

N° 387

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996 -1997

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 26 juin 1997.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juillet 1997.

PROPOSITION DE LOI

*relative au statut et à l'activité des caisses d'épargne et de
prévoyance et portant création d'un premier livret bancaire,*

PRÉSENTÉE

Par M. Alain LAMBERT,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi est la traduction législative d'une partie des propositions du groupe de travail de la commission des finances sur le système bancaire français¹. Ces propositions sont relatives à la distribution des livrets d'épargne administrée et au statut des caisses d'épargne et de prévoyance. Elles ont été précisées après une journée d'auditions menées sur le sujet par la commission des finances, présidée par M. Christian Poncelet, président, le 30 avril dernier, dont les comptes rendus sont joints en annexe.

Les caisses d'épargne et de prévoyance ont des fonds propres importants : 65 milliards de francs d'après leur bilan consolidé au 31 décembre 1996, ce qui en fait la seconde banque française sous ce critère, après le Crédit agricole, et la septième banque européenne. Cependant, elles n'ont pas un volume d'activité conforme à ce niveau de capital : leur ratio de solvabilité sur le noyau dur de leurs fonds propres est de 21 % alors qu'il n'est pas supérieur à 10 % pour les neuf autres banques européennes les plus importantes². Elles se situent au soixante-dix-huitième rang européen pour la rentabilité (avec 5,35 %). Par comparaison, le Crédit agricole premier pour les fonds propres (120 milliards de francs) occupe la cinquante-huitième place pour la rentabilité. Il obtient en revanche le quatrième rang en termes de résultat net (8,9 milliards de francs en 1996), grâce à une activité importante (son ratio de solvabilité est de 7,7 %).

Les caisses d'épargne pourraient être un fleuron de notre système bancaire, mais l'outil est manifestement sous-employé.

¹ "Banques : votre santé nous intéresse". Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la situation et les perspectives du système bancaire français, n° 52 1996-1997. Annexe au procès-verbal de la séance du 30 octobre 1996. La présente proposition de loi n'engage que le président du groupe de travail, qui était composé de douze sénateurs.

² Ce ratio met au dénominateur les engagements de la banque (les crédits consentis) et au numérateur les capitaux propres les plus solides, ceux qui ne sont pas remboursables. La législation européenne prévoit que ce ratio ne doit pas être inférieur à 4 %.

Dans ces conditions, la tentation de réduire le niveau de leurs fonds propres peut être forte, au regard notamment de la situation des finances publiques. La commission des finances a rejeté cette hypothèse, contraire au constat qu'elle fait par ailleurs du manque global de capitaux propres dans le secteur bancaire français.

La préférence de la commission s'est portée sur la création de conditions qui mettent les caisses d'épargne en situation d'accroître leur activité, d'affronter la concurrence européenne et de devenir un pilier de la puissance bancaire française.

Deux réformes indissociables doivent être menées à cette fin : autoriser une distribution universelle des produits bancaires, mutualiser les caisses d'épargne.

L'analyse qui sous-tend ces propositions est contenue dans le rapport précité¹. Elle peut être rappelée schématiquement.

• Rétablir la concurrence

La prospérité des caisses d'épargne s'est appuyée sur la distribution du livret A, qui leur a permis de constituer leurs fonds propres. Aujourd'hui encore, cette activité constitue une **sorte de rente**, contraire à la recherche d'une utilisation optimale d'un outil bancaire qu'elles ont pourtant forgé avec un certain succès depuis les débuts de la banalisation de leur activité en 1964. De surcroît, le Conseil de la concurrence (dont l'avis est annexé au rapport précité) a jugé que l'oligopole de distribution des livrets A et bleu constitue une **distorsion de concurrence** à l'égard du reste du système bancaire, qui n'est pas justifiée par une mission d'intérêt général². A cet égard, on ne saurait confondre la mission d'intérêt général assignée au livret A lui-même (le financement du logement social) avec la fonction de ceux qui le distribuent. Cette confusion volontaire affaiblit l'argumentation de ceux qui l'utilisent.

• Moderniser le statut

La banalisation du livret A doit nécessairement être précédée d'une réforme des structures d'établissements conçus pour distribuer ce produit, et qui deviennent peu à peu des banques de plein exercice. C'est pourquoi il est nécessaire de moderniser le statut des caisses d'épargne : un statut assimilable à celui d'une fondation sans but lucratif n'est pas adapté à des établissements de crédit offrant tous les services bancaires et financiers.

¹ Pages 99 à 105 et 107.

² Voir l'avis du Conseil de la concurrence, pages 8 à 11.

• Préciser le régime de propriété

Cette modernisation suppose au préalable de préciser le régime de propriété des caisses d'épargne, actuellement sans propriétaire clairement identifié. **La présence effective de propriétaires incitera les caisses d'épargne à améliorer leurs performances** en créant une exigence de rémunération des fonds propres. En outre, comme dans le cas du livret A, l'absence de propriétaires est considérée par le Conseil de la concurrence comme une distorsion de concurrence¹.

Sur le plan de la méthode, cette proposition de loi a pris appui sur les travaux de la commission supérieure de codification dans l'élaboration du code monétaire et financier. Ces travaux permettent de connaître ce qui, dans la législation actuelle, relève effectivement du domaine de la loi, et d'ordonner un corpus normatif constitué de strates successives. La méthode retenue repose sur un "principe de précaution" : ne modifier dans le droit existant que ce qui est strictement nécessaire à la mise en oeuvre des propositions du groupe de travail sur le système bancaire, en laissant à la commission des finances, en concertation avec les parties intéressées, et au débat parlementaire, le soin d'apporter les perfectionnements juridiques qui apparaîtraient nécessaires, voire de proposer des moyens plus efficaces d'atteindre les mêmes objectifs.

TITRE PREMIER

LE PREMIER LIVRET BANCAIRE

Le titre premier (articles 1 à 19) de la proposition de loi est relatif aux livrets défiscalisés. L'orientation choisie n'est pas celle de la banalisation du livret A, qui exigerait de légiférer par référence, de façon peu compréhensible, tout en n'étendant pas aux autres établissements les dispositions qui ne peuvent être que spécifiques aux actuels détenteurs du monopole (les fonds de garantie notamment, qui sont propres à chaque établissement collecteur). De plus, **il est apparu souhaitable que les caisses d'épargne et la Poste puissent conserver la spécificité commerciale** que constitue pour elles le livret A (article 16), notamment **l'exclusivité de l'utilisation de son nom**².

¹ Avis du Conseil de la concurrence, pages 19 et 20.

² Une disposition analogue s'appliquerait au Livret bleu du Crédit mutuel.

• **Une banalisation souhaitable...**

C'est pourquoi il est proposé de créer un premier livret bancaire en tout point identique au livret A, distribué par les établissements teneurs de dépôts autres que la Poste, les caisses d'épargne, et le Crédit mutuel. Ces deux derniers auraient certes le droit de distribuer le nouveau livret, ouvert à tous les établissements habilités à recevoir des dépôts (article 2), mais cela aurait une portée limitée, car la détention d'un premier livret bancaire serait exclusive de celle d'un livret A ou d'un livret bleu (article 4).

Le plafond de ce livret serait le même que celui du livret A (articles premier et 5). Le plafond du livret A serait soumis au même régime que celui du Codevi : défini par le pouvoir réglementaire dans une limite fixée par le législateur (article 28). Il n'est en effet pas satisfaisant que le Parlement ne puisse se prononcer sur un déterminant aussi important d'une assiette fiscale, le premier livret bancaire, comme le livret A, étant défiscalisés (article 11).

Le taux d'intérêt (article 10), les conditions de retrait et de dépôt (article 6) et le régime de garantie (articles 14 et 15) seraient identiques à ceux du livret A. Au sujet du taux d'intérêt, la présente proposition s'articule en cohérence avec celle relative à la détermination des taux d'intérêt de **l'épargne administrée**¹. Cette dernière préconise une révision semestrielle du niveau des taux par le Comité de la réglementation bancaire et financière. Par ailleurs, il semble aujourd'hui souhaitable de faire précéder cette révision d'un **avis public du Conseil de la politique monétaire**.

• **...qui doit s'accompagner de précautions nécessaires**

Afin d'éviter que la distribution universelle des livrets réglementés n'ait des conséquences dommageables sur les circuits alimentés par ces livrets et les établissements qui les distribuent, le rapport d'information précité préconisait trois précautions. Elles sont transcrites dans la présente proposition :

- **un délai** est fixé avant la distribution du nouveau livret, qui aurait lieu le 1er septembre 2001, soit à peu près cinq ans à compter de la publication du rapport précité (article 19),

- **l'affectation de la ressource** au logement social serait reconnue par la loi (article 12). Il faut souligner à cet égard qu'il s'agit d'une garantie supplémentaire par rapport au régime du livret A et du livret bleu, dont

¹ Proposition de loi n°301, 1996/1997, Alain Lambert, Philippe Marini, Paul Loridant.

l'affectation au logement social n'est prévue -de façon allusive- que par des *textes réglementaires*,

- **le commissionnement de la collecte** serait différencié en fonction de l'encours des livrets et de l'importance des mouvements opérés sur eux (article 13), de façon à tenir compte du **rôle social** joué par ce type de livrets. Ce principe serait étendu au régime du livret A.

TITRE II

PROPRIÉTÉ DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE

• **La reconnaissance d'un droit de propriété à l'Etat...**

Le **titre II** (article 20) de la proposition de loi prévoit que, conformément à un principe général de notre droit civil établi depuis le code de Portalis, **les caisses d'épargne et de prévoyance sont propriété de l'Etat**¹. Il s'agit d'un constat, et non d'une innovation. La commission des finances avait considéré que la Nation, le domaine public, pouvaient également s'incarner dans les collectivités locales. Cette idée se heurte toutefois à des difficultés pratiques, la France comptant un très grand nombre de communes, de départements, de régions, et de collectivités territoriales à statut particulier. C'est pourquoi il semble préférable de permettre aux *collectivités situées dans le ressort territorial d'une caisse d'épargne*, de se rendre acquéreur d'une participation au capital social, à des conditions préférentielles (article 60).

Ce constat de la propriété de l'Etat ne se conçoit que dans la perspective de la mutualisation prévue au titre IV. Il est en effet nécessaire de justifier la perception par l'Etat du produit de la cession des caisses dans le public. Ceci ne saurait procéder que de la reconnaissance d'un droit patrimonial de l'Etat, et non de la libre volonté des caisses elles-mêmes (qui pourraient en ce cas choisir le bénéficiaire).

• **...ne constitue en rien une nationalisation**

¹ L'article 539 du code civil des Français de 1804 dispose que : "Tous les biens vacants et sans maître, et ceux des personnes qui décèdent sans héritiers, ou dont les successions sont abandonnées appartiennent à la nation". L'actuel article 539 dispose que : "Tous les biens vacants et sans maître (...) appartiennent au domaine public".

En revanche le titre II ne doit pas être compris comme une nationalisation des caisses d'épargne. C'est pourquoi l'article 20 prévoit également le principe de mutualisation des caisses : **le processus de reconnaissance des droits de l'Etat, d'adoption d'un statut coopératif et de mutualisation, forme un tout indissociable.**

Il faut observer que seul le régime de propriété des caisses d'épargne est modifié, et non celui des organes de leur réseau ni de leurs filiales. Ces établissements ont en effet déjà des propriétaires, pour l'essentiel les caisses elles-mêmes.

TITRE III

STATUT DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE

Le titre III (articles 21 à 54) constitue le coeur du dispositif de la proposition de loi. Il traite de la réforme de l'activité et du statut des caisses d'épargne.

