

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 affaires économiques, de l'environnement et du territoire

- Audition, ouverte à la presse, de M. Michel Camdessus (rapport sur la modernisation de la distribution du livret A) . 2
- Examen de la proposition de résolution (n° 513) sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances aéroportuaires (n° E3441) après nomination de son rapporteur..... 12
- Informations relatives à la Commission..... 14

Mardi

5 février 2008

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 35

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence
de M. Patrick Ollier**
Président



La commission a entendu **M. Michel Camdessus sur le rapport sur la modernisation de la distribution du livret A.**

Le président Patrick Ollier a souhaité la bienvenue à M. Michel Camdessus, gouverneur honoraire de la Banque de France. Au moment où la France déposait un recours devant le tribunal de première instance de Luxembourg pour contester la décision de Bruxelles d'étendre le livret A à toutes les banques françaises, le Gouvernement commandait à M. Michel Camdessus un rapport sur la modernisation de la distribution du livret A et des circuits de financement du logement social. Le rapport a établi un lien étroit entre la généralisation de cette distribution et la modernisation de l'ensemble des circuits de financement. La commission a souhaité interroger M. Michel Camdessus sur cet audacieux rapport.

Cette réflexion s'inscrit dans un contexte d'évolution importante en France, tant au niveau du logement social, avec la réalisation du plan de cohésion sociale, que du secteur bancaire.

M. Michel Camdessus a remercié la commission des affaires économiques de l'avoir invité. Lorsque le Premier ministre a reçu l'injonction de Bruxelles, il a demandé à M. Michel Camdessus de réfléchir à une réforme qui permettrait de mettre le livret A en conformité avec la réglementation communautaire, tout en préservant ses missions d'intérêt général reconnues d'ailleurs par Bruxelles – financement du logement social et accessibilité bancaire des plus pauvres.

Avant même que le rapport ne soit achevé, le Président de la République a reconnu la nécessité de généraliser la distribution du livret A ; il est vrai que les chances de gagner le contentieux contre Bruxelles étaient très faibles. Dans ces conditions, comment faire de nécessité vertu, et limiter le coût de la ressource, mieux garantir cette ressource sur le long terme, et améliorer l'accessibilité bancaire ?

Fallait-il réformer en profondeur un système qui, apparemment, fonctionnait correctement ? En vérité, ce système a cessé de rendre les mêmes services qu'autrefois, et il était devenu nécessaire de le réformer, que Bruxelles l'exige ou non.

Ainsi, cinquante ans après la reconstruction, la France compte toujours au moins un million de mal logés. Face à cette situation, le Gouvernement a décidé de doubler le nombre de logements sociaux d'ici 2010. Malheureusement, le livret A ne suffira pas à financer ces constructions, et il faudra trouver d'autres ressources.

Par ailleurs, même financées à 40 ans et aux taux de prêt actuels – 3,80% pour les HLM ordinaires et 2,80% pour les logements d'insertion sociale -, le déficit de financement est tel que les charges non encore remboursées au bout de 40 ans représentent en moyenne 60% du montant de l'investissement initial.

Enfin, alors que les finances ont atteint un niveau de sophistication très élevé dans tous les domaines, et que chaque directeur financier, quelle que soit son activité, doit utiliser toute la gamme des moyens de financement qui lui sont offerts, la Caisse des dépôts et consignations a une marge de manœuvre extrêmement limitée.

Cela étant, la réforme ne peut se faire à n'importe quelle condition, et le Président de la République en a posé trois : améliorer le financement du logement social, assurer la ressource sur le long terme, garantir l'équilibre des réseaux de financement actuels.

Pour ce qui est d'améliorer et d'équilibrer le coût du logement social, plusieurs solutions sont envisageables. La première, impossible à réaliser, serait de relever le loyer des HLM. La deuxième serait de trouver des subventions ou des dotations en capital. Aujourd'hui, les municipalités allouent des subventions importantes, mais l'on ne peut pas faire de miracle de ce côté-là non plus.

Les fonds propres des organismes HLM représentent une autre source de financement. En effet, si la plupart de ces organismes sont dans une situation financière très serrée, d'autres sont plus riches, mais ce sont en général des organismes qui n'ont pas construit depuis longtemps, et qui ne sont pas forcément prêts à placer leur trésorerie excédentaire à la disposition des autres.

Au final, il ne reste plus qu'à réduire le coût de la ressource.

Depuis toujours, la France a eu tendance à sur-rémunérer l'épargne liquide, notamment l'épargne à vue. Cette politique a entraîné un coût élevé de la ressource pour le livret A, mais aussi une distorsion des flux de financement, puisque l'argent reste liquide, voire très liquide, plutôt que d'être placé en actions ou en obligations à très long terme.

