

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

– Audition, ouverte à la presse, de MM. Michel Bouvard, Président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, et Augustin de Romanet, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, sur les mécanismes de financement du logement social..... 2

Mercredi
9 février 2011
Séance de 17 heures

Compte rendu n° 44

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Serge Poignant**
Président



La commission a auditionné **MM. Michel Bouvard, Président de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations**, et **Augustin de Romanet, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations**, sur les mécanismes de financement du logement social.

M. le président Serge Poignant. Je souhaite la bienvenue à Michel Bouvard, président de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, ainsi qu'à Monsieur Augustin de Romanet, directeur général de la Caisse. Nous sommes très heureux de vous recevoir aujourd'hui pour débattre avec vous d'un sujet spécifique, le niveau du taux de centralisation de l'épargne réglementée et de son adéquation avec les besoins de financement du logement social. Un premier projet de décret a été présenté mais repoussé par les acteurs en présence ; un second a été présenté la semaine dernière : j'espère que vous pourrez nous donner votre avis sur ses dispositions.

Je souhaiterais, avant que le débat ne s'engage, vous poser immédiatement deux questions : d'une part, ce nouveau projet de décret peut-il permettre d'assurer un financement durable du logement social dans notre pays ? D'autre part, ce système donne-t-il suffisamment de liberté au système bancaire pour continuer de financer l'économie réelle ?

Compte tenu du temps imparti, je passe immédiatement la parole au président Bouvard avant que les participants puissent vous poser les questions qu'ils souhaitent.

M. Michel Bouvard, président de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations. En préalable, je rappelle que l'épargne réglementée, principalement composée par les livrets A et les livrets de développement durable (LDD), constitue une section à part entièrement gérée par la Caisse des dépôts et consignations. Il y a quelques années, cette épargne n'était collectée que par un petit nombre d'établissements, ce qui constituait une sorte d'oligopole bancaire dont l'existence a été contestée devant la Commission européenne. En outre, les différents acteurs en présence ont bien pris conscience qu'ils allaient devoir bénéficier d'un volume supplémentaire de liquidités en vue de financer le logement social et la politique de la ville : autant de raisons pour lesquelles la réglementation a été revue en profondeur par le livre IV de la Loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008. Ayant notamment prévu un élargissement de la distribution de l'épargne réglementée, la loi a également prévu l'instauration d'une période transitoire : une part du livret A et du LDD sont gardés par les établissements bancaires, une autre part est confiée à la Caisse des dépôts à hauteur de 160 milliards d'euros, auxquels s'ajoute la moitié de la capitalisation annuelle. À la fin de l'année 2011, il était par ailleurs prévu qu'un taux de centralisation soit défini afin d'assurer la stabilité des ressources pour la Caisse des dépôts. La LME a également prévu que le fonds d'épargne devait à tout moment disposer d'une ressource plancher, en d'autres termes d'une centralisation supérieure ou égale à 125 % des encours de prêts au logement social et à la politique de la ville. La Commission de surveillance de la Caisse s'est penchée sur le premier projet de décret mais l'a repoussé compte tenu de ses dispositions : elle a ensuite obtenu que le taux de centralisation soit fixé à 70 % à l'issue de la période transitoire comme Christine Lagarde, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, s'y était engagée lors des débats relatifs à la LME. La Commission de surveillance a ensuite examiné le second projet de décret et, tout en soulignant ses réelles avancées (la disparition du corridor de 2 – 3 % initialement prévu, la mise en place d'un seuil d'alerte lorsque le taux atteint 135 %, quelques améliorations juridiques), n'a néanmoins pas donné son aval car le système prévu ne garantit pas une remontée du taux à 70 % à un horizon suffisamment bref. À l'horizon 2014-2015, les besoins de financement pour le logement

social et la politique de la ville seront accrus : or, si le taux de 125 % garanti par la loi assure ce financement, il n'assure pas, en revanche, les autres emplois du fonds d'épargne (financement d'infrastructures de transports, d'équipements hospitaliers, d'installations en eau et assainissement, de prêts à Oséo...). On s'est battu, avec le directeur général, pour assurer des prêts à long terme car l'argent public va nécessairement se raréfier au fil du temps et il faut préserver cette capacité à assurer l'équipement des pays dans la durée.