• **Etendre les compétences bancaires**

La partie relative à l'activité (chapitre 1er, articles 21 et 22) est modeste. Pour transformer les caisses d'épargne en banques de plein exercice, il suffit en effet de leur accorder la possibilité de prêter aux entreprises faisant appel public à l'épargne. La restriction relative au crédit aux autres entreprises (plafond de 30 % des engagements) expire le 31 décembre de cette année aux termes de la loi de 1983¹. Corrélativement, le but non lucratif, visé à l'article premier de la loi de 1983, serait supprimé. A cet égard, on ne saurait confondre une culture d'entreprise tournée vers la clientèle sociale, qu'il est souhaitable de conforter, avec l'objet social de cette entreprise, qui est d'exercer une activité bancaire.

La partie relative au statut (chapitres II et III : articles 23 à 46) est en revanche plus ambitieuse.

• **Conférer un statut coopératif**

Il s'agit de donner aux caisses d'épargne un statut coopératif, relevant de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération

¹ Loi n° 83-557 du 1er juillet 1983 portant réforme des caisses d'épargne et de prévoyance.

(article 23). Ce statut est également celui des Banques populaires, du Crédit agricole, du Crédit mutuel, du Crédit coopératif et du Crédit maritime mutuel. Il s'agit d'un statut éprouvé, dont les représentants ont souvent mieux traversé la crise bancaire que les autres, et qui paraît proche de la culture d'entreprise des caisses d'épargne. Les réflexions actuelles du centre national des caisses d'épargne sur une réforme des statuts paraissent avoir dégagé un consensus sur la mise en place d'un statut coopératif.

L'objectif de ce nouveau statut est essentiellement de donner, à terme rapproché, des sociétaires aux caisses d'épargne, selon le processus de mutualisation prévu au titre IV. Aussi, dès lors qu'elles sont compatibles avec les principes de la loi de 1947, il est proposé de maintenir les particularités actuellement prévues par la loi de 1983.

• Moderniser l'organisation

Le chapitre II est relatif à l'organisation de chacune des caisses. Par rapport au régime actuel, la principale modification est la mise en place d'une assemblée générale des sociétaires (article 25). Le capital des caisses d'épargne sera constitué de parts sociales (article 24). Leur liquidité sera soumise à un régime analogue à celui des parts de caisses de crédit agricole. Comme le prévoit l'article 13 de la loi de 1947, le capital sera fixe ou variable, au choix des caisses. Chaque sociétaire sera titulaire d'une voix à l'assemblée générale, quelle que soit sa participation au capital (article 9 de la loi de 1947). Les coopératives pourront émettre des parts à intérêt prioritaire sans droit de vote (article 14 bis de la loi de 1947), des certificats coopératifs d'investissement (articles 19 quinquies à 19 undecies) et des certificats coopératifs d'associés (article 19 duodecies). **Les caisses d'épargne obtiendront ainsi la possibilité de lever des capitaux extérieurs.**

Une fois les fonds propres rémunérés, les caisses d'épargne pourront affecter une partie de leurs bénéfices à des oeuvres d'intérêt général, comme le prévoit l'article 16 de la loi de 1947. Le système coopératif leur permettra ainsi de satisfaire à la fois l'exigence de rémunération des fonds propres qui leur fait aujourd'hui défaut, et la culture d'intérêt général qu'elles souhaitent maintenir (par le versement d'un "dividende social").

• Rémunérer les parts sociales

L'article 26 de la présente proposition de loi prévoit une faculté de déroger au plafonnement de l'intérêt statutaire, qui ne peut, aux termes de l'article 19 de la loi de 1947, excéder le taux moyen des obligations du secteur privé (TMO). Cette possibilité ne devrait toutefois pas être utilisée dans l'immédiat, le TMO se situant actuellement entre 5,5 % et 6 % alors que le

rendement des actions cotées est de l'ordre de 2,5 %, avoir fiscal inclus. Cette dérogation pourra néanmoins s'avérer nécessaire, le prix des parts étant fixe.

• Répartir les pouvoirs de gestion

Par rapport au système actuel, dans lequel les compétences de direction des caisses sont partagées entre un directoire et un conseil d'orientation et de surveillance (COS), la réforme proposée entraînerait une structure à trois niveaux : assemblée générale des sociétaires, conseil de surveillance, directoire.

L'assemblée générale exercerait une partie des compétences actuellement dévolues au COS par la loi de 1983 : l'approbation des comptes, l'affectation des résultats, l'adoption des statuts (article 25). Sous cette réserve, le conseil de surveillance conserverait les pouvoirs actuels du COS (article 29), mais sa composition serait profondément différente (article 28). Le nombre de membres du conseil de surveillance serait de 15, par analogie avec le dispositif prévu par la loi n° 82-409 du 17 mai 1982 portant statut des sociétés coopératives de banque, contre 17, 21 ou 25 actuellement (article 11 de la loi de 1983). Le COS est par ailleurs actuellement composé de quatre collèges : élus locaux, salariés, déposants- personnes physiques et déposants- personnes morales. Les liens de ces mandataires sociaux avec la caisse sont géographiques (élus), de travail (salariés) ou de clientèle (déposants). Dans la nouvelle organisation, il doit s'agir d'abord d'un lien de propriété.

• Adapter le sociétariat

Il est donc prévu de ne pas maintenir la représentation spécifique des élus locaux. Les collectivités locales sont en effet des clients importants, mais des clients parmi d'autres, des caisses d'épargne. Toutefois, les collectivités locales qui le souhaiteraient pourraient devenir sociétaires, comme le prévoit l'article 56 (titre IV) et c'est à ce titre qu'elles pourraient être représentées au conseil de surveillance. **Les liens privilégiés noués entre les communes rurales et les caisses d'épargne seraient ainsi maintenus, avec une transparence et une efficacité accrues.**

De la même façon, la représentation des clients serait supprimée en tant que telle, ainsi que les conseils consultatifs de clients prévus par les articles 10 et 10-1 de la loi de 1983, et qui, pour l'essentiel, ne fonctionnent pas actuellement. Les clients auraient néanmoins vocation naturelle à former l'essentiel des sociétaires, à l'instar de ce qu'on observe dans les réseaux coopératifs existants. Par ailleurs, les caisses pourront travailler à l'animation locale de leur réseau, mais aucun dispositif législatif n'est requis à cette fin.

Les conditions d'un sociétariat spécifique et dynamique, nécessaires au succès d'une entreprise mutualiste seraient ainsi réunies.

Seule la représentation des salariés est maintenue en tant que telle, par quatre représentants auxquels s'ajoute un salarié-sociétaire. Cette forte représentation tient compte de l'actuelle culture d'entreprise qui laisse une place importante aux salariés et à leurs syndicats, et aussi d'une proposition de notre collègue Philippe Marini qui, dans son rapport sur le droit des sociétés¹, propose de renforcer la présence des salariés dans les organes dirigeants des entreprises.

Le directoire serait très peu modifié (articles 30 et 31). Seule la durée du mandat de ses membres serait portée de 5 à 6 ans, par analogie avec la durée de l'ensemble des mandats sociaux dans les coopératives.

Pour le reste, l'organisation des caisses serait inchangée. En particulier, le dispositif prévu pour les fusions de caisses par la loi de 1983, dont c'était le principal objectif, est maintenu. De nouvelles fusions peuvent se révéler utiles, et l'encouragement au processus doit demeurer. Aujourd'hui au nombre de 34, dont 31 en métropole, les caisses d'épargne ont fait des progrès considérables dans ce domaine. La seule modification proposée à ce sujet serait de supprimer l'incitation à réaliser les fusions dans le cadre territorial des régions qui avait été créée par la loi n°90-1260 du 31 décembre 1990² et qui pourrait constituer une entrave à des fusions futures (article 52).

Le chapitre III est relatif à l'organisation du réseau.

Dans sa structure, le réseau demeure tel qu'il est aujourd'hui : le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance (CENCEP) reste l'organe central du réseau, auquel sont affiliées toutes les caisses d'épargne et les entreprises du groupe. Cette structure à deux étages est très proche de celle des grands réseaux mutualistes : banques populaires ou crédit mutuel en particulier.

L'organisation est néanmoins sensiblement modifiée sous trois aspects importants :

- le rôle de la caisse des dépôts et consignations (CDC),
- la forme juridique du CENCEP,
- la composition du conseil de surveillance du CENCEP.

¹ *La modernisation du droit des sociétés - Rapport au Premier ministre - Philippe Marini - juillet 1996.*

² *Loi d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales.*

• La Caisse des dépôts et consignations

L'association de droit de la caisse des dépôts et consignations au réseau des caisses d'épargne serait supprimée (article 33), et la loi ne lui attribuerait plus une part de 35 % du capital du CENCEP (article 34). Ces propositions résultent de la modification du régime de propriété des caisses.

La loi ne peut en effet octroyer un rôle déterminant dans la direction du réseau à une personne physique ou morale dont le pouvoir ne procéderait pas de la propriété des caisses d'épargne. Il en est ainsi dans toute entreprise. Corrélativement, la participation du président du directoire du CENCEP à la commission de surveillance de la CDC, prévue par l'article 22 du code des caisses d'épargne, serait supprimée.

Cela ne signifie pas que la loi abolirait les liens existants entre les caisses d'épargne et la caisse des dépôts, mais ceux-ci deviendraient contractuels. Par ailleurs, la caisse des dépôts et consignations bénéficierait d'une part réservataire de 35 % des parts de chacune des caisses d'épargne, qu'elle pourra utiliser en tout ou partie (article 56). Enfin, les liens contractuels existant aujourd'hui entre la caisse des dépôts et les filiales du groupe "Caisse d'épargne" seraient inchangés.

• Le CENCEP

Le CENCEP, actuellement groupement d'intérêt économique, deviendrait une société anonyme, dont le capital serait réparti entre les caisses du groupe au prorata du total de leur bilan (article 34). Cette proposition, directement inspirée de la législation relative à la caisse nationale du crédit agricole¹, est de nature à renforcer la cohésion du réseau, selon une formule qui a fait ses preuves². Dans ce contexte, le collège des présidents de COS (article 4-2 de la loi de 1983) serait supprimé, du moins au niveau législatif. Il appartiendrait aux caisses d'épargne de juger de l'utilité et des modalités d'une représentation des caisses auprès de l'organe central. Dans l'organisation du Crédit agricole, il existe une réunion mensuelle des dirigeants de caisse régionale, destinée notamment à faire remonter l'information du terrain auprès de la fédération nationale du Crédit agricole, et à préparer les décisions stratégiques. Rien de ce mécanisme n'est prévu par la loi.

¹ Loi n° 88-50 du 18 janvier 1988, relative à la mutualisation de la caisse nationale du crédit agricole.

² Il faut observer que la caisse centrale des caisses d'épargne est une société anonyme.

• Le conseil de surveillance

En conséquence de ces modifications, le conseil de surveillance du CENCEP verrait sa composition modifiée (article 35). Le nombre de ses membres serait réduit de 23 à 12, soit le droit commun dans les sociétés anonymes à conseil de surveillance et directoire. La présence de trois membres du Parlement n'est plus justifiée au regard du nouveau statut. La présence de six représentants de la caisse des dépôts et consignations ne serait plus prévue. Là encore, le pouvoir devant procéder du sociétariat, il appartiendra à la caisse des dépôts, si elle le souhaite, de briguer des mandats dans les caisses d'épargne, puis de faire désigner un ou plusieurs représentants auprès du CENCEP, selon la logique mutualiste. Le conseil de surveillance resterait partagé à parts égales entre présidents de directoires (cinq membres) et présidents de conseils de surveillance (cinq membres) des caisses d'épargne, auxquels se joindraient deux salariés.