La mission Camdessus a donc recommandé au Gouvernement de limiter le taux de rémunération du livret A au niveau le plus raisonnable possible, et de ne pas dépasser de plus de 0,25 le taux de l'inflation ; l'idéal aurait été de ne pas dépasser du tout le taux de l'inflation, mais ce n'est pas dans les habitudes de la France. Certains craindront que l'épargne ne se tarisse, mais il faut prendre conscience aujourd'hui qu'un quart de point d'augmentation de la rémunération actuelle coûte 500 millions d'euros par an aux fonds d'épargne en charge du financement des HLM.

S'agissant par ailleurs de la rémunération des établissements collecteurs, il faut se souvenir qu'après avoir longtemps refusé le statut de banque aux caisses d'épargne et à la Poste, la France a fini par accepter, au début des années soixante-dix, que la clientèle des caisses d'épargne utilise le livret A comme instrument bancaire. Une partie de la population la moins favorisée a utilisé cet instrument aux caisses d'épargne et à La Poste, qui se sont appuyées sur le coût que représentait la gestion de petits livrets et les petites transactions pour demander le maintien de taux de commission élevés : 1,30% à La Poste, 1% aux caisses d'épargne.

A partir du moment où l'État offre aux banques la possibilité de distribuer le livret A, il doit exiger en échange qu'elles s'engagent sur une véritable accessibilité bancaire. Une convention pourrait être passée entre l'État et tout établissement distribuant le livret A rénové, pour obliger ces établissements, année après année, à démontrer les efforts qu'elles ont consenti. Si leurs engagements sont respectés, après une période de transition, les commissions pourraient être ramenées pour tout le monde au même niveau, 0,40%.

Cette réforme permettrait de réduire les coûts de collecte de 2 milliards d'euros par an. Bien évidemment, des adaptations seront nécessaires, notamment à La Poste et dans le réseau des caisses d'épargne, mais la situation du logement social est devenue si dramatique, qu'il faut réagir. Faut-il en effet donner la préférence aux mal logés qui attendent d'être logés

ou au maintien d'un régime certes confortable et utile jusqu'à aujourd'hui, mais qui ne répond plus aux besoins du logement social ?

M. Michel Piron a remercié M. Michel Camdessus pour son exposé précis et synthétique, et qui, moins éclectique que d'autres, permet au moins d'approfondir le sujet.

A quelle échéance cette réforme permettrait-elle d'aboutir aux 2 milliards d'économie ?

La réforme proposée ne risque-t-elle pas d'exposer le marché social aux aléas ou aux crises financières ?

Serait-il possible de comparer cette réforme aux systèmes de financement du logement social en vigueur dans les pays voisins ?

Par ailleurs, la réforme du livret A ne risque-t-elle pas d'aboutir à un traitement plus sélectif des opérations les plus intéressantes aux dépens de certains opérateurs ou certains territoires ?

Comment M. Michel Camdessus envisage-t-il la sécurisation du financement du logement social ?

La période transitoire de cinq ans est-elle suffisante ?

Par ailleurs, le livret A n'étant qu'un placement parmi d'autres, n'y a-t-il pas un risque qu'on lui préfère d'autres formules, et que la source de financement du logement social soit ainsi tarie ?

Enfin, si la réforme du livret A a lieu, faut-il l'inscrire dans un texte sur le logement ou dans un texte sur l'économie générale, attestant ainsi d'une banalisation de ce livret ?

M. Jean-Yves Le Bouillonnet a rappelé que le livret A était un outil au service du logement social, dans le cadre d'une stratégie de construction, de réhabilitation, d'acquisition, mais aussi de renouvellement urbain. Or la part des financements du renouvellement urbain paraît très désavantagée au regard de leur importance, notamment en direction des collectivités locales.

Par ailleurs, cette réforme suscite nombre d'inquiétudes car jusqu'à présent, le livret A a été le seul instrument fiable.

Si l'on parle beaucoup des placements des fonds gérés par la Caisse des dépôts sur le marché financier, quel produit de ces financements le budget de l'État a-t-il reçu ces vingt dernières années ? Il est très important de le savoir, car l'État est peut-être aujourd'hui celui qui se sert le premier sur ces fonds.

Enfin, une fois la distribution du livret A généralisée à l'ensemble des banques, comment être sûr que ce produit sera proposé en priorité aux clients pour continuer à alimenter la réserve gérée par la Caisse des dépôts ? Si cette garantie n'est pas apportée, il est à craindre que la collecte ne se tarisse.

M. André Chassaigne s'est dit choqué par les arguments de M. Michel Camdessus. Le manque de logement social n'est pas le fait d'éventuelles insuffisances du livret A, mais de l'inapplication de la loi SRU par certaines communes.

Par ailleurs, près de 5 millions de Français sont touchés par l'exclusion bancaire. Or le livret A représente aujourd'hui le dernier instrument de lutte contre l'exclusion bancaire.

En touchant au livret A, il pourrait être porté atteinte à tout un réseau de proximité, car La Poste, les caisses d'épargne s'appuient essentiellement sur le livret A pour assurer leur fonctionnement.

Il a rappelé que les nouveaux réseaux collecteurs pourraient être amenés à proposer aux détenteurs de livret A d'autres produits financiers.

