

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 avril 1982.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant création d'un régime d'épargne populaire.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillavet, Jean Chamant, René Chazelle, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Marc Jacquet, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 740, 755 et in-8° 119.

Sénat : 252 (1981-1982).

Epargne. — Livret d'épargne populaire.

SOMMAIRE

	Pages
Exposé général	3
I. — <i>Les conditions actuelles de l'épargne en France</i>	4
1° Le volume de l'épargne	4
2° L'évolution récente de l'épargne des ménages	5
3° Les facteurs explicatifs	6
II. — <i>Un nouveau régime d'épargne</i>	7
1° Les principaux produits d'épargne	7
2° L'épargne des personnes aux revenus les plus modestes	9
a) Quels seraient les bénéficiaires ?	10
b) Quelles catégories socio-professionnelles seraient essentiellement concernées ?	11
c) Quels titulaires de revenus ou de patrimoines seraient visés ? ..	12
3° Le critère fiscal	14
III. — <i>La garantie contre la hausse des prix</i>	15
1° L'indexation prohibée mais quasi généralisée	16
2° Le maintien du pouvoir d'achat	17
3° L'incidence sur le système de collecte de l'épargne	17
4° De nécessaires justifications complémentaires	18
a) L'incidence de la nouvelle loi sur le calcul des prêts Minjoz ..	19
b) La situation de certaines caisses locales du réseau Ecureuil, notamment des caisses rurales	19
c) L'équilibre financier du système mis en place	19
Examen en Commission	21
I. — <i>Discussion générale</i>	21
II. — <i>Examen des articles</i>	24

MESDAMES, MESSIEURS,

Après avoir été longtemps considérés, à juste titre, comme un peuple d'épargnants, les Français semblent depuis quelque temps être devenus un peu plus prodigues.

Sans doute les causes de ce nouveau comportement sont-elles nombreuses ; elles seraient imputables essentiellement à la croissance du chômage qui a un effet global de ponction sur l'épargne et au seuil psychologique important franchi lors du passage en 1980 d'une période de croissance ralentie à celle d'une quasi-stagnation des revenus. Peut-être aussi, malgré l'étonnant attrait exercé par le livret de Caisse d'épargne ou du Crédit mutuel, le rapprochement entre la rémunération offerte, avantage fiscal compris, et le taux d'inflation, enregistré bon an mal an, a-t-il d'abord conduit à une constatation d'évidence, à savoir que le pouvoir d'achat de l'argent économisé n'a cessé de se déprécier, puis provoqué un détournement de l'épargne.

Afin d'enrayer un tel processus et d'encourager à l'épargne les personnes aux revenus les plus modestes — qui n'ont, de ce fait, pas accès à des formes de placement offrant une protection satisfaisante contre l'inflation — le présent projet de loi propose de créer un nouveau régime d'épargne qui assurerait aux intéressés le maintien du pouvoir d'achat de leurs économies.

Après un rappel des conditions actuelles de l'épargne en France, nous examinerons le texte qui nous est soumis en nous efforçant de répondre à la double question suivante : Pour quelle épargne ? Quelle protection ?

I. — LES CONDITIONS ACTUELLES DE L'ÉPARGNE EN FRANCE

Il ne saurait être question, dans le cadre de ce rapport, de dresser un tableau exhaustif des instruments de l'épargne en France ; il paraît toutefois intéressant de situer le volume et l'évolution récente de celle-ci et de tenter d'en rechercher les causes.

Pour lever toute équivoque, il y a lieu d'abord de rappeler que, comptablement, l'épargne peut être présentée comme le solde du revenu disponible et de la consommation : elle correspond donc à la fraction du revenu des ménages qui, une fois les besoins de consommation satisfaits, viendra accroître le patrimoine des ménages sous diverses formes, qu'il s'agisse d'actifs immobiliers, monétaires et financiers.

Cette présentation comptable ne saurait être confondue avec la description des comportements qui déterminent le montant et les modalités de l'épargne : ceux-ci, en effet, relèvent d'une gestion globale du patrimoine dans laquelle intervient notamment la capacité d'endettement des ménages. On doit, à cet égard, préciser que :

— l'octroi à l'heure actuelle de crédits à moyen et long terme est de nature à majorer au cours des prochaines années le taux d'épargne dans la mesure où les remboursements correspondent à des variations négatives de l'endettement ;

— les importantes restrictions qui affectent la distribution des crédits à court terme sont susceptibles d'exercer un effet modérateur sur la chute du taux d'épargne.

1° Le volume de l'épargne.

Les chiffres de la comptabilité nationale indiquent que le revenu disponible des ménages pour l'année 1980 a été de 2.024 milliards de francs. C'est dire que 20 milliards de francs environ feront l'objet de placements ou seront dépensés selon que les Français épargnent 1 % en plus ou en moins.

Alors que nos compatriotes épargnaient près de 19 % de leurs revenus en 1975, force est de constater que ce taux, qui était passé à 15,9 % en 1979, a encore baissé en 1980 : il était alors de 14,6 % en moyenne, ce qui correspond à un montant de 286 milliards de francs.

Comment s'est répartie cette épargne ? Il apparaît que :

— pour 20 %, elle a servi à autofinancer des investissements (notamment les logements) ;

— pour 80 %, soit de l'ordre de 230 milliards de francs, elle a fait l'objet des « placements » suivants :

- 23 milliards auraient été confiés à des compagnies d'assurance,
- 54 milliards souscrits en valeurs mobilières,
- 144 milliards « déposés » à vue ou à court terme auprès des institutions financières.