• Le directoire

La composition du directoire du CENCEP resterait inchangée, le nombre de ses membres (trois), actuellement statutaire, étant précisé par la loi. En outre, le pouvoir d'agrément des statuts et du président du directoire par le ministre chargé de l'économie serait supprimé. Dans un premier temps, l'Etat s'appuiera sur son commissaire du Gouvernement auprès du CENCEP pour s'assurer de la bonne fin de la modification des statuts. Dans un second temps, une fois la mutualisation achevée, il n'y aura pas lieu de laisser à l'Etat une prérogative légale privant les sociétaires d'une partie substantielle de leur compétence. Quant au pouvoir d'agrément et de contrôle, il sera exercé par les autorités bancaires compétentes. En revanche, le régime des garanties accordées par l'Etat n'est en rien modifié (article 38).

• Les organes centraux

La mission des organes centraux du réseau resterait également inchangée (article 34). En particulier, le censeur désigné par le CENCEP auprès de chaque caisse d'épargne serait maintenu (article 36), de façon à favoriser la cohésion du réseau. On peut d'ailleurs observer que les censeurs sont actuellement utilisés de façon très modérée par le CENCEP, et qu'ils exercent peu leur droit d'être entendus par le directoire de la caisse où ils siègent. La seule modification notable dans les missions du CENCEP serait la disparition du rapport au Parlement, seul demeurant le rapport annuel de droit commun, établi par toute entreprise faisant appel public à l'épargne.

Le chapitre IV est consacré aux relations du travail dans le réseau. Sur le principe, il peut paraître étrange de maintenir un régime de droit du travail dérogatoire au droit commun. Il convient toutefois de tenir compte du

système de relations sociales actuel, dont il ne faut pas brutalement modifier les équilibres. **Toute modification doit être justifiée par une nécessité impérieuse pour le réseau des caisses d'épargne.** Il paraît ainsi raisonnable de cantonner le statut dérogatoire aux entreprises qui font actuellement partie du groupe "Caisse d'épargne" (article 41), l'extension automatique de ce statut constituant une entrave à la mise en place de partenariats ou d'acquisitions. De même, il paraît nécessaire à un bon fonctionnement de la commission paritaire nationale d'en simplifier l'organisation, et surtout de soumettre la dénonciation des accords collectifs à des règles de majorité qui n'entravent pas tout processus évolutif (articles 42 et 43).

Le chapitre V contient un volet pénal inchangé par rapport au droit actuel.

Le chapitre VI contient des dispositions diverses : transitoires (article 47), d'application (articles 48, 49 et 54), et d'abrogation (articles 50 à 53). Les dispositions sont classiques et n'appellent pas, en général, de commentaire détaillé. Il est prévu un délai de trois mois pour la mise en conformité des statuts des établissements concernés par la présente proposition de loi. Les dispositions transitoires prévues à cette fin sont inspirées de celles qui avaient été prises en 1983 et 1991 : prorogation des mandats des mandataires sociaux et pouvoir d'évocation du CENCEP sur les caisses d'épargne. En outre, il est prévu d'adjoindre un commissaire du Gouvernement à chaque caisse pour la durée nécessaire à l'élaboration des nouveaux statuts.

TITRE IV

MUTUALISATION DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE

Le titre IV est relatif au processus de mutualisation des caisses d'épargne et de prévoyance. Il s'agit du complément naturel de la modification statutaire proposée au titre III.

Le processus proposé est, *mutatis mutandis*, inspiré de la loi n°88-50 du 18 janvier 1988 de mutualisation de la caisse nationale du Crédit agricole. L'objectif était très différent, puisqu'il s'agissait de céder les actions de la caisse nationale aux caisses régionales et aux salariés, alors que dans le cas présent, il s'agit de céder les parts de caisses locales, de préférence à des personnes physiques. Le processus de cession peut cependant être analogue, en utilisant notamment les garanties offertes aux acquéreurs par la loi de privatisation de 1986 qui a donné satisfaction en la matière.

La cession pourrait être engagée dès que l'ensemble des caisses d'épargne auront modifié leurs statuts (article 55). En toute rigueur, toutes les caisses d'épargne devraient faire l'objet de la mutualisation. Les caisses ne sont toutefois pas dans une situation homogène : celles qui seraient en difficulté au moment de la cession dans le public pourront faire l'objet d'un traitement particulier.

De même, il sera possible de procéder par tranches successives de cessions de parts, étalées dans le temps, de façon à ne pas précipiter les évolutions entraînées par la mutualisation. Il faudra tenir compte de la capacité d'absorption du marché, de la nécessité d'une dilution progressive du capital (la capacité des caisses à rémunérer convenablement leurs fonds propres n'apparaîtra pas du jour au lendemain), des risques qu'il y aurait à brusquer les évolutions du pouvoir au sein du réseau. Une fois les principes arrêtés, il reviendra au pouvoir réglementaire, en concertation avec les caisses et leurs organes centraux, de composer avec ces contraintes.

Auraient vocation à devenir sociétaires : la caisse des dépôts et consignations, les salariés du groupe, les collectivités locales, les clients et les investisseurs extérieurs, qu'il conviendrait de servir dans cet ordre en des proportions déterminées (article 56).

• La Caisse des dépôts et consignations

La réforme proposée fait perdre à la caisse des dépôts et consignations la place qui lui revenait, par la loi, dans les organes centraux du réseau. C'est pourquoi il est proposé de lui permettre de conserver une influence en devenant sociétaire des caisses d'épargne et de prévoyance. Contrairement à la situation présente, cette influence devra être acquise à titre onéreux, comme pour tous les autres sociétaires. En outre, la réforme proposée ne remettrait pas en cause les relations d'affaires nouées entre les deux groupes financiers. Celles-ci relèvent de la liberté contractuelle.

• Les salariés

Les salariés se verraient également offrir la possibilité de devenir sociétaires, à hauteur de 10 % du capital au maximum, et à des conditions préférentielles (article 60). Une répartition devra être opérée entre les salariés des caisses et les salariés des autres entreprises du groupe "Caisse d'épargne".

• Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales se verraient également proposer cette possibilité. La condition de prix qui leur serait faite (article 60), est destinée à tenir compte du fait que les collectivités locales auraient quelque légitimité à prétendre incarner partiellement la Nation, propriétaire initial des caisses

d'épargne. Toutefois, pour des raisons pratiques, il est difficile d'en tirer les conséquences juridiques. La part réservataire des collectivités locales permettra aux élus locaux d'être en mesure de retrouver des sièges au sein des conseils de surveillance des caisses. Mais, selon le même raisonnement que pour la caisse des dépôts, ces sièges procéderont d'une logique de propriété et non de la loi.

• Les clients

Les clients sont les sociétaires naturels de toute coopérative, et c'est pourquoi il est prévu de leur réserver une part du capital qui peut aller de 10 % à 45 %, voire au-delà si les autres parts réservataires ne sont pas acquises en totalité. Il n'est pas proposé de distinguer entre les personnes physiques et les personnes morales. Le processus de cession des parts pourra néanmoins prévoir une séparation.

• Les investisseurs extérieurs

Les investisseurs extérieurs pourront être admis pour le solde qui, le cas échéant, resterait disponible après les demandes des autres sociétaires. Conformément à l'article 3 bis de la loi de 1947, ils ne pourraient toutefois pas acquérir une participation supérieure à 35 %.

Comme ce fut le cas pour la cession des titres de la CNCA, la procédure de cession obéirait aux règles, éprouvées, de la loi de privatisation de 1986 (article 58), en particulier quant à la détermination du prix, qui doit être aussi impartiale et objective que possible. La commission de la privatisation est l'autorité tout indiquée à cette fin (article 59). **Elle devra tenir compte de trois particularités propres à cette opération** : la fin prochaine du monopole du livret A, le fait qu'il s'agit de mettre en vente des parts sociales, qui ne peuvent s'assimiler entièrement à des actions, et les contraintes qui pèsent sur les caisses d'épargne pour le financement de leur régime particulier de retraites.

*

* *

Le projet qui vous est proposé est plus ambitieux et plus cohérent que la solution de facilité d'une ponction sur les fonds propres accompagnée du maintien du monopole du livret A. Cette voie satisferait certains intérêts immédiats : ceux du budget de l'Etat et peut-être ceux d'une partie des concurrents des caisses, assurés qu'elles ne pourraient plus se développer, ainsi que d'une partie des acteurs du réseau naturellement enclins au statu quo.

Cette voie serait contraire à l'intérêt de notre système bancaire, donc à l'intérêt du pays.

Une fois le processus de mutualisation achevé, la modernisation des statuts des **caisses d'épargne** entrera dans les faits. Elles perdront alors le monopole du livret A, mais elles exerceront toutes les compétences d'une banque de plein exercice, ce qui facilitera une utilisation plus performante de leurs fonds propres. Elles **seront dotées d'un statut propice à une meilleure rentabilité, leur permettant de lever des capitaux et de nouer des alliances, nationales et internationales.**

Tel est l'objet de la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

TITRE PREMIER

LE PREMIER LIVRET BANCAIRE

CHAPITRE PREMIER

Conditions d'ouverture et de plafonnement

Article premier

Il est délivré à chaque déposant un ou plusieurs livrets bancaires sur lesquels sont enregistrés tous les versements et remboursements.

Sur le premier livret peuvent être enregistrés tous les versements effectués jusqu'à concurrence d'un montant qui ne peut excéder le plafond prévu pour le premier livret des caisses d'épargne ainsi que les remboursements opérés sur les sommes ainsi déposées. Les versements en excédent de ce montant ne peuvent être portés que sur un livret supplémentaire. La capitalisation des intérêts peut, le cas échéant, porter le montant du premier livret au-delà de ce plafond.

Les premiers livrets bancaires sont nominatifs.

Article 2

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles les établissements visés par l'article 18 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, et habilités à recevoir du public des fonds à vue ou à moins de deux ans de terme sont autorisés à délivrer aux déposants un premier livret bancaire.

Article 3

Les mineurs sont admis à se faire ouvrir des livrets sans l'intervention de leur représentant légal. Ils peuvent retirer sans cette intervention, mais seulement après l'âge de seize ans révolus, les sommes figurant sur les livrets ainsi ouverts, sauf opposition de la part de leur représentant légal.

Article 4

Une même personne ne peut être titulaire que d'un seul premier livret bancaire.

L'ouverture d'un premier livret bancaire par toute personne déjà titulaire d'un premier livret de caisse d'épargne ou d'un compte spécial sur livret du crédit mutuel est interdite.

Sur décision du ministre chargé de l'économie, les contrevenants sont frappés d'une pénalité qui peut aller jusqu'à la perte des intérêts de la totalité des sommes déposées pendant la période de coexistence des livrets sans que cette retenue puisse remonter à plus d'une année à compter du jour de la constatation de cette coexistence.

Toutefois, si le montant cumulé ne dépasse pas le maximum légal du premier livret, la retenue d'intérêts ne porte que sur le livret le plus récemment ouvert.

Article 5

Le maximum des versements sur le premier livret bancaire ne peut excéder le plafond prévu pour le premier livret des caisses d'épargne pour les sociétés mutualistes et les institutions de coopération, de bienfaisance et d'autres sociétés de même nature autorisées à cet effet par le ministre chargé de l'économie et des finances.

Le montant du premier livret pour lesdites sociétés et institutions peut, le cas échéant, dépasser le montant mentionné au premier alinéa par capitalisation des intérêts.

