

Livret A : la France va-t-elle céder aux exigences libérales de la commission de Bruxelles ?

Intersyndicale du secteur financier public et semi-public (1)

La commission européenne a adressé au gouvernement français et aux réseaux distributeurs une décision du 7 juin 2006 relative aux droits spéciaux attribués à La Poste et aux Caisses d'Épargne pour la distribution du livret A. La Commission de la concurrence a clairement pris position en faveur des arguments des banques. L'intersyndicale qui suit ce dossier depuis de nombreuses années a souhaité s'exprimer sur le sujet et a adressé le présent argumentaire aux parlementaires. A titre liminaire, nous remarquons qu'il ne nous a pas été possible d'obtenir le texte de la décision auprès du gouvernement, des réseaux distributeurs ou de la Commission, ce que nous trouvons préjudiciable à la transparence totale qui doit prévaloir sur un sujet qui intéresse autant la collectivité française.

(...) Introduction

Le livret A comme son dispositif spécifique de collecte, de gestion centralisée et d'utilisation de l'encours de l'épargne accumulée, s'appuie sur une longue histoire qui démontre encore aujourd'hui sa légitimité et sa pertinence :

Créé par ordonnance royale en 1818 en même temps que la première Caisse d'épargne, le livret d'épargne avait pour finalité d'offrir aux populations laborieuses démunies de patrimoine la possibilité d'épargner en toute confiance en vue de se prémunir des aléas de l'existence (Rappelons qu'à l'époque les banques percevaient des droits de garde sur les dépôts reçus). La décision de confier à la Caisse des dépôts en 1837 (Établissement Public créé en 1816) sous mandat public la mission de centralisation, de gestion sécurisée et d'emploi de cette épargne populaire, est venue renforcer la sécurisation du dispositif en garantissant notamment les épargnants de tout risque de spoliation ainsi que de toute menace intempestive de ponction opérée par le pouvoir exécutif. N'oublions pas en effet, que la Caisse des dépôts, les caisses d'épargne et le livret furent créés sous la Restauration, dans la droite ligne des préconisations de l'esprit prémonitoire de certains penseurs des Lumières mais aussi sur le constat du désastre économique créé par les guerres napoléoniennes qui avaient ruiné le pays et déconsidéré le crédit de l'État vis-à-vis des épargnants. D'où l'originalité d'un dispositif associant des acteurs publics investis des missions d'intérêt général de collecte et de gestion des dépôts mais non soumis à la tutelle du pouvoir exécutif pour éviter tout risque de détournement. C'est en 1881 avec la création de la Caisse Nationale d'Épargne que La Poste vient rejoindre le dispositif en offrant la possibilité à ses usagers de disposer également d'un livret d'épargne dont les dépôts furent aussi centralisés à la Caisse des dépôts ; L'objectif étant à l'époque **« de combler les lacunes, en termes d'accessibilité géographique et financière des caisses d'épargne ».**

Ainsi depuis près de deux siècles, toute personne physique, sans restriction, y compris donc les étrangers même non résidents, y compris les mineurs (la seule restriction portant sur les retraits qui ne peuvent intervenir avant 16 ans sans l'intervention du représentant légal) peuvent ouvrir des livrets A auprès de la Poste ou des Caisses d'Épargne. Par extension, cette possibilité est également ouverte à toutes personnes morales. Les dépôts entièrement liquides et défiscalisés doivent être inférieurs à 15 300 euros. Notons que les sociétés mutualistes, les institutions de coopération et de bienfaisance peuvent également ouvrir un livret A plafonné à 5 fois ce plafond (soit 76 500 euros) et ce qui est très important pour l'avenir, compte tenu des encours concernés, que les organismes de logements sociaux et les sociétés de crédit immobilier peuvent également le faire uniquement auprès de la Caisse Nationale d'Épargne (La Poste) ou des Caisses d'Épargne mais sans limitation de plafond.