Si l'on retient ce chiffre de 144 milliards de francs, on observe que 7 % seulement du revenu disponible des ménages sont ainsi apportés au système bancaire sous trois formes (monnaie en circulation : 5 milliards, dépôts à vue : 25 milliards, placements de type bancaire : 114 milliards).

2° L'évolution récente de l'épargne des ménages.

De 1970 à 1980, des changements dans la structure de l'épargne des ménages mettent en évidence une tendance à la déthésaurisation. Le tableau ci-après retrace l'évolution de la répartition de l'encours des liquidités détenues par les ménages au cours de la période considérée.

REPARTITION DE L'ENCOURS DES LIQUIDITÉS DÉTENUES PAR LES MÉNAGES
(1970-1980)

(En pourcentage.)

	1970	1980
Monnaie	16,5	8,5
Dépôts à vue	24,0	20,5
Comptes sur livrets	34,0	39,0
Epargne-logement	2,5	10,5
Dépôts à terme	2,0	4,0
Bons de caisse	6,5	7,5
Bons d'épargne	14,5	10,0
Total des liquidités	100	100

Ainsi, on enregistre dans l'ensemble de ces liquidités les caractéristiques suivantes :

— la part des encaisses en monnaie est passée de 16,5 % en 1970 à 8,5 % à fin 1980 ;

— les dépôts à vue sont ramenés de 24 % à 20,5 % mais, si l'on y ajoute les comptes sur livrets, il y a stabilisation ;

— l'épargne-logement est le fait nouveau et marquant de ces dix dernières années ;

— le compartiment « bons et dépôts à terme » est resté au même niveau.

Sans doute a-t-on assisté, au début de l'année dernière, à une remontée importante du taux d'épargne (15,9 %) mais, par la suite, ce mouvement a été interrompu : en moyenne, sur l'ensemble de 1981, le taux d'épargne enregistré, par rapport à 1980, une relative progression : 15,1 % contre 14,6 %. Certes, la majoration des revenus sociaux résultant en particulier de la forte revalorisation des prestations familiales et des retraites a permis une augmentation du pouvoir d'achat de l'ensemble des revenus qui, a priori, paraît plutôt favorable à un accroissement du taux d'épargne.

Cependant ce relèvement du pouvoir d'achat est observé essentiellement dans les catégories de population qui ont généralement une nette pension à consommer.

Tel est le constat de l'évolution récente du taux de l'épargne en France ; il y a lieu de tenter un recensement des facteurs explicatifs de celle-ci.

3° Les facteurs explicatifs.

D'une étude publiée récemment dans la revue « *Economie et Statistique* » (n° 140, janvier 1982) et établie par M. Philippe L'Hardy, il ressort un certain nombre de groupes de facteurs susceptibles d'influer sur l'arbitrage consommation/épargne.

— Le premier groupe concerne l'évolution des ressources des ménages et celle des prix ; s'agissant de cette dernière, deux effets sont à retenir :

- l'effet de fuite devant la monnaie ou d'anticipation de prix qui correspond à un déplacement des choix des ménages vers la consommation au détriment de l'épargne ;

- l'effet d'encaisse réelle résultant de la décision de préserver le pouvoir d'achat des liquidités.

Les études économiques montrent que l'effet de fuite devant la monnaie est immédiat tandis que l'effet d'encaisse réelle intervient avec un certain délai : c'est dire qu'une hausse des prix à une date donnée a sur l'épargne une influence d'abord négative puis positive.

— Le second groupe se rapporte aux conditions de rémunération de l'épargne, à la structure du revenu, aux conditions fiscales, aux modalités de crédit et au chômage.

Il semble que, sur l'agrégat global, l'effet de ces facteurs, qui ne portent assez souvent que sur un élément particulier de l'épargne, est atténué et qu'il existe une étroite corrélation entre leur évolution.

Quoi qu'il en soit, dans leurs réponses aux enquêtes récentes de conjoncture, les ménages indiquent qu'ils trouvent plus opportun de faire des achats importants que d'épargner ; dans le même temps, on constate que l'intérêt porté à l'acquisition de logements neufs et la part d'épargne à y consacrer décroissent sensiblement. Toutefois le goût de l'épargne en France est encore nettement répandu et devrait d'autant plus se développer qu'il sera désormais possible de garantir le pouvoir d'achat de l'épargne constituée par les personnes aux revenus les plus modestes. C'est là l'objet du présent projet de loi.

II. — UN NOUVEAU RÉGIME D'ÉPARGNE

Ainsi que l'a souligné le ministre de l'Economie et des Finances, « l'épargne stable est la mieux adaptée aux besoins de notre économie et les meilleures conditions doivent lui être réservées ». Cette déclaration — qui s'inscrit, d'ailleurs, dans une ligne de conduite pratiquement constante suivie par ses prédécesseurs — souligne la nécessité, pour obtenir une épargne abondante, d'attirer les épargnants vers des placements garantis, voire productifs.

1° Les principaux produits d'épargne.

A l'heure actuelle, les produits d'épargne sont nombreux en France ; ils se sont développés parallèlement à la rénovation des réseaux de collecte qui s'est accompagnée de l'avancée du secteur coopératif (Crédit mutuel et Crédit agricole).