Les organismes d'habitation à loyer modéré et de crédit immobilier sont autorisés à effectuer des dépôts sur leur premier livret sans limitation de somme.

CHAPITRE II Conditions de fonctionnement

Article 6

Les fonds déposés peuvent être remboursés à vue mais les remboursements ne sont exigibles que dans un délai de quinzaine.

Les délais supplémentaires sont fixés par décret pour les opérations nécessitant l'intervention d'une succursale ou d'un établissement situé en dehors de la France continentale.

En cas de force majeure, un décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé de l'économie peut limiter les remboursements par quinzaine à deux pour cent du maximum légal prévu par l'article 5. Les dépôts postérieurs au décret sont libérés de la clause de sauvegarde.

Les dispositions relatives au remboursement sont portées à la connaissance des déposants par une inscription placée en tête du livret et affichée dans la succursale ou l'agence.

Article 7

Lorsqu'il s'est écoulé un délai de trente ans à partir tant du dernier versement ou remboursement que de toute autre opération effectuée à la demande des déposants, les sommes que détiennent les établissements dépositaires au compte de ceux-ci sont prescrites à leur égard.

Article 8

Les sommes que détiennent les établissements dépositaires au compte des déposants qui ont fait l'objet d'avis individuels et d'un affichage prévus par décret en Conseil d'Etat, ne peuvent, à partir de ces mesures, être réclamées par l'Etat en cas de déshérence ou de déclaration d'absence. Il en est de même des sommes figurant aux comptes exemptés des mesures précitées.

Article 9

Par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article premier, les intérêts de l'année écoulée sont payables au porteur par les établissements dépositaires, sauf demande contraire du titulaire.

CHAPITRE III

Modalités de détermination du taux d'intérêt

Article 10

Le taux d'intérêt nominal annuel du premier livret bancaire est égal à celui du premier livret des caisses d'épargne.

CHAPITRE IV

Dispositions fiscales

Article 11

I.- Le 7° bis de l'article 157 du code général des impôts est ainsi rédigé :

"7°bis.- Les intérêts des sommes déposées sur les premiers livrets bancaires ouverts dans les conditions prévues par la loi n°..... du relative au statut et à l'activité des caisses d'épargne et de prévoyance et portant création d'un premier livret bancaire".

II.- La perte de recettes résultant du I ci-dessus est compensée à due concurrence par un relèvement des droits prévus aux articles 575 et 575A du code général des impôts.

CHAPITRE V
Affectation des ressources collectées

Article 12

Les sommes figurant sur les premiers livrets bancaires sont destinées à financer des prêts à la construction de logements ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement, mentionnés à la section I du chapitre unique du titre III du livre troisième du code de la construction et de l'habitation, dans des conditions fixées par décret. Elles sont centralisées sur un compte ouvert auprès de la caisse des dépôts et consignations selon des modalités définies par arrêté.

Article 13

I.- Les frais exposés au titre de la gestion des premiers livrets bancaires par les établissements autorisés à le délivrer sont couverts par un prélèvement sur la fraction, non affectée au service des intérêts prévus à l'article 10, des revenus des placements des sommes mentionnées à l'article 12.

Un décret définit les modalités de calcul de cette indemnité par établissement, en tenant compte notamment de l'encours moyen des livrets et du nombre de mouvements de fonds effectués sur ces livrets.

II.- L'article 7 du code des caisses d'épargne est ainsi rédigé :

"*Art. 7.*- Un décret définit les modalités de calcul de l'indemnité visée au troisième alinéa de l'article 30 et du taux d'intérêt visé au premier alinéa de l'article 51, en tenant compte notamment de l'encours moyen des premiers livrets, et du nombre de mouvements de fonds effectués sur ces livrets."

CHAPITRE VI
Fonds de réserve et de garantie

Article 14

Il est institué par la caisse des dépôts et consignations un fonds de réserve et de garantie du premier livret bancaire.

Ce fonds de réserve et de garantie est géré par la caisse des dépôts et consignations sous le contrôle de la commission de surveillance, qui arrête les sommes à prélever dans les cas de perte prévus par décret. Ce décret prévoit en outre les autres dépenses et les recettes du fonds.

Il est rendu compte de ces opérations dans un chapitre spécial du rapport annuel présenté au Parlement par la commission de surveillance conformément à l'article 114 de la loi du 28 avril 1816.

Article 15

Chaque année, les crédits nécessaires à la rémunération de la garantie accordée par l'Etat aux fonds collectés sur les premiers livrets bancaires sont prélevés sur le fonds de réserve et de garantie du premier livret bancaire. Le montant de cette rémunération est fixé par décret, après avis de la commission de surveillance de la caisse des dépôts et consignations.

Cette rémunération ne peut avoir pour effet de ramener le montant du fonds de réserve et de garantie à une somme inférieure à 2 p. 100 de l'encours annuel moyen des fonds reçus par les établissements dépositaires au titre des premiers livrets bancaires.

CHAPITRE VII **Dispositions diverses**

Article 16

Il est interdit aux établissements habilités à délivrer un premier livret bancaire, d'utiliser directement ou indirectement le nom commercial donné au premier livret des caisses d'épargne par les caisses d'épargne et de prévoyance et la caisse nationale d'épargne ("livret A"), ni d'utiliser celui donné au compte spécial sur livret du crédit mutuel ("livret bleu").

Toute infraction à cette interdiction est sanctionnée par la suppression du droit, prononcée par la commission bancaire, de distribuer le premier livret bancaire.

Article 17

L'article 14 du code des caisses d'épargne est abrogé.

Article 18

I.-Le deuxième alinéa de l'article 5 du code des caisses d'épargne est ainsi rédigé:

"Sur le premier livret peuvent être enregistrés tous les versements effectués jusqu'à concurrence d'un montant fixé par décret dans la limite de 100.000 francs ainsi que les remboursements opérés sur les sommes ainsi déposées. Les versements en excédent ne peuvent être portés que sur un livret supplémentaire."

II.- Les deux premiers alinéas de l'article 10 du code des caisses d'épargne sont ainsi rédigés:

"Le maximum des versements sur le premier livret est fixé par décret dans la limite de 500.000 francs pour les sociétés mutualistes et les institutions de coopération, de bienfaisance et d'autres sociétés de même nature autorisées à cet effet par le ministre chargé de l'économie.

"Le montant du premier livret pour lesdites sociétés et institutions peut, le cas échéant, dépasser ce maximum par capitalisation des intérêts."

Article 19

Les dispositions des articles premier à 16 de la présente loi entrent en vigueur le 1er septembre 2001.

TITRE II
PROPRIÉTÉ DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE
PRÉVOYANCE

Article 20

Les caisses d'épargne et de prévoyance sont propriété de l'Etat.

Après l'adoption par les caisses d'épargne et de prévoyance de statuts conformes au titre III de la présente loi, l'Etat cède ses parts dans les conditions prévues au titre IV.

TITRE III
STATUT DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE

CHAPITRE PREMIER
Objet et création

Article 21

Les caisses d'épargne et de prévoyance sont des établissements de crédit soumis à la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. Elles sont habilitées à effectuer toute opération de banque.

Article 22

La création d'une caisse d'épargne et de prévoyance est soumise à l'agrément du comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, sur proposition du centre national des caisses d'épargne.

CHAPITRE II Organisation

Article 23

L'organisation des caisses d'épargne et de prévoyance est régie par la loi n°47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération sous réserve des dispositions de la présente loi.

Article 24

Le capital des caisses d'épargne et de prévoyance est formé de parts détenues par des sociétaires.

Ces parts sont nominatives. Elles sont librement négociables entre les sociétaires. Leur cession à un investisseur extérieur est soumise à l'agrément du conseil de surveillance de la caisse.

Article 25

L'assemblée générale a notamment pour compétences :

- l'examen et l'approbation des comptes de l'exercice ;
- l'adoption des statuts de la caisse d'épargne et de prévoyance dans le respect d'un modèle établi par décret ;
- la nomination et la révocation des commissaires aux comptes ;
- l'élection de dix des membres du conseil de surveillance dans les conditions prévues à l'article 28.

Article 26

Les statuts peuvent prévoir une dérogation, par résolution de l'assemblée générale annuelle, à l'article 14 de la loi n°47-1775 du 10 septembre 1947 précitée. Cette possibilité de dérogation est soumise à l'agrément du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance.

Article 27

Les caisses d'épargne et de prévoyance sont contrôlées par un conseil de surveillance, doté des compétences prévues par l'article 29.

Article 28

Le conseil de surveillance comprend dix représentants des sociétaires, élus par l'assemblée générale des sociétaires, quatre représentants du personnel dont au moins un cadre, élus par l'ensemble des salariés de la caisse au scrutin de liste à la proportionnelle et à la plus forte moyenne, et un représentant des salariés sociétaires élu par les salariés sociétaires.

Le conseil de surveillance élit son président en son sein.

Article 29

Le conseil de surveillance définit, sur proposition ou après consultation du directoire, les orientations générales de la caisse d'épargne et de prévoyance et en contrôle l'application.

Il a pour compétences :

- la désignation des représentants de la caisse d'épargne et de prévoyance dans les organismes du réseau ;
- l'approbation du plan de développement pluriannuel et l'examen annuel de son exécution ;
- l'examen et le vote du budget annuel de fonctionnement de l'établissement ainsi que des budgets d'investissements immobiliers ;
- l'examen et l'autorisation préalable pour tout acte de disposition sur le patrimoine de la caisse d'épargne et de prévoyance et pour tout projet de convention entre celle-ci et l'un des membres du directoire ou du conseil de surveillance, à l'exception des actes de gestion courante effectués dans des conditions normales ; en cas de conflit, le directoire peut demander une enquête du corps de contrôle institué auprès du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance qui décide de la suite à donner au projet ;
- le contrôle du respect des réglementations générales de la profession, des recommandations formulées par le corps de contrôle à

l'occasion d'une enquête et des injonctions du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance après rapport de sa commission de contrôle ;

- le contrôle sur pièces des engagements budgétaires du directoire ;
- l'examen du bilan social de la caisse ;
- le contrôle du respect des réglementations en vigueur dans le réseau pour la politique des relations sociales et humaines ;
- la nomination des membres du directoire et le choix de son président à la majorité simple, après agrément du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance ; la révocation pour juste motif d'un ou plusieurs membres du directoire, à la majorité des deux tiers des membres du conseil, après enquête du corps de contrôle et avis motivé du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance.

Article 30

Les caisses d'épargne et de prévoyance sont administrées, sous le contrôle du conseil de surveillance, par un directoire nommé par lui, comportant deux membres au moins et cinq membres au plus.

En cas de partage égal des voix, la voix du président du directoire est prépondérante.

Le directoire est nommé pour une durée de six ans renouvelable.

En cas de vacance, le remplaçant est nommé pour le temps qui reste à courir jusqu'au renouvellement du directoire.

Les membres du directoire doivent être agréés par le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance, qui s'assure qu'ils présentent l'honorabilité nécessaire et l'expérience adéquate à leur fonction.

L'agrément est prononcé par le conseil de surveillance du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance sur proposition de son directoire.

L'agrément peut être retiré selon la même procédure, après consultation du conseil de surveillance de la caisse concernée. Le retrait d'agrément emporte révocation.

En cas d'urgence, la suspension d'un ou plusieurs membres du directoire peut être décidée, à titre conservatoire, par le directoire du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance.

Nul ne peut être nommé membre du directoire d'une caisse d'épargne et de prévoyance s'il a, au cours des six années précédant celle de sa candidature, exercé les fonctions de président du conseil d'orientation et de surveillance, ou de président du conseil de surveillance de cette caisse.