M. Augustin de Romanet, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. Je suis très heureux d'être ici parmi vous car c'est votre commission, la commission des affaires économiques, qui est compétente au fond sur la LME et c'est la LME qui a établi cette clé de répartition de ce fonds d'épargne. En une brève formule, disons qu'il y a récemment eu une bataille entre les banques et l'État pour gérer une ressource dont la Caisse n'est que l'intendant. Avec le projet de décret actuellement présenté, il apparaît que l'État reconnaît l'impératif d'un financement durable du logement social, qu'il préserve ainsi l'avenir mais que, pour autant, il ne laisse que peu de marges de manœuvre pour de nouveaux emplois. Si le Parlement le souhaite, il peut tout simplement modifier le taux de centralisation minimum du fonds d'épargne sans que le pouvoir réglementaire ne puisse, en aucune manière, s'y opposer. En vérité, dans cette affaire, les banques ont eu un raisonnement en trois temps :

- en 2006, elles ont souhaité une banalisation de la distribution car, celle-ci étant auparavant réservée à seulement quelques acteurs, elles estimaient subir un désavantage compétitif ; en échange, elles s'étaient engagées à centraliser l'ensemble auprès de la Caisse des dépôts et consignations ;

- la LME, en août 2008, a ensuite prévu que le taux agrégé de centralisation soit de 70 % ce qui, par contrecoup, confiait au réseau bancaire environ 30 % des sommes collectées.

- les banques ont ainsi espéré bénéficier par la suite de nouvelles ressources mais, peut-être en raison de la crise également, 90 % des dépôts viennent de comptes qui étaient déjà ouverts dans ces banques : il y a donc eu une sorte de « cannibalisation », de « bancophagie » qui n'ont pas véritablement créé de nouvelles ressources. C'est la raison pour laquelle les banques réclament aujourd'hui un taux de centralisation de seulement 50 %.

L'État est naturellement libre de faire ce qu'il souhaite de son argent mais il doit avoir conscience qu'il peut avoir besoin de ces sommes (pour diverses opérations comme le financement du Grand Paris par exemple). Une récente étude du cabinet McKinsey, *Farewell to cheap capital* (décembre 2010), a montré que les demandes en investissements dans le monde allaient considérablement augmenter au cours des prochaines années en raison du développement des pays émergents (le capital moyen par habitant en Chine est actuellement de 5 000 dollars par habitant quand il est de 50 000 dollars en Union européenne) et du rattrapage de la part des pays développés, qui ont vu leurs investissements baisser depuis une trentaine d'années (ceux-ci représentaient 25 % du PIB au début des années 1960 contre 20 % seulement aujourd'hui). En outre, les banques ne consentent plus de prêts au-delà de 12 ou 13 ans : il faut, pour passer outre cet obstacle, élaborer des « *project bonds* » à l'échelle de l'Union européenne comme cela existe aux Etats-Unis mais la réflexion n'en est pas du tout à ce stade. Il convient donc de faire attention à ce que fait l'État !

Très rapidement, je vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à regarder le document qui vous a été distribué.

En page 2, vous verrez quels sont les quatre objectifs que doit poursuivre la Caisse à travers son fonds d'épargne : attirer une épargne suffisante, rémunérer les réseaux bancaires, prêter dans les meilleures conditions pour l'intérêt général et rémunérer l'État pour sa garantie.

En page 3, vous trouverez la description du fonctionnement de cette machine, pour reprendre l'expression de François Bloch-Lainé, consistant à « transformer des liquidités en HLM ».

La page 4 vous donnera un large éventail des nouveaux emplois qui peuvent être faits des fonds centralisés par la Caisse, qui vont bien au-delà du seul financement du logement social : financement d'infrastructures de transport, des Universités, de la mise en conformité de stations d'assainissement avec la réglementation applicable à l'Union européenne (qui a tout de même mobilisé 1,5 milliards d'euros)...

En page 5, vous verrez quelle est la structure du financement du logement social en France et, notamment, la part prépondérante de la Caisse des dépôts dans cet ensemble (soit 72 % du total).

Page 6, vous voyez que le monde du livret A en 2010, avec des signatures de prêts sur fonds d'épargne s'élevant à 16 milliards d'euros, n'a plus grand-chose à voir avec celui de 2004, date à laquelle ils s'élevaient à seulement 4 milliards d'euros. Nous anticipons d'ailleurs la poursuite de cette tendance, avec des prévisions de signatures de l'ordre de 20 milliards d'euros pour 2011. Le système est très dynamique, et c'est cette dynamique que le président Bouvard et moi-même avons du mal à faire comprendre ce point au ministère de l'économie et des finances, qui continuait de considérer le livret A comme une réserve d'argent essentiellement dormante. Au cours de la crise, et notamment en 2009, le secteur du logement social a eu un rôle contra-cyclique important.

Page 7, nous exposons les raisons pour lesquelles les dépenses financées par le livret A vont continuer à croître à l'avenir.

Les données présentées page 8 permettent quant à elles d'illustrer ce que j'ai dit tout à l'heure, avec un stock de prêts sur fonds d'épargne qui devrait atteindre 176 milliards d'euros en 2016, en croissance de 59 % par rapport à 2009, et près de 200 milliards en 2020. Et avec ce financement, nous ne faisons que rester sur le rythme élevé prévu par le plan de cohésion sociale.