Le tableau ci-après retrace l'évolution, depuis 1970, des plafonds et des rémunérations des principaux produits d'épargne, y compris leurs aspects fiscaux.

An 1 ^{er} janvier	Maximum des dépôts					Intérêt servi aux déposants					Fiscalisation du revenu				
	Livret A	Livret B	Livret bleu	Compte épargne logement	Plan épargne logement	Livret A	Livret B	Livret bleu	Compte épargne logement	Plan épargne logement	Livret A	Livret B (5)	Livret bleu (6)	Compte épargne logement	Plan épargne logement
1970	20.000	»	20.000	60.000	60.000	(1) 4,00 %	(1) 4,00 %	»	2,50 %	4,00 %	»	33,3 %	»	»	»
1971	20.000	»	20.000	60.000	60.000	(1) 4,25 %	(1) 4,25 %	»	2,50 %	4,00 %	»	33,3 %	»	»	»
1972	20.000	»	20.000	60.000	60.000	(1) 4,25 %	(1) 4,25 %	»	2,50 %	4,00 %	»	33,3 %	»	»	»
1973	20.000	»	20.000	60.000	60.000	(1) 4,25 %	(1) 4,25 %	»	2,50 %	3,50 %	»	33,3 %	»	»	»
1974	25.000	»	25.000	60.000	60.000	(2) 6,00 %	(1) 6,00 %	»	2,50 %	3,50 %	»	33,3 %	»	»	»
1975	25.000	»	25.000	60.000	60.000	7,50 %	7,50 %	»	3,25 %	4,50 %	»	33,3 %	»	»	»
1976	32.000	»	32.000	60.000	60.000	6,50 %	6,50 %	»	3,25 %	4,50 %	»	33,3 %	»	»	»
1977	32.000	»	32.000	100.000	100.000	6,50 %	6,50 %	»	3,25 %	4,50 %	»	33,3 %	»	»	»
1978	38.000	»	36.000	100.000	100.000	6,50 %	6,50 %	»	3,25 %	4,00 %	»	33,3 %	»	»	»
1979	41.000	»	41.000	100.000	100.000	6,50 %	6,50 %	»	3,25 %	4,00 %	»	40,0 %	»	»	»
1980	45.000	»	41.000	100.000	100.000	(3) 6,50 %	(3) 6,50 %	»	3,25 %	4,00 %	»	38,0 %	»	»	»
1981	49.000	»	45.000	100.000	150.000	(3) 6,50 %	(3) 6,50 %	»	3,25 %	(4) 9,00 %	»	38,0 %	»	»	»
1982	49.000	»	45.000	100.000	150.000	8,50 %	8,50 %	»	3,25 %	(4) 9,00 %	»	38,0 %	»	»	»

(1) Entre le 1^{er} septembre 1969 et le 1^{er} mai 1970 une prime temporaire d'épargne égale à 1,50 % de l'accroissement des dépôts réalisés s'ajoutait au taux d'intérêt. Une prime de fidélité peut s'ajouter aux intérêts acquis : 0,50 % du 14 juin 1969 au 31 mai 1970, 0,75 % du 31 mai 1970 au 31 décembre 1972, 1 % du 1^{er} janvier 1973 au 31 décembre 1974.

(2) Taux porté à 6,50 % le 1^{er} juillet 1974, et prime temporaire d'épargne de 1,5 % sur l'augmentation du solde moyen entre le premier et le deuxième semestre 1974.

(3) Une prime de 1 % s'ajoutant au taux d'intérêts a été applicable du 1^{er} avril 1980 au 16 octobre 1981.

(4) Y compris la prime égale aux quatre neuvièmes de la rémunération totale dans la limite de 10.000 F et si le plan arrive à terme. Au-delà, ces intérêts sont calculés à 5,3 %. Si le plan a une durée comprise entre quatre et cinq ans, réfaction d'un quart de cette prime.

(5) Taux du prélèvement libératoire.

(6) Le Crédit mutuel prend à sa charge le prélèvement libératoire, la base de celui-ci a été réduite de deux tiers.

Parmi ces produits, une place particulière doit être faite au livret d'épargne qui constitue, pour la plupart des ménages, l'élément essentiel d'une encaisse de précaution. En dépit de la diversification opérée depuis plusieurs années par les caisses d'épargne qui ont offert à leurs déposants les produits de l'épargne-logement ou des bons à intérêt progressif, qui ont placé des emprunts à long terme et proposé le compte-chèque, les livrets « A » détenus par 27 millions de personnes représentent encore 85 % du total de leur collecte, pourcentage voisin de celui constaté dix ans auparavant.

Sans doute peut-on s'interroger sur ce qu'il faut nommer « l'inertie du livret A » : il apparaît alors que « l'exonération fiscale » en a fait, de tous temps, un produit « socio-économique » plus qu'un produit « bancaire ». Bien évidemment, « l'exonération fiscale » dont il s'agit constitue un avantage, plus ou moins arbitrairement réparti, puisqu'il représente un allègement d'impôt différé selon la tranche du barème de l'impôt sur le revenu qui est visée.

