



Représentation auprès de l'Union européenne

Square de Meeûs 18 B-1210 Bruxelles

Tel. 322 229 2143

ue@union-habitat.org

**Livret A - Recours en annulation – Mémoire en intervention
Résumé de l'argumentation**

Date : 11 avril 08

Emetteur : Laurent Ghekiere

Objectif général du mémoire

Dans la mesure où la Commission n'a manifestement pas fait l'effort d'analyser en détail le circuit de financement du logement social, logement social qui relève également en droit interne d'un service d'intérêt général (ci après « SIG ») ou pour le moins en a méconnu la complexité et la spécificité en terme d'organisation intégrée du SIG de logement social et du service d'intérêt économique général de son financement (ci-après « SIEG), l'objectif du mémoire en intervention s'est concentré sur l'explicitation de système intégré et dont les deux composantes sont indissociablement liées. Ce système résulte d'un choix d'organisation relevant de la discrétion de l'Etat français en ce qu'il touche à l'organisation, à la fois, d'un SIG de logement social - qui correspond lui-même à la mise en œuvre d'un objectif de politique sociale et du droit au logement opposable à l'Etat, et d'un SIEG, le financement de ce SIG de logement social.

Argumentation

Conformément aux dispositions du Traité et au large pouvoir discrétionnaire dont il dispose dans l'organisation des SIEG, l'Etat français a fait le double choix de qualifier dans son droit interne la fourniture de logements sociaux de SIG¹, et de mettre en place un système spécifique de financement qu'il a qualifié en droit interne de SIEG de façon à veiller à ce que le logement social, en tant que SIG, fonctionne dans des conditions économiques et financières qui lui permettent d'accomplir ses missions d'intérêt général (ci-après « MIG ») à savoir : « *La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en oeuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers* ». ²

Le bon accomplissement des MIG du logement social³, notamment la mise à disposition d'une offre de logements accessibles et abordables aux personnes à revenus modestes à un prix inférieur au prix du marché, est indissociablement lié au SIEG de financement du logement social.

¹ Qualification non contestée par la Commission selon qui: « *Social housing is fully in line with the basic objectives of the EC-Treaty. It is a legitimate element of public policy and as it is limited to what is necessary it is in the interest of the Community that social housing is supported* », SG (2001) D/ 289528 du 3.7.2001.

² Article L411 du Code de la Construction et de l'habitation

³ Article L411-2 du Code de la Construction et de l'habitation



Comme le montre le tableau de synthèse de l'organisation du SIEG de financement du SIG de logement social, ces deux volets sont totalement imbriqués et participent globalement du processus de protection et de garantie du bon accomplissement de leurs MIG respectives⁴ à des fins de politique sociale et de mise en œuvre effective du droit au logement.

Le choix de l'Etat français a ainsi consisté à sanctuariser le circuit d'alimentation financière du logement social par l'organisation d'un système de collecte directe de l'épargne à vue des ménages, de sa centralisation à la Caisse des Dépôts et Consignations (ci-après « CDC »), et de sa transformation financière en prêts à très long terme (40 à 60 ans) affectés aux organismes d'habitations à loyer modéré.

Cette MIG de financement du logement social définie par le Code Monétaire et Financier, a été couplée à une autre MIG complémentaire, celle de développer l'épargne des ménages et de garantir l'accessibilité bancaire, MIG distincte mais contribuant directement à alimenter le circuit de financement du logement social.

De par ce choix d'organisation du SIEG, l'objectif de l'Etat français était double :

1. d'une part, assurer une continuité du SIEG de financement du logement social par la maîtrise de l'alimentation financière aux moyens d'obligations de service public (ci-après « OSP ») de collecte et de centralisation à 100% de l'épargne des ménages imposées au moyen de l'octroi de droits spéciaux à certains établissements bancaires chargés de la gestion du SIEG;
2. d'autre part, d'assurer la sécurité financière du système, qui a été effective depuis sa mise en œuvre, sa stabilité et sa continuité en le déconnectant du modèle économique des établissements bancaires, des aléas de taux et d'alimentation des marchés financiers, et ainsi de veiller à ce que le logement social puisse fonctionner dans des conditions économiques et financières qui lui permettent d'accomplir ses missions. Le caractère permanent et illimité des OSP qu'impose le principe de continuité du service public appliqué à la question du logement, de son accès et de son occupation effective par un ménage nécessite selon le législateur national, une telle protection des mécanismes de financement du logement social des forces du marché. L'exigence de couverture du territoire national induit également une exigence d'accès universel au financement du logement social pour les organismes d'Hlm et de non-sélection par les établissements bancaires en fonction du risque-prêteur.

Ce choix d'organisation du SIEG de financement du logement social a permis d'assurer des conditions spécifiques sans équivalent sur le marché, notamment en termes de taux d'intérêt et de durée et de non sélection des organismes de logement social, autant d'exigences exclusivement dictées par celle de bon accomplissement de la MIG du logement social et de protection des forces du marché.

L'octroi de ces prêts à très long terme aux organismes d'HLM, répond à un objectif public d'accès universel au logement par une programmation territoriale de l'offre de

⁴ Comme le reconnaît la Commission dans un encadré consacré aux « Objectifs et principes d'organisation des services sociaux », de sa communication du 20.11. 2007 intitulée « Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen » : COM (2007) 725, pp. 7-8.



logements sociaux et conditionne par ailleurs l'octroi des aides d'Etat complémentaires sous forme de compensation de service public aux organismes d'HLM. Il participe de la définition de leurs actes officiels de mandatement par conventionnement conformément aux dispositions du droit communautaire⁵.

Ce choix discrétionnaire d'organisation a permis la constitution progressive en France d'une offre globale de 4,3 millions de logements sociaux, soit 17% du parc total de logements, dont le niveau des loyers est inférieur en moyenne de moitié à celui du marché libre.