La France a déposé un recours devant le tribunal de Luxembourg, mais ce rapport l'a vidé de sa substance, en tendant à démontrer le bien-fondé des propositions de l'Union européenne.

Mme Fabienne Labrette-Ménager a rappelé qu'entre le moment où une décision de démolition est prise, et la fin de la construction d'un nouveau bâtiment, au moins cinq années se sont en général écoulées. Ne serait-il pas préférable d'essayer de vendre ces logements à un bas prix ?

M. François Brottes a souligné que, souvent, les mal logés étaient également mal équipés au niveau des produits bancaires. Les conclusions de ce rapport sont au moins aussi graves que celles du rapport Attali, car beaucoup trop centrées sur l'aspect bancaire. Il est illusoire de croire que les coûts de construction baisseront dans un contexte d'augmentation des matières premières. Quant à proposer que les collectivités apportent leur contribution, il ne faut pas oublier qu'elles financent parfois jusqu'à 50% des opérations aujourd'hui.

La loi sur le droit au compte est un leurre, et il ne faut pas croire que les banques, parce qu'elles auront signé un cahier des charges, pourront régler la situation des 4 ou 5 millions de personnes exclues des dispositifs bancaires. En effet, ce sont les points de contact, les guichets d'accueil qui sont les plus à même de répondre à la détresse de ces personnes. Or seule La Poste dispose d'un réseau de 17 000 points de contact.

M. Yves Albarello a demandé quelles pourraient être les incitations et les garanties de construction de logements sociaux dans le secteur privé.

M. Jean-Louis Gagnaire a dénoncé le fait de vouloir faire peser sur les plus pauvres des épargnants la construction du logement social. Que va devenir l'épargne des plus démunis ? Pour nombre d'épargnants, le livret A n'est pas de l'épargne à vue, mais une épargne qui se constitue de mois en mois, et à laquelle ils évitent de toucher. Il faut traiter en corollaire la question de l'épargne populaire et de sa juste rémunération. Il est scandaleux d'affirmer que le taux d'épargne ne doit pas dépasser le taux de l'inflation.

La bancarisation des plus démunis est un leurre, ne serait-ce qu'en raison du coût des commissions. Il faut poser des garde-fous.

M. Michel Camdessus a répondu à M. Michel Piron qu'il était immédiatement possible de dégager 2 milliards d'économies par an pour le logement social, à condition de ne pas sur-rémunérer le taux du livret A, et de ramener à 0,40% le taux de commission de

collecte. Tout retard de six mois dans le lancement de cette réforme coûte 1 milliard au logement social.

S'agissant du risque d'exposer le secteur aux aléas financiers, l'on sait, de toutes manières, qu'il faudra diversifier les sources de financement du logement social.

De surcroît, dans un monde où la finance est de plus en plus volatile, il est préférable de disposer de ressources à long terme, que de ressources à vue ou assez liquides. Il est dommage que jusqu'à présent, l'État ait refusé que la Caisse des dépôts complète la ressource du livret A par des financements obligataires. Il faut faire feu de tout bois et se préparer à diversifier le financement de la Caisse des dépôts car il s'agit d'une cause nationale essentielle.

Il a renvoyé les commissaires aux annexes de son rapport, s'agissant des comparaisons qui peuvent être faites avec les autres pays et a souligné que le système français était devenu très primitif par rapport à ce que l'on trouve ailleurs. La démonstration est faite que l'on peut faire davantage, plus social et être plus près des plus pauvres, à condition d'accepter d'utiliser toutes les gammes de financement.

Les organismes d'HLM sont particulièrement attachés à l'égalité de traitement, entre les opérations et entre les territoires. Il n'est pas question de la remettre en cause. Qu'un programme porte sur 50 logements ou sur 1 500, il doit être financé dans les mêmes conditions par la Caisse des dépôts. Il faut néanmoins observer que celle-ci doit jouer son rôle de surveillance. Elle doit s'assurer que l'argent destiné aux plus pauvres est géré convenablement et, lorsque ce n'est pas le cas, « tirer les oreilles » des organismes concernés. Il n'y a pas non plus de raison qu'il y ait un régime plus favorable dans les grandes villes qu'ailleurs.

Plusieurs commissaires ayant évoqué la cannibalisation, M. Camdessus a observé qu'il n'avait pas fallu attendre la généralisation de la distribution du livret A à l'ensemble des banques pour la voir apparaître. Il a même été choqué de constater que, dans le journal qui traitait l'auteur de ce rapport de « vicieux », des opérations typiques de cannibalisation étaient offertes par les caisses d'épargne ! De la même manière, tous les jours, les Français sont poursuivis par tous les organismes financiers, quels qu'ils soient, pour optimiser la gestion de leur trésorerie.

Aucune règle administrative ne pouvant l'empêcher, la solution est du côté de la bonne finance. Dans ce contexte d'incitation généralisée à l'optimisation de la gestion des trésoreries familiales, il faut faire en sorte que le livret A, tout comme le financement du logement social, soient bien défendus. Le rapport a donc proposé quelques mesures-clés de protection.