Offrant une rémunération à 8,5 %, l'épargne ainsi placée a perdu en 1981 près de 6 % de son pouvoir d'achat : dans ces conditions, il serait opportun, comme l'a judicieusement remarqué M. Pascal Salin, « de se demander dans quelle mesure il est justifié de parler d' "exonération fiscale" ». En effet, obtenir un taux d'intérêt réel négatif signifie que l'on obtient un revenu négatif. Comment peut-il être question d'imposer des revenus négatifs ? »

Au demeurant, d'autres dispositifs d'incitation à l'épargne ont connu récemment un certain succès : la participation, l'institution de fonds communs de placement, l'actionnariat, l'orientation vers le financement des entreprises à travers les « Sicav Monory » ont ainsi permis, au cours des dernières années, d'accroître, de manière importante, le nombre des actionnaires : un Français sur 23 l'est désormais contre un sur 31 au début de 1978. Parallèlement, le développement des obligations à taux variable a assuré une protection à l'épargnant, dans la mesure où le taux de celles-ci restait supérieur à celui de l'inflation ; mais, contre cette dernière, aucune sécurité n'a pu être jusqu'ici mise en place qui permette de maintenir le pouvoir d'achat de l'épargne constituée par les personnes aux revenus les plus modestes.

2° L'épargne des personnes aux revenus les plus modestes.

Le but originel des caisses d'épargne était essentiellement la défense des économies des petits épargnants ; toutefois, au fil du temps, compte tenu de la montée de l'inflation, cette sauvegarde n'a pu être maintenue. Par ailleurs, le succès rencontré par la formule du livret « A » a conduit à perdre quelque peu de vue l'objectif primitif

vement fixé : c'est ainsi que les règles actuelles de placement — même rendues plus sévères depuis l'interdiction, il y a deux ans, du cumul livret « A » + livret bleu du Crédit mutuel — permettent de constituer par famille un montant non négligeable d'épargne exonéré d'impôt, soit 196.000 F pour un foyer de deux adultes et deux enfants.

Sans remettre en cause l'instrument que constitue le livret « A », la question s'est posée de savoir s'il n'était pas opportun de modifier les modalités de stimulation de l'épargne qui, pour l'essentiel, ont jusqu'ici pris la forme d'incitations fiscales : plutôt que d'assurer au plan global un traitement correct à l'épargnant, le Gouvernement a décidé de prendre des mesures en faveur d'un type d'épargne, en l'occurrence l'épargne populaire.

Considérant que les personnes aux revenus les plus modestes, donc les plus dignes d'intérêt, voient, année après année, leurs économies gravement érodées par l'inflation sans pouvoir se prémunir contre la perte du pouvoir d'achat, on peut concevoir qu'il convienne d'assurer en priorité la protection de leur épargne : à cet égard, l'orientation sociale du présent projet de loi ne peut qu'être approuvée.

a) **Qu'étaient les bénéficiaires ?**

Les bénéficiaires sont les personnes qui ne sont pas *imposables au titre de l'impôt sur le revenu ou dont la cotisation à ce titre est inférieure à 1.000 F*. De manière plus concrète, aura droit au compte sur livret d'épargne populaire le couple (avec deux enfants) dont :

- le mari et la femme gagnent respectivement le S.M.I.C. ;
- le mari gagne 4.500 F par mois et la femme n'exerce pas de profession rémunérée.

Cependant, lorsqu'un titulaire de livret dépassera ultérieurement le plafond d'imposition de 1.000 F (dont le montant sera revalorisé d'année en année dans la même proportion que la première tranche de l'impôt sur le revenu), il perdra, selon le Gouvernement, le droit de posséder un livret d'épargne populaire et devra clôturer son compte.

Pour assurer le respect de ces dispositions, une procédure lourde serait mise en place. Il est en effet envisagé :

- que chaque année les titulaires de livrets d'épargne populaire adressent à l'établissement où ils auront ouvert leur livret une attestation de leur situation fiscale ;

- que, dans le cas où cette obligation n'aurait pas été respectée, les organismes dépositaires procéderont à la clôture du compte concerné et au transfert des fonds, soit sur un autre compte appar-

tenant à la même personne, soit sur un compte d'attente dont la rémunération sera celle des comptes sur livrets ordinaires, c'est-à-dire sans maintien du pouvoir d'achat et sans exonération.

b) Quelles catégories socio-professionnelles seraient essentiellement concernées ?

Le critère fiscal retenu pour définir l'éligibilité au livret d'épargne populaire invite à se reporter aux tableaux figurant dans le dernier rapport du Conseil des impôts (1979) afin d'en extraire les catégories où se rencontreront le plus fréquemment les bénéficiaires du nouveau produit.

**CATÉGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES
CONCERNÉES PAR LE LIVRET D'ÉPARGNE POPULAIRE**

Catégorie socio-professionnelle (données relatives à 1977)	Pourcentage des foyers non imposés dans la catégorie
<i>Exploitants agricoles</i>	73
<i>Indépendants non agricoles</i>	17,2
dont :	
— industriels	7,7
— artisans	18,8
— gros commerçants	13,9
— petits commerçants	22,5
— professions libérales	3,7
<i>Salariés</i>	24,8
dont :	
— salariés agricoles	57,3
— cadres supérieurs	4,2
— cadres moyens	8,1
— employés	23,9
— ouvriers	35,0
<i>Inactifs (1)</i>	59,3
Ensemble	41,4

(1) Y compris retraités, personnes retirées des affaires.

On retiendra donc, pour analyser leur épargne et leur patrimoine, les catégories suivantes :

- exploitants agricoles ;
- ouvriers ;
- employés ;
- salariés agricoles ;
- inactifs.

c) Quels titulaires de revenus ou de patrimoines seraient visés ?

c-1) les revenus.