Sous la réserve prudentielle des fonds jugés nécessaires pour assurer le service des remboursements (ratio de liquidité), la CDC eut rapidement l'audace, c'est tout l'intérêt et la modernité du dispositif, de transformer cet encours d'épargne liquide en des « prêts d'une durée échappant à l'horizon habituel des banques ». Ainsi sous la troisième République, écoles publiques, voies et canaux, électrification du territoire furent financés par la CDC sur la base des fonds d'épargne réglementée qu'elle centralisait. La mission aujourd'hui fondamentale et première de financement du logement social ne débuta qu'au début du siècle dernier (loi Siegfried (1894), Loucheur (1928) et ne connut véritablement son essor qu'à partir de la période de reconstruction consécutive à la seconde guerre mondiale, en sorte qu'aujourd'hui on estime que 80 % des 4,2 millions de logements sociaux que compte le territoire national ont été construits grâce aux prêts de la CDC sur fonds d'épargne..

Les données les plus récentes n'infirmes pas ce constat ; Aujourd'hui encore, plus de 80 % du financement des prêts à la construction ou à la réhabilitation, ou à la démolition-reconstruction de logements sociaux sont assurés par la CDC sur la base de l'encours d'épargne réglementée qu'elle centralise, ce qui fait de la Caisse des dépôts le premier financeur du logement social depuis plus d'un siècle.

Les qualités originelles du livret A : souplesse, intégrité et liquidité totale, totale sécurité et grande proximité des réseaux publics de distribution de la Poste et de l'Ecureuil ont assuré son succès croissant à tel point que dans les années 80, plus de 70 % des ménages en étaient détenteurs. La création progressive de nouveaux produits ciblés d'épargne défiscalisés (Codevi, LEP, livret jeune...) a grignoté un peu le taux de détention, mais le livret A concerne encore aujourd'hui avec plus de 43 millions de détenteurs près de 60 % des ménages, en faisant toujours le « placement favori » de la population. A titre de comparaison : l'assurance-vie concerne 47 % des ménages, l'épargne logement 44 %... et les valeurs mobilières au sens large (actions, obligations, OPCVM...), 26 %. Toucher au livret A, c'est modifier la situation d'épargne des 2/3 de la population. Pour se rendre compte de l'extrême sensibilité de l'opinion à cette question, il suffit de consulter les revues de presse à l'occasion de l'annonce de chaque changement de taux du livret A.

Cette confiance tient sans doute aussi au fait qu'en près de deux siècles d'existence, les titulaires d'un livret d'épargne n'ont jamais été spoliés et que seules les caractéristiques des deux réseaux collecteurs ainsi que celles attachées au statut public et à l'autonomie de la Caisse des dépôts dans sa mission de centralisation sous le sceau de la foi publique permettent d'offrir une telle fiabilité que la garantie de l'Etat attachée au livret A n'a jamais eue à être mise en œuvre.

Enfin, des conditions économiques et sociales difficiles pour une partie de la population ont aussi conduit le Livret A à devenir un véritable outil de lutte contre l'exclusion bancaire. Comme nous le verrons, il permet à une partie importante des allocataires de minimas sociaux et de personnes en grande détresse sociale d'avoir accès à un compte scriptural gratuit, ce qui constitue une exception dans le milieu bancaire Français.

Analyse des données

Dispositifs de collecte, de centralisation et d'emploi des différents produits d'épargne sur livret :

Fin 2005 :

On comptait 43 millions de livrets A, répartis en 20 millions pour la Poste et 23 millions pour les caisses d'épargne Ecureuil (parallèlement on compte environ 3 millions de livrets bleus).

L'encours correspondant centralisé à la Caisse des dépôts s'élevait globalement à 112 milliards d'euros (47 milliards pour la CNE et 65,2 milliards pour les CEP) ; celui du livret bleu atteignant 16,9 milliards. Ces données permettent d'ores et déjà de constater qu'alors que le Crédit Mutuel avec le livret bleu concerne 7 % des épargnants, il représente 11% de l'encours.

