

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Audition, ouverte à la presse, de Mme Christine BOUTIN, ministre du Logement et de la ville, sur la distribution du Livret A et le financement du logement social

Mercredi

30 janvier 2008

Séance de 11 heures 45

Compte rendu n° 52

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Présidence
de M. Didier Migaud,
Président



Le **Président Didier Migaud** a souhaité la bienvenue à Mme Christine Boutin, ministre du Logement et de la ville, auditionnée, comme les principales parties prenantes au dossier de la distribution du Livret A, et, en l'occurrence, plus particulièrement sur le logement social, à la suite de la décision de la Commission européenne du 10 mai 2007 qui demande à la France de supprimer les droits spéciaux de distribution des livrets A et bleu qu'elle considère comme des entraves aux règles du marché intérieur.

Dans le cas d'une ouverture du financement du logement social à l'ensemble du système bancaire, le rôle de centralisation de la Caisse des dépôts et consignations doit-il être remis en cause et quelles précautions doivent présider à la diversification du financement ?

Mme Christine Boutin, ministre du Logement et de la ville, s'est d'abord réjouie de pouvoir faire part de ses réflexions sur la question du logement social et d'entendre les remarques de la commission sur un sujet qui représente un enjeu colossal, d'autant que le Livret A est un produit d'épargne détenu par 46 millions de Français.

Après avoir rappelé qu'elle avait elle-même demandé que la France intente un recours contre la décision de la Commission européenne d'ouvrir la distribution du Livret A, tout en reconnaissant que la collecte de fonds pour le financement du logement social est un service d'intérêt économique général, elle a précisé que c'était également à sa demande, devant l'insistance de certains réseaux bancaires pour que la collecte leur soit ouverte, qu'une mission sur la pérennité du financement du logement social avait été confiée à M. Camdessus.

Le Livret A est un élément du modèle français du financement du logement social. La politique publique du logement en France a toujours reposé sur le principe qu'elle doit permettre de loger l'ensemble des personnes modestes et à revenus intermédiaires. Derrière cela, il y a la cohésion sociale qui est en jeu. Aujourd'hui, la France connaît une crise du logement dont la gravité est comparable à celle de l'après-guerre, la différence étant que la conscience collective ne perçoit plus de la même manière la nécessité de construire. Le logement est pourtant devenu un poste de dépense majeur pour les ménages : il représente souvent entre 10 à 20 %, parfois jusqu'à 40 % ou plus de leur budget, certains d'entre eux ne parvenant même plus à se loger.

Que la France, cinquième puissance mondiale, n'arrive pas à loger ses enfants, est un véritable scandale. Si la responsabilité est collective, elle s'explique cependant par les erreurs d'analyse de l'INSEE qui, à la fin des années 80, n'a prévu ni la croissance démographique, ni l'évolution des structures familiales due aux séparations de couples, ni l'accroissement de la demande en logements adaptés du fait du vieillissement de la population, ni la demande d'une augmentation de la surface des pièces.

Le Président de la République a affiché l'objectif de production de 500 000 nouveaux logements par an, dont 120 000 logements sociaux, soit un peu moins de 25 %. C'est un taux qui permet de maintenir un équilibre d'environ 20 % de logements sociaux et d'opérer le rattrapage pour les communes déficitaires, la volonté de la ministre étant d'appliquer la loi SRU de façon stricte.

L'effort d'investissement a lieu dans un contexte où les prix, notamment du pétrole, ont tendance à augmenter et où les produits doivent être adaptés aux demandes des plus fragiles dans le cadre de l'application de la loi sur le droit au logement opposable – DALO –, dont la ministre reste une militante. Cependant, l'effort de tous peut faire en sorte que, à la fin du quinquennat, la crise du logement soit sinon réglée, du moins d'une gravité moindre qu'aujourd'hui. Le financement du logement social, dont le système doit être stable et

pérenne, est un enjeu primordial auquel le rapport de M. Camdessus doit permettre de répondre efficacement.