Il s'agit, bien entendu, des ménages ayant les revenus les plus bas, sans qu'il soit tenu compte de la catégorie socio-professionnelle : pour 1980, il relèveraient des tranches ci-après :

- moins de 30.000 F (1,3 million de personnes) ;
- de 30.000 à 40.000 F (1,1 million de personnes) ;
- de 40.000 à 50.000 F (1,8 million de personnes) ;
- de 50.000 à 60.000 F (1,7 million de personnes).

c-2) les patrimoines.

Sans considération de la catégorie socio-professionnelle ou du revenu, les personnes intéressées sont celles détenant les petits patrimoines classés, selon leur montant, dans les tranches suivantes *en francs 1980* :

- moins de 10.000 F (3,3 millions de personnes) ;
- de 10.000 à 50.000 F (3,2 millions de personnes) ;
- de 50.000 à 100.000 F (1,3 million de personnes).

Les deux tableaux ci-après, tirés d'une enquête du centre de recherche économique sur l'épargne (C.R.E.P.), parue en 1981, intitulée « les comportements d'épargne des Français en 1980-1981 », permettent de rapprocher des montants de revenus et des catégories socio-professionnelles considérés :

- d'une part, l'attitude en matière d'épargne ;
- d'autre part, les placements réalisés.

EPARGNE, REVENUS ET CATEGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES

Epargne en 1980	Moyenne	Revenus		Catégorie socio-professionnelle		
		inférieur à 35.000 F	compris entre 35.000 et 50.000 F	ouvriers salariés agricoles	cadres moyens	inactifs (hors retraités)
Plus importante	12	5	6	8	15	6
Moins importante	23	20	24	24	26	21
Identique	24	20	25	20	24	24
Pas d'épargne	41	55	45	48	35	49
Total	100	100	100	100	100	100

PLACEMENTS REALISES, REVENUS ET CATEGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES

Placements réalisés en 1980	Moyenne	Revenus		Catégorie socio-professionnelle		
		inférieur à 35.000 F	compris entre 35.000 et 50.000 F	ouvriers salariés agricoles	employés cadres moyens	inactifs (hors retraités)
Versements sur livrets	42,1	41,2	41,4	41,4	43,9	43,2
Immobilier ou foncier	5,9	0,9	3,7	3,9	11,6	»
Remboursement crédit immobilier	6,6	0,5	2,4	3,2	13,1	4,4
Actions Monory	4,2	0,4	2,0	»	5,6	4,4
Autres actions et S.I.C.A.V.	1,5	»	1,5	»	5,6	4,4
Obligations	2,9	»	1,7	1,1	2,7	4,4
P.E.L. C.E.L.	13,6	4,0	16,2	10,6	19,4	10,7
Bons d'épargne	1,7	2,1	0,9	»	1,0	2,5
Produits financiers divers (bons caisse, compte à terme)	1,6	0,8	»	0,7	0,8	»
Assurance capitalisation	1,0	»	0,1	1,4	1,8	»
Pas d'épargne (1)	42,4	55,9	46,3	50,5	36,3	50,5

(1) Les écarts avec la ligne correspondante du tableau précédent proviennent des ménages ayant répondu « moins importante » ou « identique » alors qu'ils pouvaient aussi répondre « pas d'épargne ».

La catégorie des « petits épargnants » engloberait donc les personnes ayant de faibles ressources, un revenu ou un patrimoine modeste : pour mieux la cerner, il est proposé, dans le présent projet de loi, de retenir un critère plus précis en se référant à la fiscalité.

3° Le critère fiscal.

Le bénéfice du nouveau régime d'épargne est, aux termes du projet initial, réservé aux personnes qui justifient, chaque année, n'avoir pas été redevables, au titre des revenus de l'année la plus récente pour laquelle les avis d'imposition auront été établis, d'une cotisation supérieure à 1.000 F, avant imputation de l'avoir fiscal, du crédit d'impôt, des prélèvements ou retenues non libératoires.

Dès lors, pourront être titulaires du livret d'épargne populaire :

— ceux qui ne paient pas d'impôt sur le revenu : ils seraient, pour 1979, au nombre de 8.869.000 sur un total de 23.433.000 foyers imposables ;

— ceux qui acquittent, au titre de l'impôt sur le revenu, une cotisation inférieure ou égale à 1.000 F dans les conditions ci-dessus rappelées.

Sans doute, ce chiffre de 1.000 F doit-il être entendu pour l'imposition mise en recouvrement en 1981 : cette précision utile a été apportée par l'Assemblée nationale qui, par ailleurs, en adoptant une nouvelle rédaction de l'article 3 du présent projet de loi, a limité le champ d'application du nouveau régime d'épargne à ceux qui ont leur domicile fiscal en France et indiqué que l'imposition en cause doit être calculée au titre de l'ensemble des revenus.

Le critère fiscal ainsi retenu facilitera l'application du texte, car il répond à des conditions simples : il n'est cependant pas complètement satisfaisant dans la mesure où l'administration des impôts ne parvient pas encore à une totale connaissance des revenus, dans la mesure également où des foyers non imposables :

— utilisent l'exonération des revenus d'obligations (à hauteur de 3.000 F) : ils seraient plus de 500.000 ;

— déclarent des revenus ou des déficits fonciers : ils seraient plus de 400.000.