M. Michel Bouvard. Je signale à ce propos que nous sommes déjà au-delà de ce qui avait été prévu dans le rapport de M. Camdessus, qui avait justifié l'extension de la distribution pour avoir plus de ressources d'épargne réglementée !

M. Augustin de Romanet. La page 9 rappelle ensuite la règle fixée à travers la LME qui dispose qu'à aucun moment la Caisse des dépôts et consignations ne doit bénéficier de moins de 125 % de liquidité d'une assiette de prêts. Il s'agit d'une règle que nous avons « soufflée » au législateur avec le président de façon à être bien sûrs que nous pourrions toujours rendre l'argent aux Français. Les livrets A sont en effet des dépôts à vue, sur lesquels sont déposés des sommes à la liquidité parfaite que les titulaires peuvent retirer comme ils l'entendent ; si nous avons 200 milliards d'euros d'encours de prêt, la règle des 125 % nous oblige à disposer de 250 milliards d'euros de liquidité, ce qui permet de faire face à une décollecte importante.

Si le Gouvernement souhaite utiliser les fonds du livret A pour financer d'autres politiques que celles que nous finançons actuellement, il mordrait sur la liquidité et risquerait de mettre en péril l'équilibre de la section. Une solution technique consisterait alors à déplacer l'assiette des 125 % ou à modifier ce taux ; l'imagination sur ce point n'est pas bridée.

M. le président Serge Poignant. Merci pour cette présentation concise et claire. Vous avez, ce faisant, répondu à ma question portant sur le souhait des banques de bénéficier d'un taux de centralisation moins fort et de son impact sur les liquidités dont elles disposent.

M. Augustin de Romanet. Je signale à ce propos que l'agence de notation *Moody's* a publié une dépêche il y a quinze jours, dans laquelle elle rappelle que, quelle que soit la décision du Gouvernement à ce sujet, la diminution des liquidités dont disposent les banques ne pourrait au total s'élever qu'à 15 milliards d'euros, ce qui est peu quand on sait que l'encours de SICAV monétaires représente plus de 450 milliards d'euros. Je ne dis pas, cependant, que les banques n'ont pas à faire face à des difficultés de liquidité en raison notamment de l'application des nouveaux ratios Bâle III ! Je signale en outre que les fonds qui ne sont pas centralisés à la CDC restent dans les banques et sont comptabilisés dans leur bilan.

Je répondrais donc au président Poignant de la manière suivante. Premièrement, il ne faut pas nier que les banques ont un problème, et d'ailleurs Bâle III a été fait pour leur poser problème en renchérissant leurs coûts de fonctionnement et diminuer leur rentabilité pour les pousser à prendre moins de risques. Deuxièmement, les quantums dont on a discuté récemment ne sont pas de nature à bouleverser le fonctionnement des banques. Troisièmement, ce n'est pas parce qu'une moindre décentralisation de long terme pénaliserait les banques que l'État doit se priver de ressources permettant d'assurer des financements de long terme.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet. Merci beaucoup pour vos éclaircissements. Je dois dire qu'à l'exception des naïfs, personne ne pouvait ne pas anticiper ce qui s'est passé. Nous avons fait état de nos remarques lors de la présentation du rapport. Je voudrais rappeler à M. Michel Bouvard, qui représente le Parlement à la Caisse des dépôts, qu'avant que le Gouvernement ne décide d'élargir la décentralisation, le problème qu'avait le Gouvernement était un contentieux avec les banques. Le Gouvernement a cédé non pas sur l'aspect juridique, qui était indéniable, mais sur la centralisation : rien n'interdisait le transfert total de la gestion du livret A à la Caisse. Je voudrais aussi rappeler que, la main sur le cœur, les banques qui avaient initié la procédure, avaient affirmé qu'elles ne toucheraient à rien. Lors du débat parlementaire, un certain nombre d'entre nous avons dit que le dispositif dans lequel nous entrions aurait pour effet de désacraliser le livret A. Nous avons également souligné qu'il existait un risque énorme pour l'intérêt général, qu'il s'agisse des politiques de logement ou de la politique de la ville, de l'étude jusqu'à la maîtrise d'ouvrage, et des stratégies en matière d'hôpitaux, etc. Ce qui est inquiétant, c'est que personne (ni le monde du logement, ni les parlementaires attachés à ce dispositif, ni certains membres du Gouvernement) n'a été capable de résister à la pression des banques ; dire aujourd'hui que c'est la situation des banques qui pose problème devrait fâcher les Français.

Que disent les banques aujourd'hui ? Elles ne demandent pas une moindre centralisation, mais affirment qu'elles veulent bien participer au financement du logement social. Nous savons bien ce que cela signifie et la nécessité dans laquelle vont être tous les acteurs du logement social d'aller chercher des financements par le prêt, qui vont augmenter le prix du loyer.