Lorsque le Président de la République a déclaré, le 11 décembre dernier, qu'il ne « verrait pas d'inconvénient à ce que la distribution du Livret A soit élargie à d'autres réseaux bancaires », c'était sous trois conditions : que cet élargissement ne mette pas en danger la collecte ; qu'il entraîne une diminution de la rémunération des réseaux distributeurs, donc un financement moins cher ; qu'il ne bouleverse pas l'équilibre économique des réseaux qui distribuent aujourd'hui le Livret A. Il convient, à cet égard, d'assurer le financement du logement social, de garantir la centralisation par la Caisse des dépôts et consignations et de permettre un accès au compte bancaire à tous nos concitoyens.

S'agissant du financement du logement social, le premier enjeu est celui de la disponibilité de la ressource. À cet égard, tant la généralisation à l'ensemble des banques de la distribution du livret A que la modernisation de ce produit d'épargne, détenu par 46 millions de Français, comportent un risque de détournement des fonds collectés au profit d'autres placements plus rémunérateurs, parfois aussi plus risqués. Il importe donc de veiller à ce que les conditions, notamment financières, dans lesquelles les banques seront conduites à collecter l'épargne sociale, permettent d'éviter un tel phénomène.

Quant à la centralisation de la collecte des fonds d'épargne auprès de la Caisse des dépôts et consignations, elle reste, même si elle n'est plus totale aujourd'hui, un facteur essentiel pour assurer la disponibilité de la ressource. Aussi la centralisation des fonds du livret A et du livret de développement durable doit-elle être garantie par la loi, selon une formule permettant que l'ensemble des besoins de financement du logement social soit couvert.

Il convient, par ailleurs, de diminuer le coût de financement pour les bailleurs sociaux. Les gains attendus de la modernisation du livret A, en particulier grâce à la baisse de la rémunération des banques collectrices, doivent être utilisés intégralement et rapidement pour améliorer les conditions de financement du logement social, tout en veillant à ce que la rémunération versée aux établissements de crédit soit suffisamment attractive pour assurer leur engagement pérenne dans la collecte de l'épargne populaire. La baisse espérée des coûts de financement ne saurait conduire à la réduction des ressources budgétaires consacrées au financement du logement social, sous peine de déséquilibrer les opérations lancées par les maîtres d'ouvrage, de remettre en cause la mise en œuvre des 120 000 nouveaux logements locatifs sociaux par an, et donc de compromettre la réalisation des engagements pris.

Le ministère du logement et de la ville doit être associé à la gestion des fonds d'épargne, que celle-ci continue à être assurée par la Caisse des dépôts et consignations ou qu'elle s'effectue par l'intermédiaire d'un établissement public dédié au financement du logement social dont il aurait la tutelle.

Quant à l'accessibilité bancaire pour les personnes déshéritées, elle est impérieuse. Or il n'est pas sûr qu'une autre banque que la Banque postale puisse assurer la continuité du lien social en permettant à un SDF de gérer 3 euros sur un compte, sachant combien un tel compte est coûteux pour un établissement.

Le rapport de M. Camdessus a suscité de la part de tous les acteurs du logement des réactions qui ont été en général prudentes. Les professionnels ne s'opposent pas à l'idée d'une réforme, mais ils veulent pouvoir engager un débat serein et en profondeur.

Un projet de loi portant modernisation de l'économie est en cours d'élaboration. La réforme du Livret A, dont la finalité première est le financement du logement social, y trouvera vraisemblablement toute sa place.

Le **Président Didier Migaud**, après avoir remercié la ministre pour la clarté de ses propos, l'a assuré qu'après la force de conviction dont elle avait fait preuve, la commission des Finances ne pourrait qu'être à ses côtés.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, remerciant à son tour la ministre pour sa force de conviction et sa sincérité, et soulignant également la dimension sociale de la Banque postale, est d'abord convenu qu'une erreur avait été commise collectivement au début des années 90 en matière de besoins en logements sur les plans tant démographique que qualitatif. Pour autant, la situation partout en France n'est pas aussi dramatique qu'après la guerre. C'est ainsi, par exemple, que le logement libre à Cahors est moins cher que le loyer HLM et que le dispositif Robien laisse sur le marché des logements vacants.