La nomination d'un salarié d'une caisse d'épargne comme membre du directoire ne met pas fin à l'exécution de son contrat de travail.

S'il n'est pas lié à la caisse par un contrat de travail préalablement à sa nomination, le président du directoire, mandataire social, est considéré comme un salarié de celle-ci au regard de la législation sur le travail.

Article 31

Le directoire est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom de la caisse d'épargne et de prévoyance, sous réserve de ceux expressément attribués au conseil de surveillance et à l'assemblée générale des sociétaires.

Les limitations statutaires à ses pouvoirs ne sont pas opposables aux tiers de bonne foi.

Article 32

En cas de fusion de caisses d'épargne et de prévoyance soit par absorption, soit par création d'une personne morale nouvelle, le conseil de surveillance de la caisse issue de la fusion est composé de membres en fonctions dans les conseils des caisses fusionnées.

La durée du mandat du conseil de surveillance de la nouvelle caisse est :

- en cas d'absorption, celle du conseil de surveillance de la caisse absorbante ;

- en cas de création d'une personne morale nouvelle, celle du conseil de surveillance dont la date de renouvellement est la plus proche.

Les mandats des membres des directoires des caisses prenant part à la fusion expirent à la date de la décision d'agrément du nouvel établissement par le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. Les mandats des membres du directoire provisoire du nouvel établissement expirent trois mois après la première réunion du conseil de surveillance issu des élections organisées dans le cadre de ce nouvel établissement.

CHAPITRE III Organisation du réseau

Article 33

Les caisses d'épargne et de prévoyance constituent entre elles un réseau financier dont le chef de réseau est le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance.

Les caisses d'épargne et de prévoyance sont affiliées de plein droit au centre national des caisses d'épargne et de prévoyance. Sont également affiliés au centre national des caisses d'épargne et de prévoyance, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, les établissements de crédit qui sont contrôlés par les caisses d'épargne et de prévoyance et ceux dont l'activité est nécessaire au fonctionnement des établissements du réseau, notamment les établissements constitués en association avec la caisse des dépôts et consignations.

Article 34

Le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance est un organe central au sens des articles 20 à 22 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 précitée.

Il est constitué sous forme de société anonyme régie, sous réserve des dispositions du présent chapitre, par la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales. Son capital initial est détenu par les caisses d'épargne et de prévoyance, au prorata du total de bilan de chacune d'elles arrêté à la fin de l'exercice 1996.

Il est chargé de :

- représenter le réseau, y compris en qualité d'employeur, pour faire valoir ses droits et intérêts communs ;
- négocier et conclure, au nom du réseau, les accords nationaux et internationaux ;
- créer toute société ou tout organisme utile au développement des activités du réseau et en assurer le contrôle ;
- prendre toute mesure nécessaire à l'organisation, au bon fonctionnement et au développement du réseau, notamment pour créer de nouvelles caisses et supprimer des caisses existantes, soit par voie de liquidation amiable, soit par voie de fusion, lorsque la majorité des membres présents ou représentés des conseils de surveillance des caisses concernées, réunis en une formation commune, a exprimé son accord ; pour l'application des dispositions du présent alinéa, la représentativité des conseils de surveillance est proportionnelle au nombre de comptes tenus par chacune des caisses concernées ;
- prendre toute disposition administrative, financière et technique nécessaire à l'organisation des caisses et autres établissements du réseau et définir les produits et services offerts à la clientèle ;
- exercer un contrôle administratif, financier et technique sur l'organisation et la gestion des caisses et autres établissements du réseau ;
- organiser la garantie des déposants et des souscripteurs pour les fonds ne bénéficiant pas de la garantie de l'Etat, notamment par un fonds de réserve et de garantie. Ce fonds est constitué notamment à partir d'une dotation du fonds de réserve et de garantie institué par l'article 52 du code des caisses d'épargne.

Le budget de fonctionnement du centre est alimenté notamment par la rémunération des services offerts à ses membres.

Article 35

Le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance est administré par un directoire et contrôlé par un conseil de surveillance.

Le conseil de surveillance est composé de douze membres :

- dix représentants des caisses d'épargne et de prévoyance choisis à raison de cinq présidents de conseil de surveillance et de cinq présidents de directoire des caisses d'épargne et de prévoyance ;
- deux représentants élus des salariés du réseau.

Le mandat des membres du conseil de surveillance est d'une durée de six ans renouvelables.

Les trois membres du directoire, dont le président, sont nommés par l'assemblée générale ordinaire sur proposition du conseil de surveillance.

Article 36

Le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance désigne un censeur auprès de chaque caisse d'épargne et de prévoyance. Il peut en désigner un auprès de tout autre établissement du réseau.

Le censeur est nommé par le directoire du centre national.

Le censeur veille à ce que la caisse ou l'établissement auprès duquel il est nommé respecte les dispositions législatives et réglementaires en vigueur ainsi que les règles et orientations définies par le centre national en vertu des pouvoirs qui lui sont dévolus par le présent titre.

Le censeur participe, sans droit de vote, aux réunions du conseil de surveillance de la caisse ou, pour les autres établissements, du conseil d'administration ou du conseil de surveillance. Il peut demander une seconde délibération sur toute question relevant de ses attributions. En ce cas, il saisit sans délai le centre national de cette question. Il est avisé des décisions de l'établissement et est entendu, à sa demande, par le directoire de la caisse ou de l'établissement.

Article 37

Une dotation prélevée sur le fonds de réserve et de garantie visé à l'article 52 du code des caisses d'épargne est attribuée, chaque année, au centre national des caisses d'épargne et de prévoyance.

Les modalités de calcul de cette dotation sont définies par décret en Conseil d'Etat.

Cette dotation annuelle concourt aux dépenses engagées par le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance au titre des attributions de contrôle qui lui sont dévolues par l'article précédent.

Article 38

Les fonds collectés par les caisses d'épargne et de prévoyance se répartissent en trois catégories :

- ceux bénéficiant de la garantie de l'Etat dont les emplois sont inscrits au bilan de la caisse des dépôts et consignations ; toutefois, au sein de cette catégorie de fonds, une partie des fonds est librement employée par le réseau des caisses d'épargne en prêts aux collectivités publiques et aux organismes bénéficiant de leur garantie ;

- ceux bénéficiant d'une garantie de la caisse des dépôts et consignations sont affectés au financement d'emplois dont les règles sont arrêtées contractuellement entre la caisse des dépôts et consignations et le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance ;

- ceux bénéficiant de la seule garantie du fonds prévu à l'article 34 sont affectés au financement d'emplois dont les règles sont définies au sein du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance.

Un décret fixe la répartition des fonds collectés entre ces trois catégories et la proportion des fonds garantis par l'Etat laissés au libre emploi du réseau.

Article 39

Le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance publie chaque année un rapport sur l'activité du réseau des caisses d'épargne et de prévoyance et sur l'emploi des fonds collectés.

CHAPITRE IV

Les relations du travail dans le réseau

Article 40

Les caisses d'épargne et de prévoyance sont assimilées à des entreprises commerciales pour l'application de la loi n°47-1635 du 30 août 1947 relative à l'assainissement des professions commerciales et industrielles ainsi que pour l'application de la législation sociale et du droit du travail, sous réserve de l'application des dispositions prévues au présent chapitre.

Article 41

Un statut de droit privé, constitué par des accords collectifs conclus selon des modalités particulières au sein d'une commission paritaire nationale, régit les relations entre les personnes morales qui, au 1er octobre 1997, sont les entreprises du réseau des caisses d'épargne, leurs filiales et organismes communs, d'une part ; et leurs personnels, d'autre part.

Article 42

La commission paritaire nationale est composée de deux délégations ; l'une représentant les salariés à raison de deux représentants par organisation syndicale représentative au plan national, l'autre représentant les employeurs dont les membres sont désignés par le directoire du centre national des caisses d'épargne. Les deux délégations comportent le même nombre de membres. Un règlement intérieur, élaboré au sein de cette commission paritaire nationale en définit les règles de fonctionnement.

Article 43

La commission conclut des accords par décisions prises à la majorité simple. La modification des accords est soumise aux dispositions du code du travail.

Article 44

Les accords locaux ne peuvent contenir de clauses dérogatoires aux accords collectifs nationaux qu'après avis favorable de la commission paritaire nationale.

CHAPITRE V **Dispositions pénales**

Article 45

Est puni d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 2.500.000 F le fait, pour les membres du directoire ou du conseil de surveillance d'une caisse d'épargne :

- de présenter ou d'approuver, sciemment, un bilan inexact en vue de dissimuler la véritable situation de la caisse d'épargne et de prévoyance ;
- de faire, de mauvaise foi, des biens et du crédit de la caisse d'épargne et de prévoyance un usage qu'ils savent contraire à l'intérêt de celle-ci, à des fins personnelles ou pour favoriser toute société ou entreprise, tout organisme ou établissement dans lequel ils sont intéressés directement ou indirectement.

Article 46

Est puni d'une amende de soixante mille francs le fait, pour les membres du directoire d'une caisse d'épargne, de ne pas soumettre à l'autorisation préalable du conseil de surveillance :

- un projet d'acte de disposition sur le patrimoine social ;
- un projet de convention entre la caisse d'épargne et de prévoyance et les membres du directoire ou du conseil de surveillance de la caisse d'épargne et de prévoyance elle-même ou de tout autre organisme visé par la présente loi.

Est puni de la même peine le fait, pour les membres du directoire, de ne pas communiquer au conseil de surveillance les documents concernant les trois derniers exercices : comptes d'exploitation, inventaires, comptes de pertes et profits, bilans, rapports du directoire, bilans sociaux de la caisse.

Est puni de la même peine le fait, pour les membres du directoire, de ne pas soumettre les comptes de l'exercice à l'approbation du conseil de surveillance.

CHAPITRE VI Dispositions diverses

Article 47

Le conseil de surveillance du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance et les conseils d'orientation et de surveillance des caisses d'épargne et de prévoyance disposent d'un délai de trois mois, à compter de la publication de la présente loi, pour mettre les statuts de leur établissement en conformité avec le présent titre. Pendant ce délai, un commissaire du gouvernement siège auprès de chaque conseil d'orientation et de surveillance.

Les mandats des membres des organes statutaires élus par l'assemblée générale du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance en fonction à la date de publication de la présente loi sont prorogés jusqu'à l'expiration de ce délai. Il en est de même des mandats des membres des conseils d'orientation et de surveillance.

Lorsqu'un conseil d'orientation et de surveillance n'a pas assuré, dans les conditions et délais prévus par la présente loi, la mise en conformité des statuts, le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance lui adresse une injonction. Le conseil d'orientation et de surveillance dispose d'un délai de trois mois, à compter de cette injonction, pour assurer la mise en conformité des statuts.

A défaut, le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance se substitue aux organes dirigeants pour assurer la mise en conformité des statuts.

Article 48

I.- Les mutations et transferts opérés par les caisses d'épargne et de prévoyance, leurs groupements et sociétés affiliées, les unions régionales, l'union nationale et ses filiales, en application du présent titre et des textes d'application, sont exonérés de droits et taxes.

II.- La perte de recettes résultant du I ci-dessus et compensée par un relèvement à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575A du code général des impôts.

Article 49

Les dispositions de la présente loi ne remettent pas en cause les contrats de travail antérieurs à sa publication concernant les salariés des caisses d'épargne et de prévoyance, du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance, et des sociétés du groupe "Caisse d'épargne".

