

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE OUVERTE LE 27 DECEMBRE 1962

Annexe-au procès-verbal de la séance du 29 janvier 1963.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1963 (2^e partie. — Moyens des services et dispositions spéciales), ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Marcel PELLENC,

Sénateur,

Rapporteur général.

ANNEXE N° 32

CAISSE NATIONALE D'ÉPARGNE

Rapporteur spécial : M. Georges MARRANE

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Yvon Coudé du Foresto, vice-présidents ; Julien Brunhes, Martial Brousse, Marc Desaché, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Jacques Duclos, André Fosset, Pierre Garet, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Georges Marrane, Pierre Métayer, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Jacques Richard, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 22 et annexes, 25 (tome II, annexe 29) et in-8° 9.

Sénat : 42 (1962-1963).

Mesdames, Messieurs,

Les prévisions budgétaires pour 1963, comparées à celles de l'an dernier, se présentent de la manière suivante :

	1963	1962	VARIATIONS
	(En francs.)		
I. — Recettes.			
a) De fonctionnement.....	802.420.000	698.850.000	
b) En capital.....	7.990.000	5.342.920	
Total (I).....	810.410.000	704.192.920	+ 15 %
II. — Dépenses.			
a) De fonctionnement.....	502.717.147	437.467.843	
b) En capital (crédits de paiement)....	8.290.000	6.456.070	
Total (II).....	511.007.147	443.923.913	+ 15 %
III. — Résultats (I) (II).	299.402.853	260.269.007	
Affectation :			
— versement à la dotation.....	5.450.000	4.800.000	+ 13,5 %
— versement au budget général...	293.952.853	255.469.007	+ 15 %

A. — Les hypothèses budgétaires.

Recettes et dépenses, qui doivent s'accroître de 15 %, sont essentiellement fonction du volume de l'épargne drainée par la C. N. E. puisque les premières sont constituées, à concurrence de 98,3 %, par le produit du placement des fonds en dépôt et les secondes, à concurrence de 87,17 %, par les intérêts à servir aux déposants.

La question que l'on est en droit de se poser dès l'abord est la suivante : *une prévision d'expansion de l'épargne de l'ordre de 15 % n'est-elle pas trop optimiste, étant donné qu'il n'est prévu ni variation de taux d'intérêt ni élévation du plafond des dépôts ?*

Il est vrai que les prévisions effectuées l'an dernier avaient été sous-estimées avec un taux de progression de 3 % : l'augmentation réelle s'est chiffrée à quelque 8 %. Mais si l'on défalque la différence de 5 % des 15 % prévus pour 1963, il reste encore 10 %, ce qui constitue un taux très élevé, atteint seulement en 1960 et 1961.

Un des problèmes les plus aigus qui a retenu l'attention des observateurs économiques en faisant le bilan de 1962, c'est celui d'une nécessaire mobilisation de l'épargne pour financer les investissements du IV^e Plan. Les ressources d'autofinancement se sont amoindries ; le marché financier demeure trop étroit. Par contre, il existe un volume de liquidités très important, qu'il serait souhaitable de mobiliser. Au nombre des organismes collecteurs figurent les caisses d'épargne et l'on sait le rôle que jouent les caisses ordinaires dans le financement des investissements collectifs des collectivités locales — H. L. M., écoles, hôpitaux, équipements sportifs — en vertu de la loi Minjoz qui les autorise à placer à leur convenance la moitié des excédents des dépôts sur les retraits, et qui, votre Commission le déplore, n'est pas applicable à la Caisse nationale.

Or, malgré les vœux émis par le Parlement chaque année à l'occasion du présent budget, rien ne semble vouloir être fait par le Gouvernement pour drainer un volume plus grand de l'épargne des catégories modestes de la population, ni en ce qui concerne les taux, ni en ce qui concerne les plafonds.

1° Les taux.

Ils demeurent fixés à 2,8 % pour la C. N. E., à 3 % pour les caisses ordinaires.