Evolution récente du « marché » et de l'encours : Les effets des évolutions de taux :

Remonté à 2,75 % au 1er août 2006, le taux de rémunération de l'épargne sur livret A fait depuis 2003 l'objet d'une procédure de fixation quasi-automatique sur la base d'un relevé semestriel de la moyenne du taux EURIBOR et de l'inflation. Cette réforme qui a permis de lever partiellement la responsabilité politique de fixation du taux d'intérêt d'un produit populaire détenu par une majorité de ménages, montre peut-être déjà ses limites ou en tout cas ses effets déstabilisateurs sur la collecte. **Alors que le livret A avait connu une seule modification de taux entre 1986 (baisse de 6 à 4,5 %) et 1996 (baisse à 3,5 %), il vient de connaître trois modifications contradictoires entre le 1er août 2005 et le 1er Août 2006.**

Sur ces 10 dernières années, le différentiel entre le taux du livret A et le taux d'inflation s'est également tendanciellement réduit : 2,5 % en 1995 pour environ 0 % fin 2005.

Ces remarques générales pour souligner que **les mouvements erratiques observés sur l'encours du livret A consécutivement aux évolutions de taux, concernent très principalement, les « gros livrets » qu'il s'agisse de ceux des particuliers ou de ceux des personnes morales.** Ainsi la collecte du livret A sur le 1er semestre 2006 est de -716 millions d'euros ; ce résultat étant essentiellement du aux retraits réalisés sur le livret A HLM par les OLS (- 1 md d'euros) le livret A des particuliers affichant dans le même temps un solde net positif.

Pour le seul livret A, l'encours global atteignait fin 2005, 109,8 milliards d'euros, soit un montant un peu inférieur à celui constaté en 1995 alors qu'à l'époque le livret jeune n'existait pas encore et que le livret bleu n'était pas encore totalement centralisé à la CDC. **Cette relative stagnation sur 10 ans est essentiellement imputable au gros mouvement de décollecte (plus de 3,5 milliards d'euros) enregistré au deuxième semestre 2005 suite à l'annonce de la baisse du taux à 2,25.** Il n'est pas évident que la remontée tardive du taux à 2,75 au 1er août 2006 vienne corriger cet effet (l'élasticité taux étant plus importante à la baisse qu'à la hausse).

Evolution comparative avec les autres modes d'épargne des ménages (autres livrets réglementés, livrets fiscalisés, autre mode de placement (assurance-vie et valeur mobilière) :

Il n'est pas indifférent d'observer la façon dont la place du livret A a évolué ces dernières années comparativement à d'autres formes de placement offertes aux ménages.

Du point de vue du taux de détention des ménages, on remarque que **les formules diverses d'épargne sur livret sont relativement stables : elles concernaient 82% des ménages en 1986 ; elles en concernent aujourd'hui 84%.** Sur la même durée, les formules d'épargne logement ont progressé de 29 à 44%, l'assurance vie de 40 à 47%, et les valeurs mobilières de 20 à 26%.

Ces évolutions globales masquent des mouvements plus précis : **ainsi le taux de détention du livret A ou bleu a**

baissé durant la même période de 72 % à 57 % au profit du LEP par exemple qui a progressé de 22 à 42% ou du CODEVI qui est passé de 4 à 24%, ou encore du livret jeune créé dans les années 1990 et qui atteint aujourd'hui 17,2% des ménages. Quant aux formules de livrets fiscalisés qui ont fait florès ces dernières années, si leur taux de détention par les ménages est resté relativement bas, ils ont connu, nous y reviendrons, une explosion considérable de leur encours.

Notons également, par exemple, que le taux de détention d'action par les ménages stagne autour de 7% (équivalent à celui du livret bleu), que celui des OPCVM a chuté de même que celui des obligations mais qu'en revanche les valeurs mobilières représentent en montant près du quart de l'encours global d'épargne des ménages alors que l'assurance-vie représente toujours un taux de détention supérieur à 45% et environ 36,6% de l'encours d'épargne.

Du point de vue de l'encours d'épargne accumulée, les choses sont sensiblement différentes. **Ainsi l'ensemble des formules de livret d'épargne représentait fin 2004, seulement 12,7% de l'épargne des ménages** (pour un taux de détention concernant 84 % de la population) ; pour les livrets défiscalisés, notons que **les livrets A et B ne représentaient plus en 2005 que la moitié des fonds d'épargne centralisés par la Caisse des dépôts** alors qu'ils en représentaient les trois quarts il y 10 ans. Et que la part du LEP est passée durant la même période de moins de 10 à 22%. Entre 1998 et 2004, le patrimoine des ménages détenus sur le LEP a progressé 7 fois plus vite que le taux de détention.