J'ai trois questions à vous poser à tous les deux. Premièrement, pourriez-vous nous résumer le contenu du décret dont nous n'avons pas connaissance à cette heure ? Deuxièmement, que pensez-vous de la possibilité d'ouvrir le financement du logement social aux banques de droit commun ? Troisièmement, quelle serait la perte pour le budget de la nation de la mise en œuvre du dispositif élargi car, je le rappelle, si la Caisse des dépôts prête moins, l'État garantit moins, et si l'État garantit moins, il est moins rémunéré ?

Pour terminer, si le Gouvernement doit exercer sa compétence, nous ne pouvons que regretter que la technique du décret vienne « chahuter » l'esprit de la loi.

M. Michel Piron. Beaucoup des questions qui ont été posées me conviennent. J'ai néanmoins quelques questions supplémentaires.

L'utilité des fonds du livret A n'est pas contestable : nous avons d'ailleurs atteint cette année un record de financement des logements sociaux. Cela dit, il n'est pas possible de se féliciter de ce résultat sans s'interroger sur la capacité à poursuivre un tel effort de financement. Je voudrais, à ce titre, faire part de mes interrogations sur les financements à long terme, au-delà du logement social : hôpital, transport, université, etc. Quels sont les perspectives et les souhaits de la Caisse des dépôts à ce sujet ?

Ensuite, je voudrais savoir comment se positionne la Caisse des dépôts et consignations par rapport à ses concurrents s'agissant des politiques de long terme et de court terme, et quelle est sa spécificité. Quels sont vos souhaits et vos vœux dans ce cadre ?

M. Louis Cosyns : Je ne reviendrai pas sur le débat relatif au partage entre la CDC et les banques. Mais la faible rémunération des banques sur la distribution du livret A et la hausse de la centralisation au profit de la CDC ne risquent-elles pas de mettre un terme au livret A peu intéressant pour les banques et de les inciter à promouvoir d'autres produits d'épargne plus favorables à leur bilan ?

M. Daniel Goldberg : La question est de savoir ce qui relève de l'intérêt privé et ce qui relève de l'intérêt général. Le mécanisme très intéressant du livret A – dont nous sommes tous les héritiers – est fondé sur le principe selon lequel la somme d'intérêts privés de ceux qui déposaient sur un livret A constituait un intérêt général. Après avoir agité un certain nombre de signaux d'alarme dès 2006-2007 et au moment de la LME en 2008, on s'aperçoit qu'ils n'étaient pas fortuits. J'ai assisté aux auditions de la Commission des finances mais comme nous sommes ici à la Commission des affaires économiques, pourriez-vous nous préciser s'il vous semble effectivement qu'avec le projet de décret, rejeté par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), il n'y a aucun risque pour le logement social pour les quelques années qui viennent ? Rappelons que des engagements très forts ont été pris en la matière : hier encore, Maurice Leroy a pris des engagements sur l'augmentation du nombre de logements à financer et à produire en Île-de-France, notamment dans le cadre du Grand Paris, en dehors des infrastructures.

Deuxième point : si je suis votre propos, le plus gros problème concernerait les investissements, à long terme, de ce qui fait l'intérêt général : l'aménagement, les transports, les universités, ... A quel niveau d'investissements le blocage se situe-t-il selon vous ?

Mon troisième point concerne la lettre de Mme Obolensky s'adressant au Directeur général du Trésor et proposant de libéraliser complètement le financement du logement social et de distribuer tous les types de prêts, prêts locatifs à usage social (PLUS) inclus.

Indépendamment de l'avis que vous pourriez avoir sur le rôle des banques, que cela changerait-il pour la CDC ?

M. Jean-Pierre Nicolas : À un moment où l'argent se fait globalement rare, et l'argent public encore plus rare, il est évident que la CDC joue un rôle essentiel dans l'économie du pays. Les éléments graphiques que vous avez présentés illustrent bien la dynamique qu'apporte la Caisse à l'activité économique, notamment au logement social.

Avec un plancher d'investissement de 125 % des encours de prêts pour le logement social et la politique de la ville, n'est-on pas en train de se brider dans le financement d'autres infrastructures ? Elargir l'assiette pour permettre de financer ces infrastructures et permettre ainsi la création d'emplois me paraît être une solution ou une préconisation de sagesse. À quel niveau avez-vous envisagé que l'on pourrait fixer ce plancher de centralisation ? À 140 % ? 150 % ? A mon sens, il faudrait l'augmenter.

M. William Dumas : Les banquiers ont toujours demandé à pouvoir distribuer le livret A. Je m'étonne que mon collègue pense que le taux n'intéressera plus leurs clients. Je pense que les banquiers ont toujours été intéressés par le livret A parce que c'est un taux d'appel.