Il en est de même pour les accords collectifs jusqu'à leur modification éventuelle selon les formes prescrites par la présente loi.

Article 50

La loi n° 83-557 du 1er juillet 1983 portant réforme des caisses d'épargne et de prévoyance est abrogée.

Article 51

Les articles 22, 57, 66, 71 et 75 du code des caisses d'épargne sont abrogés.

Article 52

Le quatrième alinéa de l'article 6 de la loi n° 90-1260 du 31 décembre 1990 d'actualisation de dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales est abrogé.

Article 53

L'article 13 de la loi du 13 mars 1917 ayant pour objet l'organisation du crédit au petit et au moyen commerce, à la petite et à la moyenne industrie est abrogé.

Article 54

Les modalités d'application du présent titre sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

TITRE IV

MUTUALISATION DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE

Article 55

L'Etat est autorisé à céder ses parts dès que toutes les caisses d'épargne et de prévoyance ont publié des statuts conformes au titre III de la présente loi.

Article 56

Les parts de chacune des caisses sont cédées par l'Etat, dans les proportions et dans l'ordre suivant :

- à raison de 35 pour cent au plus du nombre de parts constituant le capital de la caisse d'épargne et de prévoyance à la caisse des dépôts et consignations ;

- à raison de 10 pour cent au plus aux salariés de la caisse d'épargne et de prévoyance, à ceux des filiales dans lesquelles elle détient, directement ou indirectement, la majorité du capital social, ainsi qu'à leurs mandataires exclusifs ou aux anciens salariés s'ils justifient d'un contrat d'une durée accomplie d'au moins cinq ans avec l'entreprise ou ses filiales, ainsi qu'aux salariés du reste du groupe "Caisse d'épargne" ;

- à raison de 10 pour cent au plus aux collectivités territoriales du ressort géographique de la caisse d'épargne et de prévoyance ;

- à raison de 10 pour cent au moins aux clients de la caisse d'épargne et de prévoyance, autres que les salariés et les collectivités territoriales ;

- à raison de 35 pour cent au plus, aux autres personnes physiques et morales, françaises et étrangères.

Un décret détermine les modalités d'attribution d'une quotité de parts des différentes caisses aux salariés du groupe "Caisse d'épargne".

Article 57

La caisse des dépôts et consignations peut convertir sa participation au centre national des caisses d'épargne en parts des caisses d'épargne et de prévoyance.

Un décret détermine les modalités de cette conversion.

Article 58

Sous réserve des dispositions du présent titre, il est procédé aux cessions prévues à l'article 55, dans les conditions prévues par la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations.

Article 59

Les prix de cession des parts sont déterminés dans les conditions prévues par la loi n° 86-912 du 6 août 1986 précitée. Sans préjudice de l'application du neuvième alinéa de l'article 3 de la même loi, la commission de la privatisation tient compte des charges spécifiques de retraites incombant aux caisses d'épargne et de prévoyance dans l'estimation de leur valeur.

Les prix sont fixés par arrêté du ministre chargé de l'économie, sur avis de la commission de la privatisation. Cet arrêté peut prévoir des délais de paiement ne pouvant excéder cinq années à compter de la publication de la présente loi et en précise les conditions.

Les parts ainsi acquises ne peuvent être cédées avant leur paiement intégral.

Article 60

Les salariés de chaque caisse d'épargne et de prévoyance et des sociétés du groupe "Caisse d'épargne" bénéficient d'un rabais et d'une attribution gratuite de parts dans les conditions prévues aux articles 11 et 12 de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 précitée.

Les collectivités territoriales bénéficient d'un rabais de 50 pour cent sur les prix mentionnés au deuxième alinéa de l'article 59.

Article 61

I.-Les opérations prévues par le présent titre n'entraînent, par elles-mêmes, aucune conséquence fiscale.

II.-La perte de recettes résultant du I ci-dessus est compensée par un relèvement à due concurrence des droits prévus aux articles 575 et 575A du code général des impôts.

Article 62

Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux caisses d'épargne et de prévoyance des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Les décrets d'application devront respecter les dispositions prévues par le décret n° 54-1080 du 6 novembre 1954 relatif aux caisses d'épargne du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Article 63

Les dispositions de la présente loi devront être adaptées aux départements d'outre-mer et étendues aux territoires d'outre-mer ainsi qu'à la collectivité territoriale de Mayotte par des lois qui prendront en compte la situation particulière de ces collectivités.

Un décret en Conseil d'Etat détermine, en tant que de besoin, les relations financières entre les caisses d'épargne et de prévoyance des départements et territoires d'outre-mer et le réseau tel que défini à l'article 33 de la présente loi.

ANNEXE

AUDITIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le 30 avril 1997

Sous la présidence de M. Christian PONCELET, président

- M. Philippe Lagayette, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ;

- de M. Jean-Jacques Dormois, représentant du syndicat unifié du personnel des Caisses d'épargne ;

- M. Gérard Sestacq, président du syndicat national de l'encadrement (CGC) ;

- M. René Barberye, président du Centre national des Caisses d'épargne et de prévoyance (CENCEP).

**Audition de M. Philippe Lagayette,
directeur général de la Caisse des dépôts et consignations**

M. Philippe Lagayette, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, a tout d'abord fait état de l'étroitesse des liens existant entre la Caisse des dépôts et consignations et les Caisses d'épargne. Ces liens sont de trois natures : la centralisation auprès de la Caisse des dépôts d'une partie des fonds domiciliés chez les Caisses d'épargne ; des filiales communes ; des liens en capital, la Caisse des dépôts détenant 35 % du centre national des Caisses d'épargne (CENCEP) et 40 % de leur caisse centrale. Le directeur général de la Caisse des dépôts a expliqué que son établissement et les Caisses d'épargne se partageaient les tâches, les Caisses d'épargne assurant les services de banque "de détail" (clientèle de particuliers) et la Caisse des dépôts effectuant les tâches de banque "de gros".

M. Philippe Lagayette a ensuite admis que les Caisses d'épargne connaissaient une rentabilité trop modeste (2,8 % des fonds propres), mais qu'elles avaient su éviter les erreurs majeures de gestion que de nombreuses banques avaient commises dans les années quatre-vingt, notamment les prêts aux pays en voie de développement et au secteur immobilier.

Abordant la problématique d'une éventuelle réforme des Caisses d'épargne, **M. Philippe Lagayette** a estimé qu'il était indispensable de leur donner des propriétaires, à la fois pour créer une exigence de rentabilité des fonds propres, et aussi pour permettre au réseau de nouer aisément des alliances, ou acquérir ou céder des participations. Il a également estimé qu'il était sain de séparer les activités de banque de droit commun des activités d'intérêt général. La banque pourrait, d'une part, prendre une forme coopérative accueillant des sociétaires et des investisseurs et, d'autre part, financer les activités d'intérêt général sur une partie des surplus qu'elle dégagerait.

Toutefois, il est apparu à **M. Philippe Lagayette** qu'il serait nécessaire de prendre deux précautions dans le cadre d'une telle réforme : en premier lieu, prendre garde au financement du système de retraites, qui n'est pas aujourd'hui assuré et, en second lieu, veiller à la mise en place d'une direction centrale du réseau plus puissante qu'aujourd'hui.

Le directeur de la Caisse des dépôts et consignations a ensuite répondu aux questions de **M. Alain Lambert, rapporteur général**.

Amené à comparer la rentabilité des Caisses d'épargne à celle de la Caisse des dépôts, **M. Philippe Lagayette** a évalué la rentabilité de son établissement à 5 % en moyenne sur les dix dernières années, chiffre qui aurait pu être porté à 8 % si l'institution ne devait pas assurer de missions d'intérêt général.

Il s'est déclaré d'accord avec le rapporteur général sur la distinction à établir entre la question de la propriété des Caisses d'épargne et celle du sort de leurs fonds propres : quel que soit le propriétaire des Caisses, les fonds propres nécessaires à leurs activités doivent rester inscrits à leur bilan. Ces fonds propres doivent notamment garantir l'avenir des retraites.

Sur le point de savoir qui pourrait revendiquer la propriété des Caisses d'épargne, **M. Philippe Lagayette** a jugé que plusieurs solutions étaient en concurrence. L'Etat est fondé à soutenir qu'il a doté, au début des années quatre-vingt, certains fonds de garantie et que l'activité des Caisses s'est développée grâce à un produit réglementé, garanti par l'Etat : le livret A. Les salariés peuvent revendiquer une part de la prospérité des Caisses. L'entreprise peut elle-même considérer que sa bonne gestion a généré des fonds propres supplémentaires. Les collectivités locales peuvent estimer que c'est grâce à leur proximité que les Caisses ont pu s'implanter localement.

M. Philippe Lagayette a constaté qu'il reviendrait au Parlement de trancher entre ces différentes logiques, cette décision relevant du domaine de la loi. Il a fait part de sa préférence pour un partage équilibré entre les différentes parties prenantes.

Interrogé sur les méthodes de financement des besoins d'intérêt général, **M. Philippe Lagayette** a considéré qu'il pouvait exister, à côté du financement public, des financements obéissant à des logiques privées, comme ceux que peuvent assurer la Caisse des dépôts et les Caisses d'épargne. Ces modalités présentent l'avantage de la souplesse et de ne pas être soumises à la contrainte d'égalité. Citant l'exemple de la politique de la ville dans certains quartiers, **M. Philippe Lagayette** a expliqué que son institution pouvait procéder à des expérimentations alors que les pouvoirs publics étaient tenus de traiter de façon égale tous les quartiers placés dans une situation identique.

Dans l'hypothèse d'une réforme des Caisses d'épargne, **M. Philippe Lagayette** a estimé que la Caisse des dépôts devrait rester un sociétaire de référence de leurs organes centraux.

Enfin, interrogé sur la gestion de l'épargne administrée, **M. Philippe Lagayette** a distingué le problème de la fixation des taux d'intérêt de celui de l'existence même d'un circuit de financement privilégié.

Il a considéré que les modalités de fixation des taux n'étaient pas satisfaisantes. Il a attribué la forte baisse des dépôts ("décollecte") observée sur le livret A en 1996 (75 milliards de francs) à l'écart existant entre le taux de ce livret (3,5 %) et ceux d'autres produits réglementés : le livret d'épargne populaire, le livret jeune (4,75 %) et le plan d'épargne logement (5,25 %), et non à la baisse du taux du livret A elle-même. Il a remarqué à cet égard que la collecte centralisée à la Caisse des dépôts sur les livrets rémunérés à un taux plus élevé que celui du livret A avait été positive de 50 milliards de francs en 1996.

Considérant ce contraste comme excessif, **M. Philippe Lagayette** a plaidé pour un mode de détermination des taux plus détaché qu'aujourd'hui des pressions de l'opinion publique, et qui soit suffisamment régulier pour garantir une collecte légèrement positive des ressources destinées au logement social.

Il a toutefois estimé que la mauvaise gestion des taux d'intérêt ne remettait pas en cause l'existence d'un circuit administré de financement du logement social, capable de drainer des liquidités disponibles à vue, pour les replacer à grande échelle en prêts aux organismes HLM d'une durée de 32 ans, à des taux d'intérêt en principe très bas.

Ce système, qui va à l'encontre des règles habituelles de prudence bancaire à l'égard du risque de transformation, ne peut fonctionner qu'avec la garantie de l'Etat. Au titre de la rémunération de cette garantie, l'Etat a prélevé 300 milliards de francs en 13 ans sur les résultats du livret A, alors qu'il ne supporte pour sa part que le coût de la dépense fiscale associée aux dépôts sur ce livret. **M. Philippe Lagayette** en a conclu que ce système permettait de financer le logement social de façon satisfaisante à un coût très modéré pour l'Etat.

