour les PLA sur 32 ans
 - 11 % pour les prêts à l'accession à la propriété.

Et le commentaire est le suivant : *alors qu'à l'époque les prêts au logement social de la Caisse des Dépôts sont à un taux inférieur au coût de la ressource, la mise en oeuvre combinée de ces financements serait de nature à assurer à cet établissement un rendement plus normal de ses encours de prêts : le taux de rendement s'élèverait progressivement pour se stabiliser dans 25 ans à un niveau supérieur d'environ un point au rendement actuel.*

* * *

- *P. 69* -sur la fixation des paramètres de l'APL, première exigence « *il doit y avoir coïncidence entre le loyer plafond de l'APL et celui imposé pour les programmes neufs aux organismes constructeurs* ».

Cela signifie que le loyer plafond de l'APL devrait être fixé à un niveau supérieur d'environ 10 % au loyer d'équilibre !

Il importe en second lieu d'assurer la prise en compte des charges dans des conditions satisfaisantes!

* * *

- Montant des loyers HLM en 75 : 8 milliards 200 millions. S'agit-il des loyers purs ou des loyers + charges ? Quelque part ailleurs coût de l'allocation logement pour la même année : 1,9 milliard.

Y aurait-il donc multiplication par 10 des aides à la personne et seulement multiplication par 6 des loyers ? C'est un point très important.

- L'idée de la Commission était réellement l'alignement des loyers du parc social sur les loyers du marché privé et pour ce faire « un observatoire des loyers à mettre en place au niveau local apporterait les éléments d'informations nécessaires à la détermination de ce taux, c'est à dire le taux de loyer moyen au m² de surface corrigée. » C'est exactement ce qu'on fait les Allemands

* * *

- Le rapport ne prévoyait pas exactement le FNH mais *P. 75 « un compte de provision pour allègement des loyers »*.

3.

- Je n'ai pas de réponse à ma question, je ne vois pas l'analogie d'un FNH dans l'extension de l'aide personnelle au parc privé. On voit à plusieurs reprises la crainte que si le bouclage est fait trop rapidement et cet alignement des barèmes, se sera absorbé par la hausse des loyers maison ne voit pas apparaître de FNH comme c'est clair dans le parc privé.

Il faudrait voir si dans le conventionnement du parc privé il était prévu l'adhésion au FNH ?

* * *

- Le paragraphe sur la vente p. 92 : *« pour constituer des capitaux propres, une autre voie serait de prévoir que les organismes d'HLM aliènent une partie de leur parc locatif. Mais ces logements font partie d'un patrimoine à vocation sociale, que la collectivité a financé pour qu'il serve plusieurs générations. Une réduction importante de ce patrimoine priverait la collectivité d'un équipement précieux. Aussi ne paraît-il pas opportun de suivre une politique systématique de vente de logements HLM »*.

* * *

- Décentralisation : création d'un comité départemental du logement et des équipements qui se substituerait au Comité MINJOS : *« l'option ainsi reconnue aux pouvoirs locaux pour l'affectation des financements des logements et des équipements collectifs constituerait une mesure de décentralisation d'une grande portée »*

* * *

L'ETAT, PILOTE DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT

- *Le réglage du système d'aide*
- *La distribution des enveloppes de financement de la Caisse des Dépôts*
- *Les aides à l'innovation*
- *La régulation conjoncturelle*

* * *

Conclusion

Par ces différents moyens d'actions, l'Etat continuerait d'assumer dans des conditions de plus grande clarté son rôle essentiel à l'égard de l'habitat qui est d'organiser la solidarité, de stimuler le progrès et de maîtriser l'activité générale de la construction.

Il y avait donc dans le Rapport Barre suppression complète des aides à la pierre de l'Etat. L'Etat intervient par le système de solidarité réglé par le barème de l'APL et la progressivité du bouclage, par des crédits d'aides à l'innovation qui sont des subventions distribuées discrétionnairement par l'administration centrale et enfin par les volumes d'enveloppes de prêts de la Caisse des Dépôts qui sert de robinet conjoncturel.