Il faut ici évoquer l'explosion considérable des dépôts sur livrets fiscalisés. Il s'agit de livrets de dépôts parfaitement liquides, non plafonnés contrairement aux livrets réglementés, avec un taux de rémunération libre mais avec une imposition des intérêts produits. Ils sont distribués par un certain nombre de banques (ING Direct, Cortal, banque populaire, LCL...) et de compagnies d'assurances (AXA, MMA, AGF...). **Leur encours a connu une progression spectaculaire au point de dépasser depuis l'été 2005 celui du livret A avec près de 121 milliards d'euros (contre 50 milliards d'euros en 2000) alors que leur taux de détention est resté stable et ne concerne que 6% des ménages.**

Typologie de la clientèle de détenteur de livret A Poste et caisses d'épargne :

Il ressort de toutes les enquêtes que le livret A est un produit détenu par toutes les catégories de ménages : ménages de tous les âges, de tous les niveaux de revenus, de toutes les catégories sociales et professionnelles... et que la répartition des ménages détenteurs de ce produit est souvent proche de celle de la population globale.

Au-delà de cette universalité, il ressort également d'analyses plus poussées que les ménages ayant le plus de chance de détenir un livret A sont :

- des ménages parmi les plus jeunes ou les plus âgés
- des ménages retraités en forte proportion
- des ménages dont la personne de référence est d'abord ouvrier ou employé

Il apparaît également que les montants détenus sur livret A varient énormément en fonction des caractéristiques socio-économiques. Ainsi si le montant moyen de l'encours détenu sur livret avoisine les 5000 euros, la Poste avance que plus de la moitié de ses 21 millions de livrets ont un solde inférieur à 150 euros et plus des deux tiers seraient inférieures à 1500 euros. Quant à l'Ecureuil, il indique que 10 des 23 millions de livrets A qu'il gère ont un dépôt inférieur à 75 euros ! En revanche, 1,4 millions de livrets A (7 %) seraient au plafond (15300 euros) aux caisses d'épargne et 1 million (5%) à la Poste.

Ainsi, âges, structure du patrimoine et revenu du ménage concerné constituent incontestablement les paramètres majeurs de détermination de l'encours sur le livret A générant une très grande dispersion autour de la moyenne constatée. A titre d'exemple, les enquêtes indiquent que les ménages ayant un patrimoine inférieur à 3000 euros ont un dépôt moyen sur livret de 244 euros alors que ceux qui disposent d'un patrimoine supérieur à 450 000 euros ont un dépôt moyen de 10 373 euros.

Classification des encours du livret A

Montant en euros	% des porteurs	% des encours
De 7622 à 15245	12	72
De 1525 à 7622	13	22
De 152 à 1525	19	5
Inférieur à 152	55	0,7

Clientèles défavorisées (étude DREES nov 2004 MINEFI)

98% des allocataires de minima sociaux possèdent un compte de dépôt où d'épargne, 35% disposent d'un livret A, pour 4 % des détenteurs c'est le seul outil bancaire. Parmi les allocataires de minimas sociaux, les caractéristiques socio démographiques des détenteurs de Livret A révèlent une clientèle plus souvent jeune, sans diplôme (67%) et fréquemment d'origine extracommunautaire (12%) exerçant le plus souvent des professions d'ouvriers non qualifiés (44%). **Deux allocataires sur dix ne disposent ni de chéquier ni de carte de paiement ou retrait. Ils ne peuvent retirer d'argent qu'au guichet, ce qui les rend dépendants de l'implantation et des horaires d'ouverture des agences du réseau distributeur.** Plusieurs réseaux bancaires facturent d'ailleurs ce type de retrait.

Répartition par réseau distributeur et commission :

Actuellement, la Poste et les Caisses d'épargne disposent au terme de la loi (code monétaire et financier. L 221-1 à 10) du monopole de distribution et de collecte du livret A et ils doivent en centraliser l'encours à la CDC à 100 %.