Notons tout d'abord que cette différence constitue un handicap pour la C. N. E. qui, en outre, n'a pas dans son budget les moyens publicitaires suffisants pour lutter à armes égales contre ses concurrentes immédiates (1). Quelques chiffres en fournissent la démonstration :

	1951	1961
Nombre de livrets (en milliers) :		
— Caisses ordinaires.....	12.665	15.007
— Caisse nationale.....	12.862	12.483
Montant des dépôts (en milliards de francs) :		
— Caisses ordinaires.....	3,77	19,78
— Caisse nationale.....	3,37	13,29

Ainsi le nombre des livrets ouverts par la Caisse nationale est en diminution constante dans le temps même où il croît fortement dans les Caisses ordinaires et ce, malgré l'effort considérable de prospection accompli par le personnel des P. et T.

Notons ensuite que ces taux sont insuffisants pour attirer les clients traditionnels. Pour justifier son attitude en la matière, le Ministre des Finances prétend que, s'agissant de dépôts à vue, le taux peut être considéré comme élevé, d'autant que les intérêts ne sont pas passibles de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

A ces arguments il est possible de répondre :

— que les dépôts à la C. N. E. n'ont qu'en apparence le caractère de dépôts à vue : leur analyse au contraire révèle une stabilité certaine ; les personnes qui ne constituent que de simples dépôts à vue s'adressent d'ailleurs au guichet voisin, celui des chèques postaux qui, lui, est en pleine expansion puisque 580.000 comptes nouveaux ont été ouverts en 1962 ;

— que ces dépôts ne sont pas les seuls à être exonérés puisque les bons du Trésor jouissent des mêmes facilités ;

— que les épargnants qui sont à la recherche, pas tellement de revenus que de sécurité matérielle et monétaire, ne sont même

(1) Notre collègue M. Brunhes a signalé que si la Caisse d'épargne de Paris enregistrait un éclatant succès — 2.633 millions de francs de dépôts — c'était grâce à l'implantation de ses succursales dans les gares et près des bouches de métro et grâce, en accord avec le personnel, à l'aménagement des heures d'ouverture dans la journée pour coïncider avec les heures de pointe.

pas protégés contre la dépréciation de la monnaie : l'épargnant qui, en 1963, aura reçu un intérêt de 2,80 F aura perdu, du fait de la hausse des prix de détail, environ 5 F : comment, dès lors, sera-t-il incité à faire des économies, surtout s'il est garanti contre la maladie ou la vieillesse par un de ces organismes de sécurité sociale qui n'existaient pas lors de la création des caisses d'épargne ?

— qu'à l'étranger, les conditions faites aux déposants sont bien souvent meilleures : 3,25 % en Allemagne, 3,50 % en Autriche, au Danemark et aux Etats-Unis, 3,96 % au Japon et 4 % en Suède.

Le Gouvernement peut, en outre, craindre que les caisses ne concurrencent l'émission de bons du Trésor. Ce serait vrai si les caisses n'étaient pas, par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts, des correspondants du Trésor, et si, d'autre part, les bénéfices de la C. N. E. n'étaient pas repris en recettes par le budget général : plus les dépôts seront élevés, plus les bénéfices seront grands et moins élevée sera l'impasse puisqu'il s'agit de recettes définitives alors que les bons du Trésor sont remboursables et grevés pour l'Etat de charges financières.

2° *Le plafond des dépôts.*

On met également en avant, pour ne pas modifier le taux et surtout pour ne pas élever le plafond des dépôts, le fait que les caisses d'épargne pourraient faire une concurrence déloyale aux banques.

Cet argument ne nous paraît pas devoir être retenu pour la simple raison que la clientèle des caisses n'est pas celle des banques.

Or, le plafond des dépôts a été fixé à 10.000 F le 4 mars 1958 pour les particuliers et au quintuple de cette somme pour certaines sociétés de caractère social. Seuls les organismes d'H. L. M. et de crédit immobilier ne supportent aucune limitation. *C'est en France que le plafond est le plus bas.* D'une enquête effectuée en 1961 dans 23 pays par l'Institut international de l'épargne, il ressort que 17 pays ne fixent plus de limite supérieure. Dans les six autres pays, les plafonds sont les suivants :

— Etats-Unis (selon les Etats), entre 25.000 et 125.000 F.	
— Suède	96.750
— Grande-Bretagne	70.000
— Australie	28.000
— Canada (caisse postale seulement)	25.000

Il faut déplorer chez nous un malthusianisme en matière de collecte de l'épargne des catégories modestes. Que l'on ne s'y trompe pas : cette épargne à qui l'on barre le chemin des caisses d'épargne ne prendra pas celui des banques, mais celui du marché des biens de consommation.