Interrogé par **M. Roland du Luart** sur la destination des fonds prélevés par l'Etat, sur la centralisation des fonds du livret A et sur un éventuel rapprochement des Caisses d'épargne avec le Crédit industriel et commercial (CIC), **M. Philippe Lagayette** a répondu que les prélèvements étaient affectés aux recettes non fiscales du budget général de l'Etat, que les dépôts sur le livret A de la Poste comme ceux des Caisses d'épargne étaient intégralement centralisés à la Caisse des dépôts (seul le taux de commission sur encours étant différencié : 1,2 % pour les Caisses d'épargne, 1,5 % pour la Poste), enfin qu'une des difficultés du rapprochement avec le CIC résidait

dans le statut du personnel, beaucoup plus favorable dans les Caisses d'épargne qu'au CIC.

En réponse au souci de protection des petits épargnants exprimé par **M. Emmanuel Hamel**, le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations a rappelé que le taux d'intérêt du livret A avait longtemps été inférieur à celui de l'inflation et que les épargnants étaient alors lésés. Il convient simplement, a-t-il dit, de faire preuve de prudence dans l'adaptation de ce taux d'intérêt pour éviter de trop fortes décollectes. **M. Philippe Lagayette** a rappelé, par ailleurs, que la place du livret A dans l'épargne des Français était désormais marginale (5 %) et que la question de sa rémunération du point de vue des épargnants était moins sensible que par le passé, à condition d'assurer une protection suffisante contre l'inflation. Le directeur général de la Caisse des dépôts n'a pas jugé souhaitable que le livret A draine des ressources considérables, mais seulement suffisantes pour le financement du logement social, de la politique de la ville et éventuellement, à terme, d'infrastructures à rentabilité différée.

M. Joël Bourdin est ensuite intervenu pour rappeler que les Caisses d'épargne s'étaient beaucoup modernisées à compter des années quatre-vingt, réduisant leur nombre de 90 à 32, se rendant ainsi capables d'effectuer toutes les prestations de service d'une banque de plein exercice. Il a regretté que le débat relatif à la réforme de leur statut paraisse avoir surtout pour but de récupérer des fonds au profit du budget de l'Etat. Il lui est apparu nécessaire de distinguer la question d'un prélèvement sur les fonds propres de celle de la propriété des Caisses d'épargne. A cet égard, il a considéré que si l'on souhaitait mettre les Caisses d'épargne en vente dans le public, il n'y avait que deux vendeurs possibles : les Caisses elles-mêmes, mais avec le risque d'augmenter leurs fonds propres, ou l'Etat, représentant légitime de la Nation, dont il est admis qu'elle est propriétaire des Caisses d'épargne. Le critère de rentabilité des fonds propres ne lui est pas apparu comme fondamental pour réformer les Caisses d'épargne, jugeant qu'il fallait également tenir compte du souci d'aménagement du territoire.

En réponse à **M. Joël Bourdin**, le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations a considéré qu'une réforme du statut des Caisses d'épargne dans le sens qu'il avait indiqué ne pouvait aboutir qu'à un renforcement souhaitable de ce réseau. Il a répété qu'il revenait à la loi de déterminer l'identité du propriétaire des Caisses d'épargne et selon quelles modalités ce propriétaire devait éventuellement changer. Il a estimé qu'il était nécessaire que les Caisses d'épargne se préoccupent davantage de leur rentabilité, seul gage possible de leur développement, et également de leur capacité à engager des actions d'intérêt général. Cette rentabilité lui a paru être mieux assurée par l'existence d'un propriétaire auquel des comptes sont

rendus, rappelant que l'absence de propriétaire constituait une distorsion de concurrence à l'égard des autres réseaux bancaires.

Interrogé par **Mme Marie-Claude Beaudeau** sur le coût et le volume des crédits accordés par la Caisse des dépôts et consignations au logement social, **M. Philippe Lagayette** a indiqué que la baisse du taux et de l'encours du livret A n'avait pas entraîné de réduction du volume de nouveaux prêts locatifs aidés (PLA), celle-ci venant surtout d'une baisse de la demande de prêts de la part des organismes HLM. La baisse du taux a entraîné une baisse du taux d'intérêt des PLA à due concurrence, mais il est apparu à **M. Philippe Lagayette** qu'une hausse paradoxale des coûts des prêts des fonds d'épargne pourrait se produire si le livret A voyait son encours se réduire de façon excessive par rapport à celui des livrets d'épargne rémunérés à un niveau plus élevé. Il a par ailleurs plaidé en faveur d'une réduction du taux du prêt locatif intermédiaire (PLI), financé par le livret d'épargne populaire.

En réponse à une question de **M. Jacques Oudin**, le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations a expliqué que les parts de marché des Caisses d'épargne étaient plutôt sur une pente descendante en matière d'épargne réglementée : 29,2 % en 1994, contre 27,9 % en septembre 1996. Il a considéré que la banalisation des Caisses d'épargne devait être menée à son terme. Il a néanmoins émis de très sérieuses réserves sur une éventuelle distribution universelle du livret A.

Interrogé par **M. René Ballayer** sur d'éventuels mouvements à la tête de son établissement, **M. Philippe Lagayette** a déclaré tout ignorer d'éventuelles intentions de ses autorités de tutelle sur ce point.

Enfin, en réponse à **M. Christian Poncelet, président**, qui l'interrogeait sur le rôle d'intérêt général des Caisses d'épargne et sur leurs relations avec les collectivités locales, **M. Philippe Lagayette** a rappelé que la Caisse des dépôts et consignations avait approuvé le principe d'une séparation entre une banque coopérative et une structure destinée aux actions d'intérêt général et que les surplus dégagés par la banque coopérative pourraient servir à financer ces dernières.

Sur le second sujet, **M. Philippe Lagayette** a estimé que la banque coopérative serait à même d'avoir une activité de prêts aux collectivités territoriales. Il a considéré que les Caisses d'épargne étaient déjà des concurrents sérieux du Crédit local de France, mais que d'autres établissements étaient présents sur ce créneau : le Crédit agricole et surtout les banques allemandes, qui ont conquis 8 % de parts de marché en deux ans. De son côté, la structure d'intérêt général pourrait participer à des financements en fonds propres d'actions d'intérêt local.

**Audition de M. Jean-Jacques Dormois,
représentant du syndicat unifié du personnel des Caisses d'épargne**

M. Jean-Jacques Dormois a tout d'abord souligné que le syndicat unifié des Caisses d'épargne était très attaché à l'article premier de la loi de 1983 qui faisait des Caisses d'épargne des établissements de crédit à but non lucratif, car ce statut permettait de faire primer l'intérêt général sur l'intérêt particulier afin de satisfaire les besoins sociaux de la population.

Il a indiqué que sur les 30 millions de clients des Caisses d'épargne, 2,5 millions étaient issus de milieux parfois très défavorisés et s'est inquiété, pour l'avenir, du sort qui serait réservé à ces clients si désormais la recherche du profit l'emportait sur l'intérêt général. Il a souligné à cet égard que la contradiction qui pouvait découler de la rédaction de l'article premier n'était qu'apparente, car elle permettait aux Caisses d'épargne de peser sur le coût de l'intermédiation bancaire en proposant aux collectivités locales des prêts à des taux très attractifs.

M. Jean-Jacques Dormois a insisté sur la légitimité d'un réseau à vocation particulière comme le réseau des Caisses d'épargne pour financer le développement social et la politique de la ville, et s'est inquiété des conséquences nuisibles sur l'emploi que pouvait engendrer la diminution du nombre d'établissements. Après avoir considéré qu'il était abusif de dénoncer le manque de rentabilité des Caisses d'épargne, il a souligné qu'en assimilant les dotations au capital social, le rendement des Caisses d'épargne s'élevait à 6%. Il a ajouté que près de 10% des résultats étaient consacrés à du dividende social, soit par aide directe, soit par le maintien d'établissements non rentables mais qui participent à l'aménagement du territoire.

En réponse à **M. Alain Lambert, rapporteur général**, **M. Claude Tessier, secrétaire national du syndicat unifié des Caisses d'épargne** a considéré que la concurrence entre réseaux distributeurs qui pourrait résulter d'une banalisation du livret A serait gravement préjudiciable au financement des Caisses d'épargne et de la Caisse des dépôts et consignations. Prenant l'exemple des Codevi, qui ne sont pas centralisés auprès d'un organisme comme la Caisse des dépôts et consignations, il a souligné que seule une part marginale des fonds collectés avait été distribuée par les établissements bancaires aux petites et moyennes entreprises par le biais de prêts bonifiés, et que les livrets les plus rentables avaient été utilisés pour d'autres usages.

Interrogé sur la propriété des Caisses d'épargne, **M. Claude Tessier** a indiqué, d'une part, que les Caisses d'épargne n'étaient pas la propriété de l'Etat et, d'autre part, que la désignation de propriétaires ne lui paraissait pas susceptible d'accroître les performances des caisses. Il a insisté sur la démotivation qu'une telle désignation pourrait induire auprès de membres du personnel qui assument des responsabilités importantes. Il a enfin estimé qu'une réforme des statuts n'était pas justifiée et que toute réforme devait au préalable faire l'objet d'un consensus, en ajoutant que les rapports annuels permettaient au Parlement de contrôler l'évolution de l'activité et de la rentabilité des caisses en toute transparence.

S'agissant des retraites du personnel des Caisses d'épargne, **M. Jean-Jacques Dormois** s'est montré rassurant en indiquant que le niveau élevé des cotisations versées par les ayants droit permettait aux caisses de retraite d'envisager l'avenir dans de bonnes conditions jusqu'en 2010.

Interrogé par **Mme Marie-Claude Beaudeau** sur les adaptations que le syndicat unifié des Caisses d'épargne était prêt à envisager, **M. Jean-Jacques Dormois** a indiqué que 65 milliards de francs de fonds propres pouvaient être mobilisés pour financer l'économie marchande et les collectivités locales. Il a par ailleurs suggéré que l'utilisation de 10 % des résultats à des fins d'utilité générale soit inscrite dans les statuts et a plaidé pour une modification du mode de désignation des clients au Conseil de surveillance.

S'agissant des retraites, **M. Claude Tessier** a indiqué que le refus des Caisses d'épargne d'être intégrées au régime de droit commun ne faisait pas obstacle à la manifestation d'une certaine solidarité nationale puisque le régime de retraite des caisses de sécurité sociale était créancier net de 200 millions de francs à l'égard des régimes interprofessionnels. Il a ajouté que la caisse de retraite des Caisses d'épargne avait le devoir de maintenir le niveau des prestations servies à l'égard de ses mandants.

Puis il a observé qu'en dépit des lettres de cadrage de la direction fixant un objectif de réduction des effectifs des caisses, les besoins d'embauche étaient réels. Il a exprimé ses craintes qu'une privatisation centrée sur la recherche d'une plus grande profitabilité des caisses entraîne la fermeture d'un certain nombre d'agences.

M. Jean-Jacques Dormois a ajouté que bien qu'un accord eut été conclu avec les partenaires sociaux prévoyant des départs à la retraite en contrepartie d'embauches, des consignes faisaient interdiction aux agences d'utiliser la loi de Robien pour diminuer le temps de travail.

Enfin, en réponse à **M. Christian Poncelet, président, M. Claude Tessier** a indiqué qu'une réforme du statut des Caisses d'épargne n'était pas nécessaire tant que les Caisses d'épargne assument leur mission spécifique d'intérêt général.