Le taux de rémunération de l'épargne sur livret A est fixé selon un arrêté du 28 juillet 2003 selon des modalités que l'on a rappelé antérieurement. Depuis le 1er août, il est fixé à 2,75% Le minimum de dépôt est fixé à 1,50 euros et les fonds déposés font l'objet d'une garantie de l'Etat (l'Etat se rémunérant annuellement en opérant des prélèvements sur les résultats des fonds d'épargne).

En échange de leur mission, **les deux réseaux reçoivent de la Caisse des dépôts une commission fixée respectivement à 1 et 1,3% de l'encours d'épargne pour les réseaux de l'Ecureuil et de la Poste.**

Aujourd'hui, si l'on inclut le livret bleu, **les caisses d'Épargne détiennent 56% des comptes, la Poste 37% et le Crédit mutuel 7%. Si l'on considère les parts de marché sur encours, l'Ecureuil en détient 52%, la Poste 37% et le Crédit Mutuel 11%.**

Là encore, les critères d'âge, de CSP et de revenu viennent moduler cette répartition. Ainsi, les moins de 35 ans détiennent 21% des encours du livret bleu alors qu'ils ne possèdent respectivement que 13 et 16% de cet encours à la Poste et aux C.E. Inversement les plus de 65 ans, détiennent 38 et 43% des montants du livret A aux caisses d'Épargne et à la Poste contre 24% au Crédit Mutuel.

Si l'on compare les trois réseaux distributeurs des livrets A et bleu, **la part des montants la plus faible détenue par les individus occupant un emploi est celle du livret A de la Poste. Dans ce réseau, 35% des montants du livret A sont détenus par des individus occupant un emploi contre 41% aux Caisses d'Épargne et 55% au Crédit mutuel.**

Un outil d'épargne au service de la collectivité

Evolution de la structure des emplois des fonds d'épargne centralisés par la CDC :

Comme il a déjà été indiqué plus haut le mécanisme original qui préside en France depuis plus d'un siècle aux financements d'ouvrage d'intérêt public et principalement du logement social sans avoir à recourir au budget de l'Etat, repose sur **la transformation par la Caisse des dépôts de fonds collectés sur divers produits liquides d'épargne populaire en prêts de longue durée.**

Les fonds d'épargne centralisés par la CDC sont constitués de divers produits d'épargne réglementés : livret A, Codevi, LEP, livret bleu ...

Au 31.12.2005, l'encours des livrets A et B représentait 112,2 milliards ; l'encours du LEP, 49 milliards, celui du livret bleu, 16,5 milliards, celui du CODEVI, 6 milliards soit un total de près de 200 milliards.

Au regard de ces ressources, **les fonds ont été employés à hauteur de plus de 95 milliards d'euros (48%) en prêts dont 74 milliards en prêts à la construction ou l'amélioration de logements.** Près de 100 milliards sont placés sur le long terme en valeurs mobilières (obligations, actions, OPCVM, effets publics divers...). **Cette répartition qui place en tête les valeurs de placement plutôt que les prêts illustrant bien la marge de progression possible pour financer les besoins immenses de logements sociaux qui demeurent.**

Sur le champ du financement du logement social, on remarquera que la CDC a versé en 2005 plus de 2,2 milliards d'euros en PLUS (prêt locatif à usage social) à un taux d'intérêt de 3,25% sur une durée de 40 à 50 ans. Sur le champ des prêts à usage très sociaux, c'est près de 800 millions d'euros qui ont été versés en 2005 en prêts d'une

durée équivalente avec un taux d'intérêt à 2,75 % (donc inférieur au coût de la ressource livret A).

La CDC a profondément modernisé son offre en 2004 : prêts à taux bonifiés pour financer la réhabilitation de 100 000 logements HLM supplémentaires en 5 ans, conventions avec les grandes villes et leurs bailleurs sociaux pour le financement pluriannuel et global des politiques décentralisées de l'habitat, nouvelle gamme de prêts et d'outils de gestion de date adaptée à la demande des organismes HLM.

En septembre 2005, la baisse des taux de ses prêts, l'allongement de leur durée ainsi que la création de prêts pour réserves foncières ont à nouveau amélioré ses conditions de financement.