Aussi votre Commission souhaite-t-elle vivement que le plafond des dépôts constitués par les particuliers soit, le plus rapidement possible, porté au moins à 30.000 F pour les particuliers et à 150.000 F pour les associations.

A l'Assemblée nationale, M. Denvers avait déposé un amendement tendant à relever les plafonds aux chiffres que nous avons signalés. Il n'a pas pu être soumis au vote, une telle mesure étant du domaine du règlement. Notons encore que le Conseil supérieur des Caisses d'épargne a lui-même maintes fois réclamé des plafonds supérieurs.

Si donc aucune décision n'intervient en cours d'année pour réévaluer le taux d'intérêt ou le plafond des dépôts, il se pourrait que les prévisions concernant le budget de la C. N. E. soient surestimées pour 1963.

B. — Les recettes.

1° *Les recettes de fonctionnement.*

L'essentiel en est constitué, avons-nous dit, par le produit du placement des fonds en dépôt. Pour la C. N. E., elles doivent passer de 693,5 millions de francs en 1962 à 796,8 millions de francs en 1963.

En ce qui concerne l'épargne-crédit, créée par l'ordonnance du 4 février 1959, elles doivent passer de 1,6 à 2 millions de francs. On compte, en effet, sur un accroissement de 20 millions des fonds collectés, qui atteignaient 70 millions au 1^{er} janvier dernier. Force est bien de constater que cette forme d'épargne, dont on attendait beaucoup pour le financement de la construction, ne donne pas les résultats escomptés : 910 comptes étaient ouverts en 1959 et 2.113 en 1961.

Sur les autres chapitres, il convient de noter :

— une baisse des droits perçus pour avances sur pensions, du fait de la suppression du service des avances au Maroc ;

- une quasi-stagnation des revenus de la dotation — fortune personnelle de la C. N. E. — qui résulte d'une quasi-stagnation de la dotation elle-même ;
- un accroissement des revenus des immeubles construits grâce à la dotation.

2° *Les recettes en capital.*

Elles proviennent de l'aliénation des valeurs mobilières de la dotation effectuée pour le financement des travaux de bâtiment. En 1963, elles se chiffreront à 7.990.000 F.

C. — **Les dépenses.**

1° *Les dépenses de fonctionnement.*

Elles s'établissent à 502,7 millions de francs contre 437,5 en 1962.

a) La masse des *intérêts servis aux déposants* doit passer de 382,9 à 439,8 millions de francs ;

b) Les *dépenses de gestion des services* prises globalement augmenteront dans les mêmes proportions, 15 %, passant de 54,6 à 62,9 millions de francs.

— Les *dépenses de personnel*, auxquelles il convient d'ajouter les charges sociales, croîtront moins vite, de 5 % seulement (21,5 contre 20,6 millions de francs). C'est que la mécanisation des opérations de comptabilité s'accompagne d'une déflation des effectifs. Les comptes d'épargne gérés par les centres de province sont de plus en plus centralisés à Paris et exploités dans un ensemble électronique dont nous avons parlé l'an dernier. La C. N. E. réduira son personnel de 66 unités en 1963, qui s'ajoutent aux 73 emplois supprimés en 1960, aux 120 supprimés en 1961 et aux 26 supprimés en 1962.

Cette compression des effectifs se prolongera en 1964 et pour Paris et la province, les personnels auront été réduits de 475 employés sur un total de 1.352, une fois l'opération terminée. *A ce propos, votre Commission des Finances souhaite obtenir du Ministre l'assurance que cette politique ne se traduira pas par des*

licenciements mais que les agents touchés trouveront un autre emploi au sein de l'Administration des P. et T., ceci afin d'apaiser les inquiétudes du personnel.

En revanche, dans le centre de comptabilité de Paris, l'extension des tâches d'entretien et de manutention nécessite un remaniement des attributions des agents en fonction : d'où la création de 6 emplois de spécialistes gagée par la suppression de 7 emplois. Il a fallu en outre affecter au service chargé des études et de la mise en place de l'exploitation électronique plusieurs administrateurs et attachés d'administration prélevés sur l'effectif de l'administration centrale et qui seront remplacés grâce à la création de 3 emplois d'attachés et 4 emplois de secrétaires administratifs.