Par contre, la coordination, comme c'était dit à l'époque, de l'équipement collectif et du logement est totalement donnée au local ainsi que la politique foncière.



14, RUE LORD BYRON 75384 PARIS CEDEX 08 • TÉL. (1) 40 75 78 00 • TÉLÉCOPIE (1) 40 75 79 83

LE DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL

Le 22 décembre 1995

**NOTE pour Monsieur Jacques BADET
Monsieur Jacques BERKE**

Cet extrait de la revue de presse montre qu'il est tout à fait dangereux de notre part de ne pas communiquer sur le débat actuel sur le Livret A.

Seriez-vous d'accord pour qu'on y mette dans la presse économique le message suivant :

⇒ Nous ne faisons pas du taux un tabou, et nous reconnaissons que de le bouger une fois tous les 10 ans est vraisemblablement peu adapté à la situation actuelle.

⇒ Le taux du Livret A doit satisfaire deux conditions :

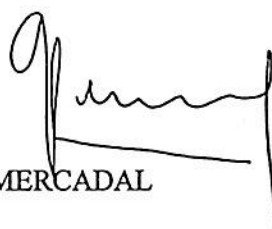
- il doit se situer dans la hiérarchie des taux et de ce point de vue il faut savoir si on le compare au court terme ou au long terme, les avis ayant sur cette question varié dans les derniers mois.
- il doit assurer le financement du logement social par le Livret A et l'expérience a montré que ceci ne pouvait se faire qu'à la condition d'éviter toute amorce de décollecte.

⇒ Ces deux objectifs nous conduisent à rejeter vigoureusement toute idée de fixation du taux par le comité de politique monétaire qui de par sa loi fondamentale ne pourrait prendre en compte que le premier sans se préoccuper du second. On monterait dans une mécanique qui un jour ou l'autre pourrait conduire à de véritables catastrophes (l'obligation pour l'Etat de financer sur le marché une partie des 450 Milliards d'encours des HLM et le report sur les organismes du surcoût de ce financement).

⇒ Le rappel de ces objectifs amène également le Mouvement HLM à mettre en garde contre une baisse inconsidérée comme on l'entend parfois proposer par les milieux bancaires. Outre l'impopularité assurée d'une telle mesure, elle pourrait induire des mouvements de perte de confiance dont les répercussions dans l'avenir seraient tout à fait incontrôlables.

⇒ Il va de soi également que le Mouvement HLM considère comme fondamental le maintien de l'exclusivité du Livret au réseau des Caisses d'Épargne car la centralisation à la Caisse des Dépôts de la ressource, absolument nécessaire pour effectuer la transformation d'une épargne à vue en un prêt à 34 ans, ne peut se concevoir sur le long terme en dehors d'un tel système.

⇒ Le Mouvement HLM considère qu'il est possible de concilier ces impératifs avec l'obtention d'une certaine flexibilité sur la fixation du taux, flexibilité qu'il reconnaît nécessaire. Il est prêt dans le cadre d'une négociation générale au cours de laquelle les principes précédents seraient reconnus et traduits dans les textes, à faire des propositions dans ce sens.



G. MERCADAL

P.S. Cette note a été dictée après notre repas et avant de connaître la décision du Gouvernement et le communiqué de la Fédération des Offices.

En outre, je viens de rencontrer M. Barbeyre : je crois pouvoir dire qu'il ne désavouerait pas cette position. En tous cas, il nous a clairement dit qu'il avait conseillé au Cabinet du Premier Ministre une baisse de 0,5, considérant que 10 ans sans bouger le taux était en tout état de cause excessif.

opie : M. Quilliot

du : 20 DEC 95
page : 28

THEME : EPARGNE

bon
Catherine

ÉPARGNE

Remunération du livret A : le débat s'intensifie

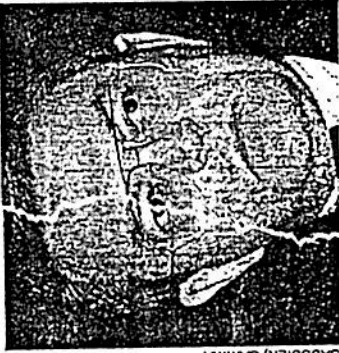
■ Les discussions autour d'une éventuelle baisse du taux du livret A vont bon train dans les milieux financiers.