En outre, le critère fiscal ne saurait être pleinement approuvé dans la mesure où par exemple plus de 600.000 foyers non imposés ont recours à la déduction des intérêts payés sur emprunt (dans la limite de 7.000 F).

Au demeurant, le critère de 1.000 F fixé pour l'ouverture du livret d'épargne populaire évoluera : il sera, en effet, *relevé chaque année dans la même proportion que la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu*. Ainsi, il permettra, selon le Gouvernement, d'offrir le bénéfice du livret à *près d'un foyer sur deux*, soit à 10 ou 11 millions de foyers fiscaux. Comme il sera possible d'ouvrir, dans chaque foyer, un livret au nom du contribuable et un à celui de son conjoint, la création du livret d'épargne populaire indexée (L.E.P.I.) serait susceptible de concerner, comme l'indique l'exposé des motifs du présent projet de loi, plus de 16 millions d'adultes.

III. — LA GARANTIE CONTRE LA HAUSSE DES PRIX

Dans une étude récente publiée par la revue « *Economie et finances agricoles* » (janvier 1982), il est rappelé qu'en 1965, le détenteur d'un livret « A » de caisse d'épargne recevait 3 % d'intérêt et, déduction faite de l'inflation alors enregistrée au taux de 2,5 %, une rémunération réelle de 0,5 %. En 1981, compte tenu de l'intérêt versé et de l'inflation, le taux de rémunération réelle est voisin de — 6 % : c'est donc, à l'heure actuelle, une rémunération *négative* que rapporte le livret « A ».

Sans doute pourrait-on estimer que cette chute brutale de la rémunération réelle est le prix à payer pour la liquidité dans une période de lutte contre l'inflation ; cependant, force est de souligner que l'épargne ainsi pénalisée est en fait étonnamment stable, plus de 95 % des titulaires du livret « A » ne procédant pas à des prélèvements sur leur dépôt.

A cet égard, une double constatation s'impose, comme il est précisé dans l'étude précitée :

— en premier lieu, comme la part de l'épargne liquide est d'autant plus importante que les patrimoines sont plus faibles, on constate que le prix à payer pour la sécurité est relativement d'autant plus lourd que les situations matérielles sont plus modestes ; ce qui s'accorde également avec le fait qu'elles sont généralement plus précaires ;

— en second lieu, cette épargne liquide constitue pour les institutions françaises une ressource peu coûteuse et permet, par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations, d'octroyer des prêts aux collectivités locales à des conditions avantageuses pour elles.

Tout se passe dès lors comme si les détenteurs de livrets de caisses d'épargne devaient supporter le poids d'une sorte de subvention indirecte accordée aux communes. Aussi, par esprit de justice sociale, convient-il de rechercher des solutions protégeant plus efficacement l'épargne liquide ; au nombre de celles-ci le recours à l'indexation vient tout naturellement à l'esprit.

1° L'indexation prohibée mais quasi généralisée.

Les dispositions de l'article 14 de l'ordonnance n° 59-246 du 4 février 1959 portant loi de finances rectificative pour 1959 stipulent que, sauf en ce qui concerne les dettes d'aliments, il est interdit, dans les dispositions statutaires ou conventionnelles, de prévoir des indexations fondées sur le S.M.I.C., sur le niveau général des prix ou des salaires ou sur les prix de biens, produits ou services n'ayant pas de relation directe avec l'objet du statut ou de la convention ou avec l'activité de l'une des parties.

Ce principe étant posé, force est de reconnaître que son application a souffert de nombreuses dérogations. Qu'il s'agisse des salaires, des retraites, de certains loyers, des emprunts prenant pour référence les cours de l'or, l'indexation est courante. Même en matière d'épargne, on observe que les comptes à terme dont les dépôts sont supérieurs à 100.000 F suivent, à l'heure actuelle, le taux du marché monétaire et on sait que les obligations françaises à taux variable ont été créées pour assurer la protection des épargnants intéressés contre la hausse des prix.

Cependant, il y a lieu de constater que l'épargne liquide (livret « A » des Caisses d'épargne et livret bleu du Crédit mutuel) n'a pas connu jusqu'ici une telle sauvegarde. Périodiquement, les dirigeants de ces institutions ont certes rappelé qu'une telle garantie constituait une « obligation morale » ; mais le recours à l'indexation sélective, alors préconisée pour ces livrets, s'est heurtée au refus des gouvernements précédents, jugeant que, pour en assurer le financement, il faudrait « soit augmenter le coût des concours qui sont accordés à partir de ces ressources aux collectivités locales et aux organismes d'H.L.M. notamment, soit recourir au budget de l'Etat ».

Cette situation a, nous l'avons déjà indiqué, conduit à des taux d'intérêt négatifs, ce qui a créé une situation de déséquilibre sur le marché financier : l'offre d'épargne, en effet, se raréfiait tandis que la demande augmentait. Des aménagements auraient dû être effectués si, comme l'avait souhaité en novembre 1976 le Président de la République, le gouvernement de l'époque avait défini « pour les petits épargnants un instrument simple et spécialisé qui, en contrepartie d'un taux d'intérêt limité et d'une stabilité effective des dépôts, leur consacrerait la sécurité durable de leur avoir ». Ce ne fut pas le cas.