Il a proposé ce qu'aucune banque ne pourra jamais faire, si elle veut survivre et continuer à prêter : rémunérer l'épargne du livret A à vue, au moins au taux de l'inflation, augmenté de 0,25 % sans impôts.

Deuxième mesure de protection : autoriser la Caisse des dépôts à gérer les finances du logement social comme n'importe quelle entreprise, en jouant sur toute la palette des sources de financement, en accédant en particulier, comme l'État, aux financements obligataires à très long terme.

Troisième mesure de protection : les banquiers ont eux-mêmes proposé que toutes les banques vendant du livret A soient tenues de s'engager à le garder pendant trois à cinq ans dans des emplois du livret A. Cela pour éviter qu'après avoir capté le client, elles ne lui proposent des Sicav ou de l'assurance-vie, par exemple, qui leur assurent des rémunérations supérieures.

La quatrième sécurité vient de Bruxelles. La directive MIF, en effet, régleme l'obligation de conseil faite à tout distributeur d'instruments financiers. Le distributeur est obligé de dire au client quels sont les meilleurs placements financiers pour lui. Ainsi, la banque devra toujours dire que le livret A est le plus avantageux parmi les instruments financiers à court terme. Sinon, elle aura des difficultés avec les instances de contrôle.

M. Camdessus a ensuite répondu à M. Michel Piron, qui s'inquiétait de savoir si la période d'adaptation, qui est de deux ans pour les caisses d'épargne et de cinq ans pour La Poste, serait suffisante. Il appartiendra au Gouvernement, à l'issue de cette double période, de faire le point. D'après les calculs, cela devrait être suffisant.

Reste que nul ne peut prévoir l'avenir. C'est la raison pour laquelle a été prévu un petit observatoire qui s'intéressera à tout ce qui se fait en matière d'accessibilité bancaire, dans le sens de l'adaptation de ces deux réseaux à leurs nouveaux métiers. Les caisses d'épargne avaient indiqué qu'il leur faudrait au moins trois ans ; après avoir examiné leurs comptes, le délai a été fixé à deux ans. Mais on verra bien ce que dira cet observatoire.

Le texte qui interviendra relèvera-t-il d'un texte sur le logement ou d'un texte sur l'économie générale ? M. Camdessus, en tant que simple citoyen, n'a pas d'idée là-dessus. Mais il a rappelé que le plus tôt serait le mieux, car il y va, chaque trimestre, de 500 millions d'euros pour le logement social.

Il a indiqué à M. Le Bouillonnet qu'il partageait sa perplexité, s'agissant du produit, pour l'État, de tous les placements de la Caisse des dépôts sur le marché financier. Comment l'État se rémunère-t-il, à partir des comptes d'épargne gérés par la Caisse des dépôts ? Il est un peu choquant de constater qu'il se sert le premier. M. Camdessus voit là matière à réforme. Laquelle ?

Toutes les propositions du rapport vont dans le sens du renforcement du rôle de la Caisse centrale de la Caisse de dépôts pour gérer cette réforme ; tout le monde lui fait confiance, elle a une histoire, de l'expérience. Autant utiliser au mieux cet instrument, mais il faudrait aussi que tout se fasse dans la transparence la plus absolue. Il n'est pas convenable, en effet, que les comptes du logement social ne soient individualisés, ni dans le bilan de l'État ni dans le bilan de la Caisse des dépôts, si ce n'est dans un hors bilan inintelligible. Il s'agit tout de même de 200 milliards d'euros !

Voilà pourquoi, sans aller jusqu'à proposer un seul poste budgétaire, il serait nécessaire d'individualiser ces opérations dans un établissement public, géré par la Caisse des dépôts, qui permettrait de dresser une « muraille de Chine » autour des ressources consacrées au logement social, qu'il s'agisse du livret A ou des obligations garanties par l'État qui seraient émises. Ce serait l'occasion de clarifier les conditions de rémunération de la garantie de l'État donnée à ces opérations. Aujourd'hui, cette rémunération s'opère sans textes, par un prélèvement de l'État sur le solde des comptes d'épargne. Ce n'est pas correct. Certes, une garantie doit être rémunérée, mais à un barème clairement établi d'avance et respecté.

A M. Le Bouillonnet qui s'est inquiété des opérations de réhabilitation et de rénovation urbaine, M. Camdessus a indiqué qu'il considère lui aussi que ces opérations, qui sont les plus sociales du budget, ont toutes les raisons d'être financées sur la ressource de livret A, sinon par de la ressource le meilleur marché possible, si nécessaire par des financements obligataires.

Rien ne permet de penser que la ressource aurait moins de chances d'être préservée et abondée à hauteur des besoins que par le passé. Aujourd'hui, le livret A apporte 80 % de la ressource de financement du logement social et de la rénovation urbaine. Il continuera à l'apporter. Cela est d'autant plus nécessaire que les collectivités locales ne pourront pas faire beaucoup plus. Cependant il faudra moderniser ce financement de manière que cette ressource soit toujours là et en quantité suffisante.