Ma question concerne les garanties : lorsque la CDC accorde des prêts pour la construction de logements sociaux, elle exige 100 % de garanties publiques, qu'il s'agisse de communes, de communautés ou de départements. Aujourd'hui, cela commence à poser plus de problèmes aux départements qu'auparavant parce que l'on a décentralisé la construction de logements dans certaines communes de très petite taille. Celles-ci ne disposent pas d'une surface financière suffisante pour assurer cette garantie. Elles se tournent donc systématiquement vers le département. Les bailleurs sociaux en font de même. Ou, s'ils se tournent vers des caisses de garantie, le coût est répercuté sur les loyers. La CDC ne pourrait-elle pas, dans certaines situations, retenir une garantie inférieure à 100 % ? Très souvent, le département garantit 50 %, et les autres collectivités, les 50 % restants. Lorsque ces dernières ne le peuvent, c'est le département qui garantit à 100 % les opérations. Cela constitue des sommes considérables. Il y a une quinzaine ou une vingtaine d'années, un organisme de logement social a fait faillite dans le centre de la France. Certains départements comme le Puy-de-Dôme s'en souviennent.

M. Jean-Marie Morisset : Le 5 février dernier, nous pouvions lire dans la presse le titre suivant : « Bercy met fin à la querelle entre les banques et la Caisse des dépôts ». Je m'aperçois que quelques jours plus tard, les litiges existent toujours entre nos nouveaux collecteurs et le distributeur historique qu'est la CDC. Beaucoup de paramètres entrent en jeu dans ce dossier : on joue sur le taux de centralisation, sur le taux du seuil d'alerte, etc.

Depuis l'ouverture du livret A aux banques, quel est l'encours des fonds collectés à ce jour par celles-ci ? Et combien vous sont-ils remontés ? Par ailleurs, quel est l'encours des ressources actuelles de la CDC ? Quel est l'encours des prêts ? Quel est celui du fonds d'épargne ? Si ce dernier alimente le budget de l'État, à quelle hauteur chaque année ?

L'objectif, c'est le logement social. C'est que tous les organismes collectent des fonds sur le terrain. Le moment n'est-il pas venu d'imposer aux nouveaux collecteurs le financement du logement social ? Je suis persuadé qu'ils seraient tout à fait à même de le faire au niveau local.

M. François Brottes : Il ne fait aucun doute que la CDC est la compagnie républicaine de sécurité (CRS) des financements publics : il faudrait peut-être la rattacher au ministère de l'Intérieur et non plus à Bercy ! Il y aurait moins de débats ! Je remercie à nos gardiens du temple républicain d'y veiller, Monsieur le Président.

Je ferai trois remarques : la première, pour rappeler que les banques veulent le beurre et l'argent du beurre. Elles ont réclamé le livret A à corps et à cris. Depuis les accords de Bâle III, elles l'ont obtenu et voilà maintenant qu'elles souhaitent être mieux rémunérées au motif que cela leur coûte trop cher. Qu'elles le rendent, dans ce cas-là ! Cela dit, la négociation de Bâle III était déjà en cours lorsqu'elles ont fait cette demande donc il ne s'agit nullement d'une découverte.

Deuxièmement, la ministre de l'Economie et des finances nous a indiqué qu'elle avait fait le point sur les doubles détenteurs de livrets, puisque cette double détention est interdite par la loi. Par contre, elle n'a pas pu nous dire ce que cela représentait en volume et en nombre. Disposez-vous, pour votre part, d'indications ? En quoi les mesures qui seront prises pour éviter les doublons pourront-elles porter préjudice à la collecte ?

Ma troisième et dernière question est très perfide et je m'en excuse par avance : la CDC serait, paraît-il, le nouvel actionnaire de la Poste. J'ai cru comprendre que ce n'était pas forcément sa volonté initiale mais qu'on l'avait fortement sollicitée. J'ai aussi cru comprendre que la CDC avait des exigences en matière de résultats pour la Poste, ce qui peut avoir du sens pour les intérêts de la CDC. Cette exigence ne va-t-elle pas pénaliser la collecte du livret A qui n'est pas forcément la plus rémunératrice pour la Poste ?

Mme Frédérique Massat : Il n'est de surprise pour personne que les acteurs du logement social sont extrêmement mécontents de ce projet de décret ! Nous avons peu de prérogatives face à un projet de décret : pensez-vous cependant que nous puissions prendre une initiative législative afin d'augmenter le plancher de 125 % et d'en élargir l'assiette à de nouvelles missions d'intérêt général, comme cela a déjà été proposé par les différents intervenants ?

Concernant la Fédération française des banques, je suis, moi aussi, très inquiète de leur demande de distribuer les prêts de logement social. Cela mettrait à mal le système que nous connaissons actuellement. Je pense notamment à l'égalité et à la solidarité territoriales qui ne seraient plus leur préoccupation. En tant que parlementaires, encore une fois, que pouvons-nous faire pour « sauver le soldat Caisse des dépôts » ?