Au cours de la dernière campagne présidentielle, M. Mitterrand, au nombre des propositions qu'il a présentées, avait indiqué que l'épargne serait « fortement encouragée ». Un livret « A » par famille sera indexé sur le prix ». C'est la démarche qu'a suivie le Gouvernement en proposant, dans le présent projet de loi, d'assurer l'indexation de l'épargne constituée par les personnes à revenus modestes.

2° Le maintien du pouvoir d'achat.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi qui nous est soumis, il est prévu que la protection particulière de l'épargne des personnes aux revenus les plus modestes sera assurée de la manière suivante :

— *un intérêt égal au taux d'intérêt du livret « A » des caisses d'épargne* sera calculé et versé dans des conditions analogues à celles que pratiquent ces établissements ;

— *un complément de rémunération*, qui prendra la forme d'une prime, sera acquis lorsque les dépôts auront connu une stabilité de six mois civils.

La rémunération de cette épargne (intérêt et prime) permettra ainsi de maintenir le pouvoir d'achat de l'épargne des ménages concernés ; elle n'entrera pas en compte pour la détermination du revenu imposable à l'impôt sur le revenu.

Toujours selon l'exposé des motifs, les fonds placés sur le livret d'épargne populaire pourront atteindre un maximum de 5.000 F la première année et de 10.000 F ultérieurement. Par ailleurs, le remboursement en capital, intérêt et prime, des sommes déposées sur le livret d'épargne populaire sera garanti par l'Etat : une disposition en ce sens devrait figurer dans le prochain projet de loi de finances.

On est en droit de se demander toutefois si la substitution dans le texte voté par l'Assemblée nationale de la notion de « maintien du pouvoir d'achat » à celle de « protection particulière contre la hausse des prix » n'est pas de nature à modifier, de manière sensible, la référence à prendre en compte : l'indexation, en effet, sur l'indice du niveau général des prix fournit une protection par rapport à une *inflation passée*, mais n'assurerait pas un réel maintien du pouvoir d'achat au cas où le taux d'inflation serait très variable.

3° L'incidence sur le système de collecte de l'épargne.

Dans les articles 2 et 7 du présent projet de loi, il est fait référence pour la collecte de l'épargne considérée aux « entreprises, établissements ou organismes » ; c'est dire que la décision de per-

mettre l'ouverture des nouveaux livrets dans l'ensemble des réseaux a été adoptée, compte tenu de la situation nouvelle résultant pour notre système bancaire de la récente loi de nationalisation. Ainsi, le livret d'épargne populaire pourra être offert au public aussi bien par les caisses d'épargne, la Caisse nationale d'épargne que les banques inscrites et les réseaux nationalisés.

Appelé à s'expliquer sur ce choix de distribution, le Gouvernement a indiqué que :

— les épargnants aux revenus les plus modestes étant présents dans tous les réseaux, il convient de tenir compte des préférences spontanées des « consommateurs » potentiels ;

— les titulaires potentiels du livret d'épargne populaire étant nombreux, il faut éviter des engorgements dans les relations de guichet lors du lancement du nouveau produit, ce qui ne manquerait pas de nuire aux intérêts non seulement des bénéficiaires mais encore de tous les usagers des établissements et services concernés.

En tout état de cause, ce choix de distribution paraît procéder d'une décision de principe, allant dans le sens de la banalisation des produits, ordinairement prêtée au rapport de la Commission chargée de réfléchir sur les conditions de protection et de développement de l'épargne. A cet égard, il a été précisé devant la commission des Finances de l'Assemblée nationale que « pour rééquilibrer les circuits, il convenait de supprimer les privilèges existants, de banaliser les produits et de permettre une concurrence accrue entre tous les réseaux afin, notamment, d'améliorer les conditions de financement de l'économie par les banques inscrites ».

Or, on doit observer que les dispositions proposées dans le présent texte sont de nature à provoquer un déplacement des fonds des caisses d'épargne « Ecureuil » et de la Caisse nationale d'épargne en particulier vers les banques inscrites.

Bien qu'il soit difficile de l'appréhender, le montant des sommes qui seront placées en comptes sur livret d'épargne populaire pourrait être, pour la première année, de 25 à 30 milliards de francs, ce qui montre que le placement de ce nouveau produit risque d'avoir des répercussions importantes sur les circuits financiers.

4° De nécessaires justifications complémentaires.

Le texte qui nous est soumis ne saurait être voté sans que le Gouvernement apporte sur certains points des réponses claires aux questions posées par son application.

Au nombre de ces interrogations, il faut indiquer celles concernant :

a) L'incidence de la nouvelle loi sur le calcul des prêts Minjoz.

Rappelons que ceux-ci sont calculés sur la base des excédents nets de chaque caisse locale au 31 décembre d'une année par référence à la situation au 31 décembre de l'année précédente. Le Gouvernement a indiqué à cet égard que le volume de ces prêts ne sera pas affecté par l'apparition du nouveau livret.

Il convient toutefois de savoir si, en raison du manque à gagner résultant du transfert d'une partie des sommes du livret « A » sur le livret d'épargne populaire, il n'y aura pas un nouveau mode de calcul des prêts Minjoz qui conduirait, pour assurer le volume de ces derniers, à effectuer des prélèvements sur d'autres prêts consentis aux collectivités locales, ce qui pourrait remettre en cause leurs programmes d'investissement.

b) La situation de certaines caisses locales du réseau Ecuireuil, notamment des caisses rurales.