Il est vrai que, pour sa part, l'Île-de-France est confrontée à une crise sans précédent faute de constructions suffisantes, la situation étant due non à un problème financier, lequel pourrait toujours être résolu, mais à la réticence des populations en place devant la possibilité de nouveaux logements, sans oublier la décentralisation qui n'a rien arrangé. En effet, si personne ne peut rien faire seul, chacun a le pouvoir de tout bloquer, à l'exemple de la seule ville du Perreux, où il a fallu quinze ans pour bâtir une ZAC de 400 logements. C'est au point que l'on peut se demander s'il ne faudrait pas que l'État reprenne la main, surtout quand on voit qu'à un établissement public foncier régional s'ajoutent des établissements publics fonciers départementaux.

Le logement est une chaîne composée de maillons, et lorsqu'elle se bloque, c'est-à-dire lorsqu'il n'y a plus de mobilité résidentielle comme aujourd'hui, c'est le premier maillon qui souffre, c'est-à-dire ceux qui sont en centres d'hébergement en attente de logement locatif social.

Le **Président Didier Migaud** approuvant ces propos, a déploré que, souvent, ceux qui approuvent les discours novateurs tenus en la matière, préfèrent voir tout de même les logements se concrétiser ailleurs que chez eux.

Mme la ministre a souligné, à la suite de l'intervention du rapporteur général, que la situation était en fait dramatique dans quatre régions : Île-de-France, qui concentre 50 % des problèmes, Nord-Pas-de-Calais, PACA, et Rhône-Alpes, sachant que l'on pouvait par ailleurs s'interroger sur le dispositif Robien.

Pour ce qui est de l'Île-de-France, deux conférences régionales de l'hébergement, présidées par M. Mutz, préfet de la région, ont été installées en novembre. Elles se composent chacune de quatre groupes de travail, et on espère que leurs conclusions, qui seront remises ce jour, seront décoiffantes. Pour sa part, la ministre n'est pas hostile à ce que l'État – à situation exceptionnelle, réponse exceptionnelle – reprenne le pouvoir en Île-de-France dans le domaine du logement, pour une durée à définir. Des États généraux du logement en Île-de-France se tiendront d'ailleurs en mars 2008, qui devront formuler des propositions pour permettre une relance de la construction de logements, le besoin en la matière étant estimé à au moins 60 000 logements neufs par an.

La problématique du logement peut être considérée comme une chaîne de solidarité humaine allant du moins bien loti au mieux loti : la personne dans la rue passe d'abord par un CHU avant d'aller en CHRS et ainsi de suite. C'est le manque de logements qui, en empêchant toute mobilité, bloque la chaîne. Il faut donc construire, ainsi que le Président de la République l'a demandé en souhaitant faire de la France un pays de propriétaires non plus à 56 %, mais à 70 %, ce qui est un taux maximum comme le montrent les exemples de l'Espagne et du Royaume-Uni, d'autant que le taux de propriétaires parmi les Français âgés de soixante et soixante-cinq ans est de 80 %.

Il faudra être inventif en répondant par une offre très diversifiée à la demande de logements adaptés. À cet égard, la maison à 15 euros par jour, pour laquelle une charte vient d'être signée avec un réseau bancaire, permettra l'accession populaire à la propriété en réservant de telles maisons aux ménages primo-accédants gagnant une fois et demi à deux fois le SMIC et pour lesquels la banque sera l'interlocuteur unique : c'est elle qui leur proposera le produit, c'est-à-dire une surface de 80 à 100 mètres carrés avec terrain, et qui les mettra en contact avec les promoteurs et constructeurs.

Il n'est vraiment pas acceptable que la France, cinquième puissance mondiale, ait toléré que des personnes ne disposent pas de logement sur son territoire.