M. Michel Bouvard : On a surtout parlé du décret sur le taux de centralisation. En réalité, comme l'a rappelé Louis Cosyns dans son intervention, il y a deux décrets : l'un sur la rémunération qui diminue le commissionnement pour le porter de 0,6 % à 0,5 %. Je rappelle que le rapport Camdessus considérait que tant qu'on ne descendait pas en dessous des 0,4 %, les choses restaient possibles. Le taux de 0,5 est certes un taux de rémunération plus faible qu'auparavant, qui engendre une recette pour l'État. En effet, chaque année, ce dernier récupère la totalité du fonds d'épargne à l'exception de la part que l'on affecte aux fonds propres au cas où il est nécessaire de les renforcer. Le 2^e décret est le décret de centralisation. Augustin de Romanet et Benjamin Dubertret seront mieux à même de rentrer dans les détails car le texte contient des formules mathématiques. Il faut garder à l'esprit le fait que ce nouveau décret n'est pas moins bon que le décret de la période transitoire. Il garde l'objectif des 70 % même s'il est affiché à partir de 2015. Il reporte donc l'échéance de la centralisation de 70 %. Les deux décrets combinés introduisent également une variation de rémunération

des réseaux, en fonction du taux de centralisation, pour s'efforcer de motiver ces réseaux. Cela engendre une certaine complexité.

Je souhaiterais à présent revenir sur deux points.

Tout d'abord : que peut-on faire pour améliorer la situation et quel problème l'investissement de long terme pose-t-il ? Lorsque l'on a discuté de la LME, un débat a eu lieu afin de déterminer le contenu de l'assiette des 125 %. Le texte initial du Gouvernement n'y incluait que le financement du logement social. Nous y avons ajouté par voie d'amendement le financement de la politique de la ville car il est inséparable de celui du logement social. Si l'on va jusqu'au bout du raisonnement, on peut considérer que d'autres éléments, tels les transports en site propre, pourraient y figurer. Il serait logique que l'assiette retenue pour la détermination des 125 % comprenne tous les investissements de long terme car nous proposons des prêts d'une durée de 40 ou 50 ans – durée qui s'est d'ailleurs allongée. Les flux sont positifs tous les ans. Une masse de plus en plus importante des disponibilités est par conséquent mobilisée pour des prêts de très long terme, ce qui crée une certaine rigidité par rapport à la liquidité du système. Il serait donc logique que la totalité des prêts de long terme, sans qu'il soit nécessaire de les catégoriser, se retrouvent dans l'assiette des 125 %. L'autre solution consiste à relever ce taux de quelques points, pour le faire passer de 125 à 126, 127 ou 128 %. La loi fixe en effet un montant minimal de 125 % mais n'interdit nullement d'augmenter ce taux.

Le deuxième sujet concerne la demande de la Secrétaire générale de la FFB. Je considère que ce débat a déjà eu lieu et qu'il a été tranché dans le cadre de la discussion du projet de loi de modernisation de l'économie. Il y a eu un débat sur la déliaison des prêts – c'est-à-dire sur la question de savoir si les banques pourraient accorder des prêts au logement social. Rappelons qu'elles peuvent déjà le faire pour les prêts locatifs sociaux (PLS). Par ailleurs, les banques n'ont pas répondu à l'adjudication de PLS qui a été effectuée à la demande du chef de l'Etat, au plus fort de la crise, pour faciliter le soutien à la construction par la reprise des opérations de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) qui avaient échoué. Cette adjudication n'a pas été souscrite en totalité – loin s'en faut ! – alors que les banques expliquaient qu'elles avaient, plus que jamais besoin de ressources à cette époque-là. Le système actuel permet à tous les organismes de logements sociaux – où qu'ils soient sur le territoire, en secteur tendu ou pas, qu'ils aient une cotation de trésorerie satisfaisante ou pas, qu'ils aient une grosse production annuelle ou pas, qu'ils fassent principalement de la réhabilitation ou de la construction neuve – d'être traités de la même manière et d'obtenir leurs prêts.

Cela est irremplaçable, car c'est une mission de service public. Ce débat a eu lieu et a été tranché par la Représentation nationale. Il n'y a pas lieu d'y revenir. Si les banques veulent financer le logement social, elles peuvent le faire dans le cadre actuel, qui est très satisfaisant. Il est vrai toutefois que, du fait des accords de Bâle III, les banques vont être confrontées à des difficultés de liquidité. Mais le fonds d'épargne n'a pas vocation à constituer une variable d'ajustement.