A M. Chassaigne, M. Camdessus a répondu qu'il n'était pas là pour faire passer des pilules ni pour donner le livret A aux banques, mais pour faire en sorte qu'on tire avantage des circonstances pour améliorer, et non pas pour faire disparaître, le logement social.

Il est exact que les problèmes de logement ne s'arrêtent pas au plus d'un million de mal logés auxquels on a l'habitude de se référer. La situation du logement en France est encore bien pire. La Fondation Abbé Pierre, dont le rapport vient de paraître, est une bonne source d'informations sur le sujet. Ce rapport montre que, dans ce domaine, on n'a pas le droit de dépenser un sou qui ne serait pleinement justifié. Or, depuis des années, on sur-rémunère les intermédiaires financiers au détriment des mal logés.

Beaucoup de collectivités locales se désintéressent malheureusement du financement du logement social. Il faut appliquer rigoureusement la loi. Pour cela, il faut des ressources qui soient aussi bon marché que possible. Tel est bien l'objet du rapport de la mission.

M. François Brottes a mis en avant l'augmentation du coût des matières premières et de tous les coûts qui interviennent dans le financement de la construction. Il est parfaitement exact qu'on ne pourra pas s'en tirer par des « bricolages » financiers. Toutefois on peut au moins jouer sur les variantes que l'on contrôle. Or les 2 milliards d'euros évoqués plus haut sont des variantes entre les mains des pouvoirs publics.

Comme plusieurs commissaires l'ont fait remarqué, les mal logés et les non accédants bancaires sont bien les mêmes personnes, mais ce n'est pas une raison pour les traiter moins bien que ce que la loi a décidé. Si l'on compare le système de bancarisation offert aujourd'hui à travers le réseau de La Poste et celui des caisses d'épargne, au dispositif du droit au compte qui vient d'être voté, on s'aperçoit que c'est l'hospice par rapport à l'hôpital ! Certes, il faut que l'hôpital fonctionne et que la loi soit appliquée. Bien sûr, les banquiers ne sont pas enthousiastes, mais, en tant que citoyen, M. Camdessus ne saurait accepter qu'on dise qu'une loi votée par le Parlement n'est qu'un leurre.

A M. Brottes qui lui rétorquait qu'il n'y avait pas partout d'hôpitaux, M. Camdessus a répondu qu'il y avait des guichets partout, qu'il faudrait que l'accueil y soit possible, et que si la banque ne rendait pas le service prévu, on applique ce qui est préconisé dans le rapport, à savoir un système de *pay or play* : celle qui ne jouerait pas le jeu devrait payer. Il y aurait une mutualisation entre l'ensemble des établissements financiers, qui seraient solidairement responsables en matière d'accessibilité financière.

Certains dirigeants d'organismes collecteurs ont affirmé que l'application de ce rapport se traduirait par des licenciements. Ce n'est pas justifié. Il est même choquant de laisser penser qu'un salarié d'un organisme mutualiste serait un « salarié Kleenex ». S'agissant en particulier des caisses d'épargne, il y a bien d'autres mesures à prendre pour s'adapter au nouveau paysage que de licencier du personnel.

Sur le scandale des démolitions, M. Camdessus a répondu à Mme Labrette-Ménager que, tout en partageant son sentiment, il n'était pas compétent en matière d'urbanisme ou de construction et qu'il faudrait s'adresser à Mme Boutin.

La Poste offre 17 000 points de contact mais il n'y a aucune raison pour que la mesure qui est proposée, surtout avec la période de transition prévue, aboutisse à en supprimer. Par ailleurs, si le Crédit agricole distribue lui aussi le livret A à ses nombreux guichets, on ne devrait pas perdre de la collecte.

M. Camdessus a répondu à M. Albarello, qui se demandait quel type de garanties trouver pour que le secteur privé construise des logements sociaux. Il n'y a pas de raisons pour que le secteur privé n'intervienne pas dans ce domaine, où un peu de compétition permettrait un apport d'idées, de technique et de souplesse.

Il est vrai que le logement social est payé par les plus pauvres des épargnants. C'est une raison de plus pour ne pas sur rémunérer les intermédiaires financiers. Il faut donc être extrêmement vigilants, tant en ce qui concerne la rémunération du livret A que celle des collecteurs.

Le président Patrick Ollier a fait remarquer à M. Albarello qu'il existait certaines villes comme Rueil-Malmaison, où le conseil municipal avait délibéré pour imposer à tout promoteur construisant un immeuble de construire en même temps 30 % de logements sociaux. La loi le permet, ce dont M. le Bouillonnet pourrait s'inspirer.

M. Jean-Yves le Bouillonnet a rétorqué qu'il n'était pas besoin de délibération pour que son office le fasse. Ainsi la société Bouygues construit elle aussi 30 % de logements sociaux. D'ailleurs, personne ne construit dans la ville de Cachan s'il ne s'aligne pas sur la stratégie de développement.