Au total, les suppressions nettes d'emplois se chiffrent à 60.

Pour en terminer avec les dépenses de personnel, notons que la prime de résultat d'exploitation sera relevée de 320 à 360 F, ce qui semble encore insuffisant. Notons encore que *l'indemnité pour travail spécial*, destinée à rémunérer le travail exigeant une connaissance approfondie de la réglementation, demeure fixée à son taux mensuel de 1946, soit 3 F !

Il y a là, de l'avis de votre Commission, un oubli que l'Administration aura à cœur de réparer rapidement.

— *Les dépenses de matériel*, passant de 30,6 à 36,5 millions de francs, augmenteront de 20 %. La responsabilité n'en incombe que pour une faible part à la mécanisation de la comptabilité qui, si elle réduit les dépenses de personnel et de loyers, augmente les dépenses d'entretien, de matériel spécialisé (cartes, bandes perforées, bandes magnétiques) et d'imprimés. Les augmentations de crédit les plus importantes concernent les remboursements à l'Administration des Postes et Télécommunications — 6 millions de francs — et les dépenses de publicité majorées d'un million de francs pour lutter contre la désaffection du public à l'égard de la C. N. E.

2° *Les dépenses en capital.*

Elles s'élèveront, pour les autorisations de programme, à 9,57 millions de francs (contre 7,84 en 1962) et pour les crédits de paiement à 8,29 millions de francs (contre 6,46 en 1962).

Les projets nouveaux sont inscrits à deux chapitres :

— *Chapitre 69-50. — Equipement : Matériel et outillage :*

Ce chapitre est doté de 300:000 F pour l'achat de 10 machines comptables à perforateur de bandes intégrées.

— *Chapitre 69-51. — Acquisitions immobilières et travaux :*

Les autorisations de programme ouvertes à ce chapitre s'élèvent à 9,27 millions de francs correspondant :

- pour 1,87 million à des réévaluations d'opérations déjà autorisées : Paris-rue Molière, Paris-X*, Poitiers et Versailles-R. D. ;
- pour 7,4 millions à des opérations nouvelles : deuxième tranche du centre de chèques postaux de Nancy, Paris, rue Saint-Romain, et un crédit global de 4,8 millions pour la construction d'un certain nombre de bureaux de poste de petite ou moyenne importance.

Nous ne pouvons qu'une fois encore déplorer le peu d'importance de tels programmes et le fait que le Ministère des Postes et Télécommunications, l'un des plus gros collecteurs d'épargne par l'intermédiaire de la Caisse nationale d'épargne, d'une épargne qui ne lui rapporte rien puisque les bénéfiques d'exploitation sont versés au budget général, doive émettre des emprunts pour un montant considérable, près de 45 milliards d'anciens francs en 1963, et à un taux de l'ordre de 5 %.

Ainsi se trouve posé le problème de la *dotation*, insuffisamment alimentée par les bénéfiques.

D. — L'affectation des résultats.

Les « bénéfiques » escomptés en 1963 s'élèveront à 299,4 millions de francs contre 260,3 en 1962.

Il en sera fait deux parts inégales :

- le budget général recevra 293,9 millions de francs, soit les 98 centièmes du total ;
- la C. N. E. conservera par-devers elle, inscrite à sa « dotation » et utilisée pour son programme immobilier, une somme s'élevant seulement à 5,5 millions de francs.

Etant donné que depuis quelques années on puise dans la dotation plus que l'on n'y verse, celle-ci va s'amenuisant et n'a plus grande signification. Alors qu'en 1934 elle représentait 9 % des fonds déposés à la C. N. E., elle n'en représentait plus que 1,5 % en 1946 et 0,29 % en 1961.

On peut même se demander si le Gouvernement n'a pas l'intention de la supprimer purement et simplement. A moins que les pouvoirs publics, sensibles enfin à la thèse du Parlement, ne lui redonnent une consistance véritable : alors la C. N. E. pourrait établir un vaste programme immobilier et concourir à la solution de la crise du logement en bâtissant, par exemple, des habitations destinées aux fonctionnaires des Postes et Télécommunications à qui l'on exige de fréquentes mutations et qui sont généralement originaires de province. Le fonctionnement des services en serait facilité.

*
* . *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre Commission des Finances vous propose l'adoption du budget de la Caisse nationale d'épargne pour 1963.