Outre l'aspect lié au volume important d'encours de prêts, **il faut souligner le fait que la politique du logement social s'inscrit dans la durée et ne peut être remise en cause du jour au lendemain sans conséquences graves.** Ainsi, il faut gérer ces encours dans le temps, notamment par une politique adaptée de gestion de dette, ce à quoi s'emploie la CDC. D'autant que ces financements devront être suivis et complétés par de nouveaux investissements liés en particulier aux dépenses d'entretien du parc immobilier.

En conclusion, on remarquera que comme annoncé précédemment, la CDC au travers de l'emploi des fonds d'épargne réglementée continue d'assurer plus de 80% du financement du logement social. Seul son caractère public et le fait qu'elle n'est pas soumise à des exigences de marge ajoutée au fait de la pérennité de la masse importante d'épargne populaire qu'elle centralise, lui permet, sans opérer de sélection ou de scoring entre les différents projets qu'elle finance d'accorder des prêts à taux fixe sur le très long terme.

Impact de la création de La Banque Postale

La création de La Banque Postale en application de l'article 16 de la loi du 20 mai 2005 et le décret du 30 août 2005 (art 6) a laissé l'activité correspondant à la collecte du Livret A à la Caisse Nationale d'Épargne à partir du 1er janvier 2006, les fonds restant centralisés à la Caisse des Dépôts et Consignations.

La Poste reçoit aujourd'hui de la Caisse des Dépôts et Consignations une commission de 1,3%, soit une rémunération de 695 millions d'euros en 2005 au titre de la collecte et de la gestion administrative des livrets A et B. Cette commission est de 1% pour le réseau des Caisses d'Épargne qui a perçu 715 millions d'euros pour 2005.

Sans préjuger du statut d'une banque qui se veut à la fois « comme les autres » et « pas comme les autres » la mission d'inclusion bancaire qu'ont toujours assumée les services financiers de La Poste ne saurait être éludée. En reportant ultérieurement à la création de La Banque Postale le traitement du Livret A, la Commission Européenne a bien choisi de le dissocier des activités bancaires de ce nouvel opérateur.

Un outil au service de l'inclusion bancaire

● La Poste, par sa large représentation sur tout le territoire et par son rôle de collecteur et de distributeur du Livret A assume de fait le rôle de service bancaire universel. Contrairement au secteur bancaire commercial, notamment les banques à l'initiative de la procédure qui nous intéresse, La Poste ne pratique aucune sélection de clientèle.

● Les Caisses d'Épargne pour leur part ont une obligation spécifique de lutter contre l'exclusion bancaire. L'article 1er de la loi du 25/6/99 qui réforme le statut des Caisses d'Épargne énonce clairement : « *Le réseau des Caisses d'Épargne remplit des missions d'intérêt général...Il contribue à la protection de l'épargne populaire, à la collecte des fonds destinés au financement du logement social..., et à la lutte contre l'exclusion bancaire et financière de tous les acteurs de la vie économique, sociale et environnementale grâce en particulier aux fonds collectés sur le livret A dont la spécificité est maintenue.* »

On peut d'ailleurs noter que la Loi du 25/6/99 consacre cette mission qui ne figurait pas dans la loi du 1/7/83 précédemment en vigueur, même si celle-ci était assumée de fait de par l'histoire, la culture et les valeurs des Caisses d'Épargne.

Ouverture obligatoire pour le réseau distributeur

Le code monétaire et financier oblige clairement les réseaux distributeurs à ouvrir un livret A à toute personne qui en fait la demande.

Gratuité

L'ouverture et l'utilisation du livret A est gratuite, carte de retrait et émission de chèque de banque sur le livret (< à 1000 €) sont gratuits.

Équipement et domiciliation bancaire

Le Livret permet un décompte à jour à chaque opération, une carte de retrait dans les réseaux de La Poste (4800 distributeurs) ou des Caisses d'Épargne (3500) est associée. C'est le seul compte scriptural des foyers modestes qui permette d'émettre des chèques gratuitement sur demande aux guichets de La Poste (interdits bancaires, exclus du système).