M. Yves Albarello a ajouté qu'il sortait une zone d'aménagement concertée de 23 hectares de haute qualité environnementale, avec mise à disposition par le promoteur de deux hectares pour faire des maisons à coût maîtrisé à 15 euros par jour.

Le président Patrick Ollier a estimé que les plus sociaux n'étaient pas là où on le croyait.

M. François Loos avait cru comprendre qu'il y avait à peu près 200 milliards d'euros de collecte en stocks, correspondant à des prêts destinés au logement social, plus quelques autres milliards pour autre chose que des logements sociaux, ce que M. Camdessus remet en cause ; que dans l'hypothèse où le livret A serait distribué par tout le monde, la collecte serait plus importante, même si le taux d'intérêt servi aux épargnants était plus bas ; enfin, qu'il serait possible de récupérer deux milliards d'euros sur les commissions. Il a demandé à M. Camdessus s'il avait bien compris.

M. Michel Camdessus le lui a confirmé.

M. Marc Goua a fait remarquer à M. Camdessus qu'il n'avait pas parlé du 1 % logement, ni du livret bleu du Crédit Mutuel, autre livret défiscalisé. Il a fait une autre remarque concernant le financement appuyé sur d'éventuelles obligations à long terme émises par la Caisse des dépôts et garanties par l'État. On sera sans doute au prix du marché, et, pour que le logement social soit financé, une bonification de l'État sera sans doute nécessaire. Pendant un certain temps, il a été possible de bénéficier de taux privilégiés, mais la situation est en train de se tendre. Qu'en pense M. Camdessus ?

M. Michel Piron s'est déclaré interrogatif s'agissant de l'accessibilité bancaire. À l'heure où il devient difficile de couvrir l'ensemble du territoire en médecins généralistes, il espère que l'élargissement du livret A, notamment au Crédit agricole, permettra d'assurer le maillage du territoire. Ne risque-t-on pas une réduction du nombre de guichets à l'échelle du territoire national ?

M. François Brottes a remarqué que ce n'est pas parce qu'on a voté une loi sur le droit au logement que cela permet à chacun d'avoir un logement partout où il voudrait vivre. Ce n'est pas la première fois que l'on arrive pas à mettre en œuvre un droit qu'on a instauré, par manque de moyens.

Il a demandé à M. Camdessus s'il avait précisément calculé ce que pouvait coûter le fait que des gens aillent de guichet en guichet en utilisant le livret A comme seul élément de compte bancaire. Les commissions qui rémunèrent ce service sont-elles, ou non, à la hauteur de l'enjeu ?

La Poste a déclaré l'autre jour qu'elle restait déficitaire, en raison des commissions qu'elle perçoit et du coût du service qu'elle réalise. Soit La Poste ment, soit une autre analyse a été faite. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit de chiffres très importants.

M. Michel Camdessus a admis ne pas avoir répondu à propos du livret bleu, qui a les mêmes caractéristiques que le livret A en termes d'exonération fiscale. Le Crédit mutuel bénéficie à cet égard, sous certaines conditions, de la même prérogative de distribution et, en quelque sorte, d'une exonération fiscale.

Il n'a pas soulevé la question car, après avoir discuté avec le Crédit mutuel, il avait cru comprendre que celui-ci était prêt à la généralisation du livret A à l'ensemble des réseaux. Le Crédit mutuel considère qu'il pourra continuer à vivre après, et semble ne pas avoir de problèmes particuliers avec le rapport Camdessus. Par ailleurs, la contribution qu'apporte le 1% logement, qui n'a pas non plus été évoqué, est importante. Peut-être peut-elle s'amender. En tout cas, elle doit demeurer telle quelle.

Ainsi que cela a été observé depuis quatre ans, le taux du financement obligataire sur le marché de Paris est meilleur marché de trois points de base que le livret A. Même s'il y avait lieu à bonification dans les comptes de la Caisse des dépôts, le coût de la ressource, dans les circonstances présentes, ne serait pas un problème.

Si l'on revient quinze ans en arrière, on s'aperçoit qu'il est déjà arrivé que le financement obligataire soit nettement plus cher que celui du livret A. Néanmoins il n'y a pas de raisons d'être très fiers de cette période, puisque le déposant sur le livret A était spolié puisqu'il y avait une rémunération de 6,5 % alors que l'inflation atteignait 13 %.

Désormais, le livret A sera toujours financé au dessus du niveau de l'inflation. Néanmoins, il y a de bonnes raisons de penser que le financement obligatoire sera légèrement au-dessus ou légèrement en dessous. Il faudra en effet adapter l'élément de bonification en fonction de la marge trouvée après les placements financiers de la Caisse des dépôts, et de tout autre source budgétaire, mais cela renvoie au problème précédent.

M. Piron a soulevé la question de l'efficacité de la loi bancaire sur l'accessibilité bancaire et du dépeuplement de nos campagnes, s'agissant notamment des généralistes, mais rien dans le rapport ne semble justifier un changement radical dans le dispositif de La Poste et des caisses d'épargne sur le territoire. Il est proposé à ces dernières des conditions de rémunération qui sont certes moins plantureuses que celles dont elles ont longtemps bénéficié, mais qui ne devraient pas justifier une désertification bancaire du territoire.