M. Augustin de Romanet, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. Pour répondre en premier lieu à la question de M. Le Bouillonnet sur le financement du logement social par les banques, nous estimons qu'il s'agirait d'une dénaturation du système, car les banques déclarent vouloir réaliser une marge. Or, la CDC offre cet avantage considérable qu'elle ne réalise aucune marge ni ne perçoit aucun bonus. Elle facture au prix coûtant. Elle n'est pas en quête de résultat, puisque l'intégralité de celui-ci

est versée à l'État. Elle doit simplement financer les ressources, notamment immobilières, nécessaires à son activité. En deuxième lieu, puisque c'est l'État qui garantit la ressource, il paraît normal qu'il perçoive la liquidité correspondante.

Pour répondre à Michel Piron, nous avons effectivement besoin de financements à long terme dans les territoires. À titre d'exemple, il est fait interdiction aux opérateurs de l'État de recourir à l'emprunt. Appliquer strictement ce principe aux universités les empêcherait de mener à bien leur modernisation. À tout le moins, elles doivent pouvoir recourir aux fonds d'épargne. Cela est d'autant plus vrai qu'elles recherchent des amortissements sur 40 ans alors que, comme l'indique la Fédération bancaire française, les banques traditionnelles ne prêtent plus, aujourd'hui, au-delà de 12 à 15 ans, en raison de contraintes réglementaires. À cet égard, les banques suggèrent la mise en place, comme cela se fait aux États-Unis, de « project bonds », c'est-à-dire d'obligations adossées à chaque projet. Mais cette technique suppose au préalable une évolution radicale des marchés financiers.

Je répondrai à Louis Cosyns que l'attachement des Français au livret A est tel qu'ils conserveraient certainement ce produit d'épargne, quand bien même les banques les inciteraient à investir sur d'autres supports. Pour notre part, nous sommes soucieux, il est vrai, du coût de la ressource – et donc du prix auquel nous prêtons aux organismes d'HLM –, et à ce titre nous souhaitons toucher la commission la plus faible possible. Comme l'a rappelé le président Bouvard, l'équilibre se situe sans doute à hauteur de 0,4 %.

S'agissant du risque induit par le projet de décret à l'égard du logement social – question évoquée par M. Goldberg –, il est exclu par le texte même de la loi de modernisation de l'économie, qui prévoit qu'à tout moment, la CDC doit respecter le ratio plancher de 125 % des encours de prêts au profit du logement social et de la politique de la ville. Le seul risque – hautement improbable – serait que l'on ne dispose pas de la ressource nécessaire malgré une centralisation à 100 %. S'agissant à présent des financements longs, je citerai le cas des industriels qui souhaitent investir dans des programmes particuliers, tels la participation au financement d'un projet d'EPR ou les avances remboursables dans l'aéronautique. À cette occasion, l'État sollicite souvent la CDC sur ses fonds propres. Nous pouvons encore répondre à ces sollicitations, mais, nos ressources n'étant pas infinies, ne pourrions le faire indéfiniment. Il nous semble à cet égard que le livret A pourrait constituer une ressource adaptée. Enfin, s'agissant de l'impact de la lettre de Mme Obolensky, je suis parfaitement en accord avec les propos de M. Bouvard.

Pour répondre à M. Nicolas, un taux maintenu à 125 % et un élargissement de l'assiette à tous les nouveaux emplois produirait un résultat très satisfaisant et largement contraignant.

S'agissant des chiffres que m'a demandés M. Morisset, le taux de croissance de l'encours lié aux nouveaux distributeurs s'élève à environ 20 milliards ; l'encours actuel des ressources collectées de la section du fonds d'épargne, tout compris – livret A et livret de développement durable –, s'élève à 260 milliards ; l'encours de prêts, fin 2010, s'élève à 123 milliards.

Pour répondre à M. Brottes, je ne crois pas qu'il y ait de conflit d'intérêts avec La Poste, et ce d'autant moins que la CDC établit une séparation stricte des bilans entre la section du fonds d'épargne et la section générale, et pratique deux gouvernances quasiment autonomes. Lors de l'affaire Dexia, nous avons d'ailleurs insisté sur le fait que chaque

entreprise – Dexia et La Poste – devait respecter sa propre gouvernance. Nous rendons d’ailleurs compte annuellement de notre activité devant le Parlement, ce qui vous permet de constater qu’il n’y a aucun risque en ce domaine.

S’agissant de la question de Mme Massat, il pourrait être opportun de réfléchir à un élargissement de l’assiette.

Enfin, il faut préciser que, dans le projet de décret qui a été évoqué, le Gouvernement a reconnu la nécessité de sanctuariser le financement du logement social. Ce texte satisfait donc à la première priorité – qui est la priorité historique – de la Caisse des dépôts. Aucune menace ne pèse sur le financement du logement social aujourd’hui. Il s’agissait tout de même de notre principal objectif dans ce débat. Il n’en demeure pas moins que nous demeurons soucieux d’accroître nos financements de long terme.