Facilité d'usage (ordre cognitif et culturel)

Les transactions sont simplifiées et transparentes, faciles à appréhender pour les populations en difficulté ou originaires de l'étranger. C'est un élément important de l'exclusion bancaire qui frappe les clientèles refusées par les banques commerciales. La connaissance de la législation bancaire en matière de droit au compte reste très « confidentielle » auprès des populations qui en ont le plus besoin, un cinquième des allocataires de minima sociaux dit connaître ce droit et 9% savent que ce droit permet de bénéficier de services financiers gratuits. (Haut conseil du secteur financier public et semi public 2001).

Accessibilité au réseau

Avec plus de 10 000 bureaux équipés de terminaux pour La Poste et 4700 pour les Caisses d'Épargne, le Livret A dispose du plus large réseau de distribution en France. La Poste est bien souvent le dernier opérateur bancaire à se maintenir en zone rurale ou en zone urbaine sensible, désertées par

les autres enseignes bancaires concentrées au plus près des « zones de chalandise ». Un allocataire de minima sociaux sur deux ne dispose ni de chéquier ni de carte de paiement, ce qui le rend dépendant du maillage des agences et de leurs horaires d'ouverture pour effectuer des opérations au guichet.

Le livret A et le droit communautaire

Article 86 (ex-article 90) Traité instituant la Communauté européenne (signé à Rome le 25 mars 1957), tel que modifié par le traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, signé à Amsterdam le 2 octobre 1997.

1. *Les États membres, en ce qui concerne les entreprises publiques et les entreprises auxquelles ils accordent des droits spéciaux ou exclusifs, n'édicent ni ne maintiennent aucune mesure contraire aux règles du présent traité, notamment à celles prévues aux articles 12 et 81 à 89 inclus.*

2. *Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.*

3. *La Commission veille à l'application des dispositions du présent article et adresse, en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux États membres.*

Les missions d'intérêt économique général afférentes au mécanisme du Livret A

● La collecte des fonds d'épargne du Livret A est destinée au logement social

● La diffusion du livret A dans près de 16 000 agences (La Poste et CE) remplit une mission d'inclusion bancaire d'intérêt général

● Le maintien du réseau postal dont les missions de cohésion sociale et d'aménagement du territoire dépassent la notion de « service universel postal » retenue par les directives européennes.

Les réseaux distributeurs bénéficient-ils d'une aide d'État disproportionnée au regard de la distribution du Livret A ?

Inclusion bancaire, cohésion sociale et aménagement du territoire. La fonction d'inclusion bancaire du Livret A est difficile à chiffrer puisque personne ne semble vouloir se pencher sur son coût réel. Cette mission de fait qu'assume le livret A ne figurait pas dans l'esprit des fondateurs de cet outil d'épargne. C'est bien le rôle de « guichet social » de La Poste qui est en jeu, véritable service public nécessitant une contribution adéquate et que tout déséquilibre mettrait en péril.

Par ailleurs, « l'hébergement » de la collecte de l'épargne

règlementée dans les deux réseaux historiques conforte sa fiabilité et sa régularité et par là même les financements au profit de la collectivité. La qualité de cette collecte est basée sur la confiance des épargnants.

Compte tenu de ces données, quelles seraient les conséquences d'une banalisation de la distribution du livret A ?

Le croisement de ces différentes données, permet de dresser à coup sûr le scénario d'un projet éventuel d'une distribution banalisée du livret A, telle que revendiquée par un certain nombre de banques concurrentes françaises et étrangères.

Compte tenu d'une part du caractère à la fois universel du produit et d'autre part très dispersé de son encours, il y a fort à parier que dans l'hypothèse d'une distribution banalisée, seuls les livrets ayant un encours important intéresseront les banques candidates. De ce point de vue, il est intéressant d'observer ce qui se passe déjà aujourd'hui avec la distribution banalisation d'autres produits d'épargne réglementée, et notamment du CODEVI ; sur ce produit, le Crédit agricole est globalement leader mais il est loin de l'être sur les CODEVI ayant des petits encours ! **Le scénario d'une Poste et dans une moindre mesure de caisses d'épargne, transformées en banques des « pauvres » devant continuer de gérer des petits livrets alors que les gros livrets A partiraient à la concurrence ne nous paraît pas dénué de fondements.**

En outre, il paraît également clair que « le livret A », de par ses fondements politiques et historiques, constitue avec ses 43 millions détenteurs, pour toutes les institutions financières françaises et européennes, un excellent produit d'appel. Poste et Caisses d'épargne sont en effet loin de « bancariser » l'ensemble des détenteurs de livrets A, ce qui démontre que ce produit est loin de produire la moindre distorsion de concurrence.