M. Jean-Louis Dumont s'est félicité que la ministre ait réaffirmé avec force les convictions et les principes qui sous-tendent son action et insisté sur le fait que le droit au logement relève de l'équité républicaine ; il est donc de la responsabilité de l'État. Les élus qui n'ont pas fait ce qu'il fallait ces dernières années en matière de logement alors que les crédits étaient prévus dans les budgets méritent que l'État intervienne.

Quelle doit être la part de l'exécutif et du législatif dans l'évolution du système de collecte et de centralisation ?

Pour ce qui concerne la question de la centralisation, qui semble susciter des discussions de marchands de tapis, il a rappelé l'époque où des prêts bonifiés de l'État à destination de certaines catégories – les agriculteurs – étaient mis en appels d'offre à des taux voisins de ceux du marché.

L'évolution du Livret A est capitale pour le logement social et la cohésion sociale. Il faut remercier la ministre d'avoir déposé un recours auprès de la Commission européenne. Elle a le soutien de tous les acteurs et militants du logement locatif social.

Il est exact que les gouvernements successifs ont tous ignoré et la requalification et la réhabilitation. Le fait, en particulier, que les charges payées par le locataire ne soient pas prises en compte dans le cadre de l'aide personnalisée au logement – APL – crée des difficultés.

Le logement administré étant encore géré comme en 1954, M. Dumont a demandé que des mesures soient prises pour inciter les acteurs à sortir leurs dossiers. La seule fois où il y a eu un élan en ce domaine a été lorsque ont été allongés jusqu'à cinquante ans les prêts pour le foncier. Il faut sortir le prix du foncier en utilisant des baux emphytéotiques. Tant qu'on acceptera qu'il soit un élément de spéculation ou de rentabilité, on n'aura pas l'assise permettant de produire des logements nouveaux.

Dans le milieu rural, on commence à programmer, au niveau de l'intercommunalité, des projets comprenant des logements locatifs sociaux. Quand on a gagné une telle bataille dans les petites communes rurales qui étaient souvent réticentes à la venue d'étrangers – ces derniers fussent-ils des voisins du village d'à côté –, il est incompréhensible qu'il ne soit pas possible de la gagner auprès de certains élus en Île-de-France et dans les autres zones tendues.

Il a, enfin, appelé l'attention sur la nécessité de requalification et sur le « siphonage » du 1 % par le renouvellement urbain.

M. Charles de Courson a demandé, puisque la banalisation de la distribution du livret A ne fait plus de doute, si le Gouvernement a une idée de l'ordre de croissance des dépôts liés

à cette banalisation ? Après croissance de ces derniers, n'y aura-t-il pas, pour la partie bancaire qui délivrera des livrets A, une deuxième phase de substitution de celui-ci vers des produits plus rentables ? Cela dépendra évidemment de l'évolution des taux d'intérêt et des investissements locatifs.

Deuxièmement, quel est le taux de centralisation permettant d'assurer la liquidité de la Caisse des dépôts, qui porte des prêts pour des montants considérables ? M. de Romanet estime qu'il faudrait fixer un taux de centralisation égal à 1,25 fois le montant des prêts, selon le calcul suivant : pour assurer la transformation, il faudrait garder à peu près 25 % pour 100 de prêts, et donc avoir 125 de dépôt.

Troisièmement, le taux de centralisation sera-t-il fixé par voie législative, par voie réglementaire, ou par un mixte des deux ? D'après les réponses obtenues, le taux plancher devrait être fixé par voie législative et, au-delà, par voie réglementaire.

Concernant la politique plus générale du logement, il n'y a pas une crise du logement partout en France. L'un des problèmes n'est-il pas que la France a mené une politique nationale face à des réalités régionales et départementales complètement différentes ?