M. Benjamin Dubertret, directeur des fonds d’épargne de la Caisse des dépôts et consignations. En réponse à M. Le Bouillonnet, je souhaiterais préciser l’économie du projet de décret. En premier lieu, ce texte, qui sera vraisemblablement publié en l’état, repose sur un taux de centralisation fixé à 65 %. Le système figurant dans le projet précédent a disparu. Ce mécanisme prévoyait la possibilité de faire fluctuer à la hausse ou à la baisse le taux de 65 % en fonction d’un « corridor ». La CDC bénéficiait d’une garantie d’accroissement du taux de centralisation si la collecte était peu dynamique (croissance annuelle de moins de 2 %). En revanche, ce taux baissait dans le cas où l’augmentation de la collecte était supérieure à 3 %. Or, comme ces seuils étaient appréciés en incluant la capitalisation des intérêts, on se trouvait rapidement au-dessus du corridor, ce qui nous faisait craindre un risque de diminution du taux de centralisation.

Ce corridor a été supprimé dans le nouveau projet. Seule la loi peut faire augmenter le taux de centralisation, puisque la LME prévoit un ratio plancher de 125 % des encours de prêt. Il apparaît de manière à peu près certaine que la dynamique des encours de prêt social au logement et à la ville, malgré la part d’incertitude inhérente à cette projection, sera d’un niveau tel d’ici 2020, qu’il sera nécessaire, au cours des prochaines années, de relever ce taux de 65 %. Dès lors, ce qui était conçu comme un plancher de sécurité devient en réalité un plafond. Ce minimum de 125 % ayant été défini pour assurer la sécurité et la liquidité du dispositif – et non pour permettre la réalisation de nouveaux emplois –, cela ne laisse pratiquement aucune marge de manœuvre pour prêter à long terme. Le seul moyen de développer d’autres emplois serait d’utiliser la ressource tirée du livret d’épargne populaire, qui s’élève à une quarantaine de milliards d’euros. Mais c’est une ressource en diminution depuis deux ans, et l’on peut donc penser que son poids va diminuer. Ce livret est centralisé à 70 % dans le fonds d’épargne. Surtout, il présente un surcoût de 0,50 % par rapport au livret A et ne permet pas de prêter à des conditions bonifiées par rapport aux prêts bancaires classiques, contrairement au livret A et au livret de développement durable.

Par ailleurs, la question du taux de centralisation est assortie de deux dispositions. D’une part, il est institué un seuil d’alerte. Compte tenu de la dynamique des encours, environ deux ans avant d’atteindre le ratio de 125 %, l’ensemble des parties prenantes, à commencer par les banques, seront alertées, ce qui leur permettra de recentraliser plus facilement le moment venu. D’autre part, un rapport sera établi d’ici 2015 si le taux de 70 % n’est pas atteint. Mais il faudrait, soit que la collecte soit très faible, soit que la dynamique des encours de prêt soit encore plus forte qu’aujourd’hui pour que, d’ici 2015, le taux de 70 % soit effectivement atteint.

Enfin, deux points concernent plus spécifiquement les banques mais ont une importance certaine pour le fonds d'épargne. En premier lieu, le nouveau projet de décret allonge la période de convergence – de 7 à 11 ans –, ce qui permettra notamment aux nouveaux réseaux de disposer de plus de temps pour parvenir à un taux unique de centralisation (65 %). Cela est neutre pour la CDC. En contrepartie de cet allongement, le commissionnement sera modulé de manière plus forte, entre 0,55 % pour certains réseaux historiques et 0,20 % pour certains nouveaux réseaux moins centralisateurs. En effet, le commissionnement est d'autant plus fort que le taux de centralisation est lui-même élevé. À cet égard, on peut s'inquiéter du fait que les nouveaux réseaux, à ces niveaux très faibles de commissionnement, seront peu incités à proposer le produit.

M. le président Serge Poignant. Je vous remercie.



Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mercredi 9 février 2011 à 17 heures

Présents. - M. François Brottes, M. Louis Cosyns, M. Jean-Michel Couve, M. William Dumas, M. Gérard Hamel, M. Jean-Yves Le Bouillonnec, Mme Annick Le Loch, Mme Frédérique Massat, M. Jean-Marie Morisset, M. Jean-Pierre Nicolas, M. Michel Piron, M. Serge Poignant, Mme Josette Pons, M. Alfred Trassy-Paillogues

Excusés. - Mme Geneviève Fioraso, M. Jean Grellier, M. Michel Lejeune, M. Jean-Claude Lenoir, M. Philippe Armand Martin, M. Jean Proriol, M. Michel Raison, M. Lionel Tardy, M. Jean-Charles Taugourdeau

Assistaient également à la réunion. - M. Loïc Bouvard, Mme Claude Darciaux, M. Daniel Goldberg