L'évolution de la structure de l'encours démontre également que si le livret A continue d'avoir les faveurs de la majorité de la population, **les épargnants les plus aisés sont de plus en plus incités à placer leur épargne sur d'autres produits financiers totalement dénués de toute perspective d'utilisation d'intérêt général.** Les gouvernements français les plus récents n'ont d'ailleurs pas caché leur relatif mépris pour l'épargne sur livret A, en la qualifiant explicitement « d'épargne stérile » (Francis MER, Ministre des finances en 2003). Il n'est que de voir également l'explosion récente de l'encours des livrets fiscalisés proposés par de nombreuses banques, y compris étrangères, qui vient de dépasser celui du livret A. L'une des banques signataires du recours contre le monopole, les Banques populaires, a d'ailleurs beaucoup investi ce marché tout en passant parallèlement un accord avec les Caisses d'Epargne pour constituer Natixis, au grand dam de la Caisse des dépôts.

Quelle nécessité d'un droit exclusif pour favoriser le développement de l'épargne populaire ?

On l'a vu, l'épargne réglementée du Livret A repose sur de subtils équilibres entre décisions politiques et mécanismes financiers. C'est un produit auquel est attachée une grande

partie de la collectivité Française pour les raisons que nous avons exposées. Un accès à la « commercialisation » de ce produit par le réseau des banques le mettrait en péril rapidement en menaçant directement la collecte des fonds d'épargne réglementée ou les missions d'inclusion bancaire :

● Parce que le réseau bancaire n'aura de cesse de réorienter plus de 112 milliards d'euros d'épargne centralisée auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations vers ses propres produits. **M. Philippe AUBERGER, député et président de la Commission de surveillance de la CDC, a clairement apporté la réponse, le 21 mars dernier, devant la Commission des Finances de l'Assemblée nationale : « Si l'on généralise sa collecte, on n'aurait aucune garantie que les réseaux le distribueront, puisque ceux-ci le mettront en concurrence avec d'autres produits. Cela pourrait nuire au financement du logement social ; en effet, le livret A joue un rôle important dans le financement des sociétés d'économie mixte, des offices et des sociétés de HLM. Tout ce système risque d'imploser avec la généralisation du livret A. »**

● Parce que le réseau bancaire ne sera pas astreint aux mêmes règles d'accueil et d'ouverture que La Poste (*La Poste ouvre gratuitement un livret A à toute personne qui en fait la demande*), ni aux missions de lutte contre l'exclusion bancaire revenant aux Caisses d'Epargne.

En terme de proportionnalité, cette mission d'intérêt général est bien à mettre en balance avec les avantages présumés du livret A, effet d'appel, fidélisation des clientèles jeunes, barrière à l'entrée ou solidification du marché. ■

(1) CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS - (CFDT, CGT, CFE/CGC, FO, UAI/UNSA) CAISSES D'EPARGNE - (CFDT, CGT, SUD) LA POSTE - (FEDERATION SUD PTT) IXIS (CGT) - CAISSE NATIONALE DE PREVOYANCE (CGT) BANQUE PALATINE (CGT) CREDIT FONCIER (CFDT, CFE/CGC, CGT, FO, SUD) NATEXIS BANQUES POPULAIRES (CGT) BANQUE DE FRANCE (CFDT, CGT, FO, SIC, SNABF SOLIDAIRES) INSTITUTS D'EMISSION DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER (CGT) AGENCE FRANCAISE DE DEVELOPPEMENT (CFDT, CGT) OSEO (CGT) UBIFRANCE (CGT).