Dans le département de la Marne, il ne se pose pas de graves problèmes de logement. Une politique départementale de logements locatifs sociaux en milieu rural a été menée, en allant prêcher la bonne parole auprès des maires ruraux qui y étaient hostiles. Il règne un racisme social général qui fait dire que, si l'on construit des logements sociaux, on va avoir des « gris » ! Cependant quand les gens s'aperçoivent que les logements locatifs sociaux sont souvent mieux qu'une partie des logements existants de propriétaires et que les plafonds de ressources demandés sont parfois supérieurs à ceux de certains de ces mêmes propriétaires, ils commencent à comprendre que le logement locatif social n'est pas la grande barre dont personne ne veut.

Ne faut-il pas arrêter de mener une politique nationale en matière de logement ?

Troisièmement, y a-t-il un contrôle par l'État de la gestion des différents organismes d'HLM ? On peut se demander à quoi ils servent et surtout qui ils servent quand on voit certaines personnes rester dans des logements à loyers modérés alors que leur niveau de revenus a augmenté, ou même avoir une résidence secondaire alors qu'elles ont une résidence principale en locatif HLM.

Quatrièmement, *quid* des niches fiscales du logement ? Les premières, fondées sur les lois de Robien et Borloo, et qui sont au nombre de sept, ne sont plus compréhensibles. Dans des zones mêmes tendues, elles ont abouti à des sur-offres inadaptées. Les secondes portent sur le livret A et le livret de développement durable. Ne faudra-t-il pas faire évoluer l'exonération ?

Si pour M. Yves Censi, le livret A est devenu un livret pour les riches. M. de Courson estime que les choses sont un peu plus compliquées, mais il se demande si les dépenses fiscales, sur les livrets comme sur l'investissement locatif, ne devront pas être revues ?

M. René Couanau a noté deux éléments encourageants dans la politique du logement, dus aux efforts de la ministre.

Le premier est qu'il y a désormais très peu d'opérations privées dans sa circonscription, où les terrains sont très chers, sans que le promoteur ne vienne spontanément

lui demander quelle part de social il fait, en direct ou en accord avec un bailleur social. Ce phénomène était totalement inconnu il y a encore deux ans. Cela signifie que, sans contraintes, ni au SCOT ni au PLU, on arrive à convaincre de la nécessité de construire des logements sociaux. C'est une bonne chose pour la mixité sociale.

Le second élément encourageant est que, alors que les gens dans les collectivités rurales avaient très peur des logements sociaux et de tout ce qui va avec – CCAS, aides sociales –, on constate actuellement un très net décollage de la construction sociale.

Cela étant, là où le Gouvernement va être attendu, c'est sur la façon dont il va résoudre la contradiction entre la banalisation, que tout le monde présente comme inévitable par dérive et par contrainte, et le souci d'une centralisation par la Caisse des dépôts. Celle-ci doit, en effet, continuer à jouer son rôle, tout comme le réseau de proximité constitué par La Poste et les Caisses d'épargne. Comment sera-t-il possible, par la voie législative, de concilier ces deux impératifs ?

Il faut espérer que la vision du logement social qui vient d'être développée par la ministre l'emportera sur les considérations financières. Sur ce sujet, elle a un rendez-vous politique, et pas simplement avec l'opposition.

Mme la ministre a répondu que les problèmes du foncier étaient l'une des questions majeures dans les zones tendues. Il faut trouver des réponses.

La dissociation dans le Pass-Foncier du bâti par rapport au terrain, adoptée dans le cadre de la loi de finances rectificative du mois de décembre, est un premier pas. Elle permet de réaliser la maison à 15 euros. La ministre avait demandé que cette disposition s'applique à la fois pour la maison individuelle et le collectif, et elle regrette de ne pas avoir eu satisfaction dans le deuxième cas. C'est une erreur majeure parce que, dans les zones tendues, où, par nature, le terrain est moins disponible, il importe de construire du collectif. Elle espère que, quand elle représentera cette mesure devant le Parlement, elle sera mieux entendue.

La ministre est également convaincue de l'importance qu'il y a à agir sur la répartition des plus-values, mais cela demandera à la fois une forte volonté politique et des efforts culturels.

Quant aux questions – très précises – posées par M. de Courson, beaucoup concernent Mme Lagarde.