■ Le ministre de l'Economie précise qu'aucune décision n'est prise, d'autant qu'une telle mesure serait très impopulaire.

Alors que des voix se font entendre pour réclamer une baisse du taux du livret A, Jean Arthuis, le ministre de l'Economie et des Finances, a voulu calmer le jeu hier à l'Assemblée nationale. « Le gouvernement n'a pris aucune décision », a-t-il indiqué aux députés. Reste à interpréter une telle déclaration. Car le ministre s'est bien gardé d'affirmer, que la rémunération du livret A ne subirait aucune modification. « Aujourd'hui toutes les conditions techniques sont réunies pour décider une diminution du rendement des livrets A, mais sur le plan politique l'adoption d'une telle mesure serait suicidaire en pleine crise sociale », déclarait-on hier dans l'entourage de Bercy et de Malignon.

Une chose est sûre : le dossier est aujourd'hui sur le bureau du Premier ministre qui doit hésiter à regarder de près les données dont on dispose sur l'un des produits d'épargne les plus prisés des Français et sans contester le plus populaire. En effet on dénombre 46 millions de livrets A dont 60 % sont détenus par des individus majeurs. Plus intéressant encore : la moitié des détenteurs de livret A dispose d'un revenu inférieur à 12.500 francs par mois et seulement 7 % ont des revenus supérieurs à 25.000 francs. Concentrant les fonds placés sur les livrets, plus de la moitié des épargnants

possèdent un encours inférieur à 10.000 francs et 15 % détiennent un avoir supérieur à 50.000 francs. De plus, les « petits livrets » (entre 5.000 et 50.000 francs) sont souvent utilisés comme un instrument de trésorerie. Enfin, près de 50 % des dépôts proviennent de sommes épargnées sur des revenus réguliers, des salaires essentiellement. Et près de la moitié des retraits en nombre sont affectés aux dépenses de la vie courante. Autant d'éléments qui ne militent pas en faveur d'une baisse du taux du livret A, si le gouvernement ne veut pas provoquer une levée de boucliers. Il n'en demeure pas moins que, sur le plan purement financier, une diminution du rendement du livret A ne paraît pas absurde à de nombreux hauts fonctionnaires et à certains banquiers. Et cela pour plusieurs rai-



Jean Arthuis, ministre de l'Economie et des Finances.

sons. Tout d'abord parce que le taux du livret A constitue un buitoir à la baisse des taux. Ensuite parce que pour la première fois depuis 1978 le taux d'intervention de la Banque de France, fixé depuis la semaine dernière à 4,45 %, est inférieur à celui du livret A. Enfin

avec un taux d'inflation oscillant entre 1,9 % et 2 %, le rendement en terme réel du livret A est fort attractant d'autant plus que ce produit est défiscalisé. Jean Arthuis considère pour sa part que la rémunération des livrets doit être supérieure à l'inflation. Ce qui n'empêche pas certains observateurs de souligner qu'une baisse de 0,75 % à 1 % serait raisonnable, d'autres comme Lucien Douroux, directeur général du Crédit Agricole, se prononcent pour une diminution de 0,50 % (voir *La Tribune* du 17 décembre).

Même si le sujet est trop brûlant pour que le gouvernement prenne une décision rapidement, il ne fait nul doute que ce dossier reviendra à court terme sur le tapis. D'autres mesures ont déjà été suggérées pour résoudre le problème de la rémunération du livret A. Philippe Lagayette, directeur général de la Caisse des dépôts, préconise une indexation sur les taux de marché. Et pour « dépolitiser » la rémunération du livret A un nombre grandissant de financiers proposent que la gestion des taux administrés revienne au Conseil de la politique monétaire (CPM). Hier soir certains banquiers n'excluaient pas qu'une fois le calme revenu sur le front social, une baisse du taux du livret A puisse être annoncée.

DOMINIQUE MARIETTE