Par la maîtrise des coûts de financement et budgétaires qu'il induit, il permet aujourd'hui à la France de mettre en œuvre un ambitieux « Programme national de cohésion sociale » visant au renforcement de la construction de nouveaux logements sociaux par un objectif gouvernemental de 591.000 logements en cinq ans. La crise du logement que connaît aujourd'hui la France renforce l'importance pour l'Etat français et pour les organismes d'HLM de ne pas remettre en cause ou déstabiliser ce choix de sanctuarisation financière. Ce choix apparaît d'autant plus judicieux au moment même où les marchés financiers mondiaux et les établissements bancaires sont touchés de plein fouet par les conséquences de la crise des *sub-primes* aux Etats-Unis consécutive à un défaut de régulation publique du marché du crédit hypothécaire et à la généralisation des taux variables.

Nécessité des droits spéciaux comme moyen d'imposer les OSP de centralisation

Il en ressort que le bon accomplissement du SIEG de financement du SIG de logement social repose tout d'abord sur le circuit de collecte de l'épargne des ménages. L'Etat ne pouvant assurer en direct la collecte de cette épargne, il en a confié la gestion dans un premier temps à la Poste, devenue Banque postale, et aux Caisses d'épargne puis l'a étendue dans un deuxième temps au Crédit mutuel.

Le choix de ces établissements bancaires s'est opéré compte tenu de l'importance de leurs infrastructures en termes de guichets (14.000 pour la Banque postale, 4.300 pour les Caisses d'Epargne et 3.075 pour le Crédit mutuel, soit un total de plus de 21.000 guichets représentant près de la moitié de l'ensemble des guichets bancaires en France) et de leur couverture territoriale mais également compte tenu de leur rôle particulier et historique dans le développement et la gestion de l'épargne dite « populaire » des ménages qui constitue l'essentiel de la collecte.

L'exigence d'assurer un niveau de collecte suffisant et régulier d'une part, et de garantir sa bonne affectation au SIEG de financement du SIG de logement social par sa centralisation à 100% à la CDC, d'autre part, constituent les deux OSP que l'Etat a imposé à ces établissements bancaires au moyen des droits spéciaux, bien que ces OSP aillent à l'encontre de leur modèle économique et de leur intérêt purement commercial.

⁵ Décision sur l'application de l'article 86(2) du traité CE aux aides d'Etat sous la forme de compensations de service public accordées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, (COM (2005) du 28 nov. 2005, JOUE L312 du 29 novembre 2005 dont le logement social



En effet, l'intérêt commercial d'un établissement bancaire, conformément à son modèle économique, peut se résumer, à grands traits, à collecter des fonds à un niveau de prix p et à les placer ou les vendre à un niveau de prix p' , p' étant bien entendu supérieur à p et constituant ainsi la marge brute au centre du modèle économique de la banque de détail.

L'exigence de collecte de l'épargne des ménages et sa centralisation à 100% à la CDC, va, par nature, à l'encontre même de ce modèle économique et de l'intérêt commercial des établissements bancaires. En effet, elle ne permet pas aux établissements bancaires de dégager une marge bancaire sur les fonds ainsi collectés, tout au plus de recevoir une compensation des coûts nets de collecte de l'épargne sous la forme d'une compensation conformément aux dispositions du droit communautaire⁶.

Cette exigence de droit spécial, comme moyen d'imposer l'obligation de service public (ci-après « OSP ») qu'est la centralisation, a fait la preuve de son efficacité en termes de bon accomplissement des MIG en jeu. A l'opposé, d'autres produits d'épargne similaires, centralisés à la CDC, tel le « CODEVI » mais sans octroi de droits spéciaux, ont conduit l'Etat, sous la pression collective des établissements bancaires, à réviser à la baisse les OSP en termes de taux de centralisation (de 60% de centralisation à 9% dans le cas précis du CODEVI) et ainsi à faire prévaloir les intérêts commerciaux des établissements bancaires conformes à leur modèle économique au détriment de l'accomplissement de la mission d'intérêt général justifiant la centralisation. A l'opposé, dans le cas de l'octroi d'un nouveau droit spécial à un troisième établissement bancaire, en l'occurrence le Crédit Mutuel en 1975, l'Etat a été en mesure d'accroître progressivement le taux de centralisation et d'imposer au final une OSP en terme de taux de centralisation de 100% des fonds collectés. Ces deux exemples concrets démontrent à eux seuls le caractère de nécessité de l'imposition des obligations de service public de centralisation au moyen de l'octroi de droits spéciaux, ainsi que son caractère de proportionnalité.

Le projet de loi de réforme du Livret A en cours de préparation suite à la décision de la Commission européenne de suppression des droits spéciaux confirme ce caractère de nécessité et de proportionnalité, cette suppression des droits spéciaux ayant conduit l'Etat français sous la pression des banques, à renoncer par exemple à l'imposition des OSP d'accessibilité bancaire à l'ensemble des banques de la Place, ainsi qu'à remettre en cause l'OSP de centralisation à 100% des fonds collectés au financement du SIG de logement social. Cette dimension de changement du rapport de force entre les banques et l'Etat et de la capacité à ce dernier à imposer effectivement les OSP a été méconnue par la Commission européenne, de même que le caractère de nécessité de ces droits spéciaux dans l'imposition effective de ces OSP qui vont à l'encontre du modèle économique des établissements bancaires.

* * *

⁶ Notamment la décision sur l'application de l'article 86§2 du traité CE aux aides d'Etat sous la forme de compensations de service public accordées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, (COM (2005) du 28 nov. 2005, JOUE L312 du 29 novembre 2005.