Étant incapable de lire dans le marc de café, elle ne peut pas répondre sur l'évolution de la collecte. Cela étant, pour elle, le problème n'est pas tant l'augmentation de celle-ci que sa pérennité.

La ministre est favorable à une centralisation à 100 % par la Caisse des dépôts, mais ces questions sont en débat avec Mme Lagarde, avec laquelle elle entretient d'excellentes relations.

Sur la voie – législative ou réglementaire – qui sera prise, il lui est difficile de répondre.

À son arrivée au ministère, elle a déclaré, devant l'abondance, la technicité et la complexité des textes concernant le logement, qu'elle mettrait un point d'honneur à ne pas ajouter une « loi Boutin » et à essayer de gérer avec les dispositifs existants. Elle s'est ensuite

aperçue que c'était une erreur. La France est un pays de droit écrit. Si l'on veut montrer que l'on a une action politique, il faut avoir sa loi. Cela est regrettable, mais c'est la réalité. Ce sera donc la voie législative qui sera choisie.

Le Parlement sera amené à discuter d'une loi sur le logement avant l'été. Le Gouvernement négocie actuellement avec les assureurs pour le financement d'une garantie du risque locatif universelle. C'est l'une des mesures qui seront proposées.

M. de Courson a eu raison de dénoncer certaines rentes de situation.

Les occupations abusives de logements existent et sont intolérables, surtout dans une situation aussi tendue qu'aujourd'hui en matière de logement. Cela étant, ce sont des phénomènes minoritaires et il faut faire en sorte qu'ils ne soient pas considérés comme étant la règle.

À la suite de la décentralisation du ministère à Lyon au mois de septembre afin de rencontrer les acteurs de la chaîne du logement, se sont créées une synergie et une confiance entre ces différents acteurs. L'une des raisons de la sensibilisation des constructeurs privés vis-à-vis du logement social est sans doute la loi SRU, qu'elle réaffirme vouloir faire appliquer de façon ferme, mais il y a aussi eu une prise de conscience de la nécessité que tout le monde s'y mette.

La ministre a réussi à toucher au sacro-saint principe du monde HLM, à savoir le « maintien dans les lieux », qui s'est transformé en « maintien dans le parc ». Cela n'a l'air de rien mais c'est une révolution culturelle qui permettra d'assurer la fluidité à l'intérieur du parc résidentiel. Le principe a été acté. L'accord a été signé en décembre.

La mission interministérielle d'inspection du logement sociale, la MIILOS, devra être plus vigilante. Cela dit, elle fait bien son travail. Un nouveau responsable vient d'être nommé, Mme Beysson étant devenue directrice de l'ANAH.

En réponse à la question sur le niveau du plafond du livret A, la ministre a fait remarquer que le produit d'épargne populaire devait assurer une ressource suffisante. Elle y portera une vigilance particulière.

Elle partage l'avis de M. de Courson sur la décentralisation de la politique du logement. Elle a déjà répondu en partie à ce sujet quand elle a indiqué les lignes directrices de sa politique, en particulier pour les zones tendues, comme l'Île-de-France.

La ministre a bien entendu la proposition de rendez-vous politique auquel M. Couanau l'a invitée et l'en a remercié. Il y a en apparence des contradictions à gérer. Les négociations n'étant pas abouties, elle ne peut pas en donner la teneur, mais elle pense parvenir à concilier ce qui paraît difficile de l'être. Si, par hasard, elle n'y parvenait pas, elle compte sur son soutien pour y arriver.

M. René Couanau a suggéré que les mesures concernant le livret A soient examinées en même temps que la loi sur le logement que Mme Boutin a annoncée, plutôt que dans la loi pour la modernisation de l'économie.

Le **Président Didier Migaud** a indiqué que la commission des finances pouvait jouer un rôle en ce sens, puis il a remercié Mme Boutin d'être venue devant la Commission et formé le vœu qu'avec sa force de conviction, elle puisse exercer durablement ses fonctions.