**Audition de M. Gérard Sestacq,
président du syndicat national de l'encadrement (CGC)**

M. Gérard Sestacq a insisté sur le fait que le réseau des Caisses d'épargne était confronté à des engagements financiers importants à très court terme du fait de la situation "dramatique" de sa caisse de retraite. Il a fait état de divers audits qui prévoient la cessation de paiement de la caisse de retraite autour de 2007-2010, voire 2004. Par ailleurs, M. Gérard Sestacq a estimé à 12 milliards de francs la dette à court terme du réseau des Caisses d'épargne, une somme qu'il faudra provisionner sur les 65 milliards de francs de fonds propres du réseau. Il a également insisté sur la paralysie du processus de prise de décision lié à la majorité des trois quarts exigée par la loi de 1983.

Partisan d'une réforme différente de celles de 1983 et 1991, le président du syndicat de l'encadrement (CGC) a cependant mis en garde contre les dérives possibles d'un système de type "fondation". Il a préconisé un mode de fonctionnement proche de celui du Crédit agricole.

Puis, **M. Gérard Sestacq**, en accord avec les conclusions du rapport de M. Alain Lambert, a indiqué qu'il considérait que les fonds propres des Caisses d'épargne étaient la propriété de la Nation et que, par conséquent, il ne voyait pas d'inconvénient à ce que les profits de leur mise sur le marché reviennent à l'Etat ou, selon sa préférence, aux collectivités locales.

M. Gérard Sestacq a ensuite estimé à 40 milliards de francs les fonds propres disponibles après prise en compte de la banalisation du livret A, de la dette du réseau des Caisses d'épargne et de la nécessité de rémunérer les parts sociales. Il a proposé que 20 milliards soient utilisés pour le développement externe du réseau, tandis que les 20 autres seraient mis sur le marché et proposés à l'actionnariat des employés et des institutions financières. Il s'est à cet égard prononcé en faveur d'une clarification des relations entre la Caisse des dépôts et les Caisses d'épargne.

M. Alain Lambert, rapporteur général, est alors intervenu pour demander si la CGC était toujours favorable au projet de rapprochement avec le Crédit industriel et commercial (CIC). En second lieu, il a voulu savoir si la CGC revendiquait un statut particulier pour les personnels du réseau des Caisses d'épargne.

En réponse, **M. Gérard Sestacq** a réaffirmé son soutien au rapprochement avec le CIC et à tout projet susceptible de diversifier les activités des Caisses d'épargne. Il a, par ailleurs, souhaité, s'agissant du statut des personnels, que le droit commun s'applique à condition que les salariés soient largement consultés.

Mme Marie-Claude Beaudeau a fait part de ses craintes que l'Etat ne s'approprie les 65 milliards de francs de fonds propres et s'est inquiétée des conséquences de l'impératif de rentabilité sur le personnel et sur l'emploi.

M. Gérard Sestacq a précisé que dans le projet de réforme, seuls les *profits de la mise sur le marché reviendraient éventuellement à l'Etat*. Il a ajouté que les Caisses d'épargne n'avaient pas attendu la réforme pour se fixer des objectifs de rentabilité.

M. Christian Poncelet, président, a alors demandé si une réforme des caisses d'épargne était nécessaire. Il a, par ailleurs, souhaité connaître le nombre des retraités ainsi que le montant des retraites versées. Il a également voulu en savoir plus sur l'éventuelle implication de caisses d'épargne dans le secteur de l'immobilier. Enfin, il s'est interrogé sur le rôle et la présence des élus dans le futur dispositif.

M. Gérard Sestacq s'est prononcé en faveur d'une réforme des Caisses d'épargne. Il a, par ailleurs, indiqué que les prestations versées seraient supérieures aux cotisations dès 2004, ce qui remettrait en cause la viabilité du régime de retraite. Il a ensuite déploré que des caisses d'épargne aient, en effet, subi des pertes immobilières. Il s'est prononcé contre la présence d'élus dans le conseil d'administration afin d'éviter les risques de collusion. Il a indiqué que le rôle des élus était de contrôler et non de décider.

**Audition de M. René Barberye,
président du Centre national des Caisses d'épargne et de prévoyance
(CENCEP)**

M. René Barberye a tout d'abord rappelé les raisons qui avaient poussé le groupe des Caisses d'épargne à proposer une réforme de leur statut. Il a rappelé que depuis 1983, les Caisses d'épargne avaient connu une évolution sans précédent, passant d'une culture d'entreprise monoproduit, centrée autour du livret A, à celle d'un établissement de crédit à part entière. Les caisses ont connu un regroupement très significatif et la mise en tutelle a cédé la place à un partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations. Il a encore indiqué que cette évolution s'était effectuée sans drame, sans conflit et sans que cela ne coûte un franc à l'Etat. Les Caisses d'épargne sont aujourd'hui un groupe puissant et décentralisé qui détient une part significative du marché de l'épargne populaire et de l'assurance-vie. Avec 65 milliards de francs de fonds propres et 1,8 milliard de francs de résultat net, elles donnent une image de confiance, de stabilité et de proximité.

M. René Barberye a ensuite fait part de ses réflexions sur l'évolution du secteur bancaire français dans son ensemble. A cet égard, il a indiqué qu'un affaiblissement des Caisses d'épargne n'améliorerait en rien la situation du secteur. Les Caisses d'épargne ont certaines charges spécifiques liées à des missions de quasi-intérêt général. Elles peuvent jouer un rôle positif, à condition que l'on réforme leur statut afin de les mettre en position d'être plus rentables. Les Caisses d'épargne ont une position extrêmement faible sur le marché des PME-PMI, comparativement aux Caisses d'épargne allemandes ou italiennes, ce qui pose le problème de la croissance externe.

S'agissant du projet du CENCEP, **M. René Barberye** a indiqué que l'orientation retenue vers la banque coopérative tenait, d'une part, à la nécessité de donner des propriétaires aux Caisses d'épargne et, d'autre part, à se rapprocher de la clientèle. La formule coopérative permettrait, en outre, de démocratiser la représentation des Caisses d'épargne et de renforcer les instances dirigeantes. Elle conforterait l'intégration des Caisses d'épargne dans le tissu local. Enfin, cette formule permettrait, selon lui, d'assurer une totale transparence, quant à l'affectation des fonds propres. Enfin, **M. René Barberye** a reconnu que la présence de fondations, actionnaires de référence, s'était heurtée à une certaine hostilité de la part du ministère des finances, tout en indiquant que l'essentiel de la réforme n'était pas là, mais dans le passage à un statut coopératif.

En réponse à **M. Alain Lambert, rapporteur général**, qui l'interrogeait sur le sens et l'utilité de la notion d'établissement de crédit à but non lucratif, **M. René Barberye** a reconnu que cette notion était pour le moins curieuse. Elle n'a pas de grande signification à ceci près que la façon de faire de la banque n'est pas la même pour les Caisses d'épargne que pour les banques commerciales. Il a indiqué que les Caisses d'épargne étaient très proches des banques mutualistes, en raison, notamment, des caractéristiques de leur clientèle et s'est déclaré très admiratif de la réussite du Crédit agricole. Toujours en réponse à **M. Alain Lambert, rapporteur général**, il a indiqué que la mission première de La Poste était de distribuer du courrier et non des crédits.

S'agissant du caractère décentralisé du réseau des Caisses d'épargne, il a souligné que cette organisation constituait une force de ce réseau et qu'il ne fallait pas la remettre en cause.

Concernant la caisse de retraite des Caisses d'épargne, **M. René Barberye** a indiqué que la situation présente n'avait rien de catastrophique, mais qu'elle risquait de s'aggraver à brève échéance compte tenu de l'évolution trop généreuse des retraites servies.

En réponse à **Mme Marie-Claude Beaudou** qui faisait observer que la forme coopérative était une voie moyenne entre la situation actuelle et la société anonyme, **M. René Barberye** a déclaré que ce statut permettrait de préserver la spécificité des Caisses d'épargne. Les sociétaires ne s'attendant pas à une rémunération importante, il est possible en effet de mener à bien des missions d'intérêt général. L'obligation de rentabilité qui en résultera conduira à une plus grande convergence des rémunérations du personnel des Caisses d'épargne avec celles du reste de l'industrie bancaire. Toutefois, l'adoption du statut coopératif ne changera rien aux conventions actuelles régissant la situation du personnel.

Enfin, toujours en réponse à **Mme Marie-Claude Beaudou**, il a indiqué que le changement de statut ne rendrait pas plus difficile ou plus facile le partenariat avec d'autres Caisses d'épargne européennes.

En réponse à **M. Emmanuel Hamel**, il a indiqué que le décret du 10 avril 1997 qui modifie le décret de 1937 relatif à la durée du travail dans le secteur bancaire s'appliquait bien aux Caisses d'épargne.

S'agissant de la baisse des dépôts ("décollecte") du livret A, il a rappelé que la diminution brutale du taux était pour beaucoup dans ce phénomène et a indiqué sa préférence pour des variations plus faibles mais régulières qui ne bloquent pas les ajustements. Il a encore indiqué que l'écart

de taux avec les autres livrets défiscalisés et, notamment, le livret jeune, expliquait pour beaucoup ce phénomène.

En réponse à **M. Joël Bourdin** qui l'interrogeait sur l'échec du rapprochement avec le Crédit industriel et commercial, **M. René Barberye** a indiqué qu'il s'agissait d'une opération de croissance externe très tentante pour les Caisses d'épargne mais également très compliquée, puisque le CIC était lui aussi un réseau décentralisé. Ce dossier a néanmoins fait mûrir les esprits et il y a désormais une quasi-unanimité quant à la nécessité pour son groupe d'effectuer une opération de croissance externe.

M. René Barberye a indiqué par ailleurs que les Caisses d'épargne étaient impliquées dans le financement du capital-risque, par l'intermédiaire de participations dans les sociétés de développement régional et d'une filiale nationale spécialisée.

En réponse à **M. Jacques Oudin** qui l'interrogeait sur l'évolution des parts de marché du groupe, **M. René Barberye** a indiqué que l'objectif de son groupe était d'avoir au moins 10 % de parts de marché sur tous les nouveaux produits. Il a indiqué que les Caisses d'épargne avaient des capacités de progression extrêmement fortes et qu'elles disposaient d'instruments de développement informatiques et télématiques très performants. S'agissant des charges d'exploitation, il a reconnu que celles-ci étaient élevées, même si elles étaient en diminution sensible. De même, le groupe a réussi à modérer l'évolution de ses effectifs. Enfin, il a indiqué qu'il sera difficile de fusionner des réseaux mutualistes.

En réponse à **M. Christian Poncelet, président**, qui l'interrogeait sur le rôle des Caisses d'épargne sur le marché des prêts aux collectivités locales, **M. René Barberye** a indiqué que ce marché était extrêmement concurrentiel et qu'il devenait de plus en plus difficile de s'y maintenir.

Enfin, concernant les relations avec la Caisse des dépôts et consignations, il a estimé que le temps était venu pour les pouvoirs publics d'afficher clairement ce qu'ils entendaient faire de la Caisse des dépôts et consignations.

Le Sénat sur internet : <http://www.senat.fr>

minitel : 3615 - code SENATEL

L'Espace Librairie du Sénat : tél. 01-42-34-21-21

Imprimé pour le Sénat par la Société Nouvelle des Librairies-Imprimeries Réunies
5, rue Saint-Benoît, 75006 Paris

ISBN 2-11-101260-2



9 782111 012608

ISSN 1240-8425

Prix de vente au public : 8 F