S'agissant des caisses d'épargne, ces dernières années, le coût de la distribution du livret A était de 413 millions d'euros par an, compte tenu de ses caractéristiques de distribution dans de très nombreux guichets et du service de tout petits comptes. Leur rémunération atteignait cependant 700 millions d'euros. Le maintien d'une telle activité à un niveau bénéficiaire est possible, à condition que les caisses continuent leur effort d'adaptation. Bien sûr, on préférerait ne bousculer ni la Caisse d'épargne ni La Poste, mais la question est de savoir si on finance le logement des plus pauvres.

M. Brottes a exprimé la crainte qu'on ne soit en train de capter les moyens du financement du logement social et l'accessibilité bancaire. M. Camdessus a regretté de ne pas l'avoir rassuré, mais il lui a demandé d'accepter de regarder de plus près les données qu'il lui avait fournies et précisé que le seul souci qui l'avait animé était de rendre un meilleur service d'accessibilité en finançant le logement social à de meilleures conditions.

Comment faire pour mieux traiter l'épargne populaire ? Il existe toujours un LEP ou livret d'épargne populaire, qui est rémunéré plus généreusement que le livret des caisses d'épargne. Il est cependant réservé aux foyers qui ne paient pas plus de 720 euros d'impôts par an. Cette frontière, peut-être arbitraire, a été instituée pour limiter le bénéfice de cette sur-rémunération de l'épargne liquide à ce type de population. Pour autant, le LEP ne représente qu'une petite fraction de l'épargne collectée, le gros des ressources collectées par les caisses d'épargne venant des livrets A au plafond qui ne sont pas, on le sait, de l'épargne populaire.

Jusqu'à présent, les caisses d'épargne ont fait une sorte de péréquation entre les gros comptes et les petits comptes, les premiers finançant en quelque sorte les seconds. Cette péréquation, qui continuera dans les années qui viennent, fait sens. Il n'en serait pas de même d'une péréquation malsaine, subreptice, qui assurerait un devenir confortable aux réseaux financiers par des commissions prélevées sur les sommes réservées au logement le plus social.

Faut-il faire plus pour mieux rémunérer l'épargne des plus pauvres ? M. Camdessus serait d'accord, mais à condition que ce ne soit pas prélevé sur les ressources affectées au logement social. Si, dans les disponibilités budgétaires ou fiscales du pays, il y avait des moyens pour le faire, on ne pourrait qu'applaudir. Malheureusement, aujourd'hui, cela ne semble pas être le cas. C'est la raison pour laquelle on peut penser que le maintien d'une certaine sur-rémunération du LEP constitue un geste utile, mais qu'on ne pourra pas aller beaucoup plus loin.

Le président Patrick Ollier a conclu sur le fait que le débat avait été extrêmement intéressant, remerciant M. Michel Camdessus d'avoir répondu de façon détaillée et argumentée à toutes les questions.



La commission a ensuite nommé **M. Philippe Meunier rapporteur sur la proposition de résolution (n° 513) sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les redevances aéroportuaires (n° E3441)**.

La commission a ensuite procédé, sur le rapport de M. Philippe Meunier, en application de l'article 88-4 de la Constitution, à l'examen de cette proposition de résolution.

Le rapporteur a indiqué que la proposition de directive proposée par la Commission européenne le 24 janvier 2007, actuellement en discussion au Parlement européen et au Conseil, avait pour objet l'établissement de principes communs aux États membres pour la perception des redevances aéroportuaires dans les aéroports communautaires. Cette proposition, qui tient compte des recommandations adoptées en 2004 par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) sur les redevances d'aéroport s'appuie sur le fait qu'il existe, aujourd'hui en Europe, différents systèmes de tarification de l'usage des infrastructures aéroportuaires, systèmes qui n'ont pas toujours de justification et font l'objet d'une information insatisfaisante.

Le rapporteur a rappelé que cette matière des redevances aéroportuaires fait aujourd'hui l'objet en France d'une législation et d'une réglementation spécifiques contenues aux articles L. 224-2 et R. 224-1 et suivants du code de l'aviation civile.

La proposition de directive présentée par la Commission européenne prévoit, en premier lieu, que les États membres doivent respecter le principe de non discrimination entre les transporteurs aériens ou entre les passagers aériens. Elle impose, par ailleurs, aux États membres de l'Union la mise en place d'une procédure de consultation obligatoire et régulière entre les entités gestionnaires des aéroports et les compagnies aériennes. Elle prévoit également la création par chaque État membre d'une autorité de régulation indépendante chargée de veiller à la bonne application des mesures prises en application de la directive et d'arbitrer les litiges susceptibles de survenir. La proposition de directive détermine enfin les échanges d'informations à réaliser sur une base régulière entre gestionnaires d'aéroports et compagnies aériennes, en application du principe de transparence.

Dans sa proposition de résolution adoptée le 19 décembre 2007, sur le rapport de Mme Odile Saugues, la Délégation de l'Assemblée nationale jugeait indispensable, qu'existe au plan européen un cadre réglementaire harmonisé de fixation des redevances aéroportuaires ; elle considérait que la proposition de directive présentée par la Commission méritait à cet égard d'être soutenue. La Délégation demandait également que les États membres soient autorisés à retenir un seuil d'application inférieur à celui de 5 millions de passagers annuels, prévu par le Conseil des ministres et le Parlement européen, que soit adopté un article posant explicitement le principe de la liaison entre les redevances et les coûts et enfin, que l'autorité de régulation soit dotée de pouvoirs de sanction de nature pécuniaire, en cas de manquement des gestionnaires des aéroports à leurs obligations.

M. Philippe Meunier a souligné la qualité et le caractère constructif des travaux de la Délégation pour l'Union européenne, demandant à la commission d'adopter la proposition de résolution. Il a souhaité insister néanmoins sur deux points : il a demandé ainsi que, pour chaque aéroport visé par la directive, les associations de passagers, les élus des communes riveraines et les associations de riverains soient informés de l'ensemble des données relatives à la fixation des redevances aéroportuaires et de leur montant, car ils sont tous également concernés par ce système de redevances aéroportuaires, aux côtés des entités gestionnaires des aéroports et des compagnies aériennes. Le rapporteur a rappelé également que le développement des compagnies à bas coût, qui change la philosophie des transporteurs aériens, s'il présente un intérêt en termes d'aménagement du territoire, doit être maîtrisé, étant donné les obligations faites aux États membres de limiter les émissions de gaz à effet de serre.

Suite à l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'est engagée entre les membres de la commission.

M. Franck Lesterlin, s'exprimant au nom du groupe S.R.C., a salué l'excellent rapport présenté par Mme Odile Saugues au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur une proposition de directive très technique. Il s'est félicité de la mise en place annoncée d'un cadre réglementaire dans un système où le désordre prévalait. L'unification du marché intérieur des transports implique de fixer des règles. Celles que propose la Commission européenne s'inspirent des travaux de l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI) en 2004 et apparaissent raisonnables.

Mme Laure de la Raudière a félicité, au nom du groupe UMP, le rapporteur pour la précision de son rapport, estimant qu'il est nécessaire d'harmoniser des redevances aujourd'hui disparates. Qu'en est-il des seuils mentionnés dans la proposition de résolution ? La proposition de directive prend-elle, par ailleurs, en compte la nécessité d'apporter des financements supplémentaires aux mesures de lutte contre le réchauffement climatique ?

Le président Patrick Ollier a rappelé que Mme Odile Saugues avait été rapporteur pour avis au sein de la commission, chargée du budget des transports aériens pendant la précédente législature.

Le rapporteur a indiqué :

– que la proposition de directive ne prenait pas en compte spécifiquement les problématiques du développement durable et qu'elle visait principalement à restreindre des distorsions de concurrence ;

– que la question du seuil de passagers déterminant les aéroports concernés faisait débat entre les États membres ; c'est pourquoi la proposition de résolution demande que les États membres puissent appliquer un seuil inférieur à cinq millions de passagers.

Il a ensuite présenté un amendement à la proposition de résolution, visant à intégrer plusieurs intervenants également concernés aux côtés des gestionnaires d'aéroports et des compagnies aériennes dans les procédures d'information sur le fonctionnement du système de redevances aéroportuaires et leur montant : les associations de passagers, les élus des communes riveraines et les associations de riverains.

A l'unanimité, la commission a *adopté* l'amendement et *la proposition de résolution ainsi modifiée*.



Informations relatives à la Commission

La commission a nommé M. Pierre Lasbordes rapporteur sur le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif aux opérations spatiales (n° 614).

La commission a ensuite décidé la création d'un comité de suivi des propositions de la commission pour la libération de la croissance française (rapport Attali).

Ont été désignés :

pour le groupe UMP :

membres :

- M. Jean-Paul Charié
- Mme Marie-Louise Fort
- Mme Fabienne Labrette-Ménager
- Mme Laure de La Raudière
- M. François Loos
- M. Patrick Ollier
- M. Michel Piron
- M. Michel Raison
- M. Jean-Charles Taugourdeau

suppléant :

- M. Jean-Pierre Grand

pour le groupe S.R.C. :

membres :

- M. François Brottes
- Mme Corinne Ehrel
- Mme Geneviève Fioraso
- M. Marc Goua
- Mme Frédérique Massat
- M. Philippe Plisson

suppléantes :

- Mme Annick Le Loch
- Mme Marie-Lou Marcel

pour le groupe NC :

membre :

- M. Jean Dionis du Séjour

suppléant :

- M. François Sauvadet

pour le groupe GDR :

membre :

- M. Daniel Paul

suppléant :

- M. André Chassaigne

Puis la commission a nommé M. Olivier Carré rapporteur de la mission d'information sur le thème de « l'accèsion sociale à la propriété dans le parc HLM ».