Certes le livret d'épargne populaire n'entraînera pas la suppression du livret « A » des caisses d'épargne, mais il y a lieu de s'interroger sur le maintien des droits que ces institutions exercent jusqu'ici dans ce domaine : en effet, la banalisation de la promotion du nouveau produit pourrait conduire d'autres réseaux à souligner auprès de leur clientèle que, pour la fraction des dépôts constitués sur le livret d'épargne populaire qui ne bénéficiera pas de la prime de maintien du pouvoir d'achat, le nouveau produit offre les mêmes avantages fiscaux que le livret « A ». Le livret d'épargne populaire constituerait de ce fait une sorte de produit d'appel.

Dès lors, la survie de certaines caisses locales du réseau de l'Ecuireuil n'est-elle pas menacée à terme ? A moins que le relèvement du plafond du livret « A » soit décidé, ce qui résoudrait le problème des prêts Minjoz, accroîtrait le chiffre d'affaires des réseaux intéressés et concrétiserait, en quelque sorte, l'engagement du maintien du livret « A » pris par le Président de la République.

c) L'équilibre financier du système mis en place.

Comme il est indiqué dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, les fonds collectés par l'intermédiaire du livret d'épargne populaire seront, pour l'essentiel, centralisés par la Caisse des dépôts et consignations qui en assurera la gestion — ce qui devrait lui procurer des ressources supplémentaires — et effectuera les placements permettant d'équilibrer le système. Il est toutefois prévu qu'une partie, certes très limitée, de l'épargne recueillie pourra être

laissée ou restituée aux établissements collecteurs, « à charge pour eux de la rémunérer et de la placer à leur gré ».

Il reste que, du fait du paiement d'une prime indexée, l'épargne sera plus coûteuse pour les organismes collecteurs, le surcoût résultant du nouveau livret étant estimé à 600 millions de francs par an, ce qui semble d'ailleurs une évaluation faible.

Il faut souligner que, nonobstant ces nouvelles charges, la Caisse des dépôts et consignations devrait continuer à assumer son rôle de prêteur aux collectivités locales et aux offices d'H.L.M. dans les conditions actuelles.

En tout état de cause, l'application du présent projet de loi laisse perplexe quand on considère l'équilibre du système financier mis en place. Il est même inquiétant de constater que le Gouvernement, questionné au sujet d'un éventuel concours budgétaire, a indiqué qu'« aucune charge n'est prévue pour l'Etat en 1982 ». Une telle réponse laisserait supposer une intervention à terme du budget de l'Etat, alors que le système financier prévu devrait être équilibré sans contribution publique.

*
**

Au total, tout en approuvant le régime particulier de protection de l'épargne des personnes aux revenus les plus modestes, on est en droit de se demander :

— si le dispositif préconisé n'est pas excessivement complexe et si notamment les personnes déjà titulaires de livrets « A » qui rempliraient les conditions de non-imposition ou d'imposition inférieure à 1.000 F ne pourraient pas, à hauteur des montants fixés pour la première année et au-delà, bénéficier du maintien du pouvoir d'achat sans avoir à transférer leurs économies sur un livret spécial ;

— si la possibilité réservée au conjoint du titulaire du livret d'ouvrir un second livret ne devrait pas être également reconnue au titre des enfants à charge ;

— si la banalisation de la collecte ainsi amorcée par le présent projet de loi n'est pas de nature à modifier l'application de la loi Minjoz et à provoquer un déséquilibre financier pour certaines caisses d'épargne locales.

EXAMEN EN COMMISSION

I. — DISCUSSION GÉNÉRALE

Votre commission des finances réunie sous la présidence de *M. Edouard Bonnefous*, président, a examiné le présent projet de loi dans sa séance du 6 avril 1982.

Après avoir entendu le rapport de votre Rapporteur, votre Commission a procédé à un large échange de vues.

M. Marcel Fortier s'est inquiété de l'utilisation des fonds collectés par le livret d'épargne populaire et de son incidence sur le financement des collectivités locales.

M. René Ballayer a regretté que les personnes âgées à charge, et particulièrement les veuves, soient exclues du bénéfice du nouveau livret.

M. René Monory a souligné que la banalisation de la collecte rendrait extrêmement difficiles les contrôles destinés à prévenir l'ouverture de plusieurs livrets par une même personne.

M. Henri Duffaut a rappelé les assurances données par le ministre de l'Economie et des Finances quant au maintien en volume des prêts accordés par les caisses d'épargne au moyen des « contingents Minjoz ». Il a remarqué que le mécanisme d'indexation figurant dans le projet existait déjà dans les conditions d'émission de certains emprunts d'Etat. Il a estimé enfin que le projet, dont la mise en œuvre ne demandait que des contrôles limités, constituait un effort raisonnable en faveur de l'épargne populaire.

M. Jean-Pierre Fourcade, tout en se déclarant d'accord avec l'objectif du projet de loi, a estimé que l'introduction de la banalisation sous la forme retenue viendrait accroître les difficultés des caisses d'épargne et des réseaux bancaires traditionnels.

M. Camille Vallin a approuvé les finalités sociales et financières du projet. Il a mentionné les progrès envisageables, notamment quant à l'extension familiale des possibilités d'ouverture de livret et quant à la révision dans l'avenir du plafond des dépôts.

M. Josy Moinet, tout en approuvant le projet de loi, a estimé qu'on ne pouvait ignorer les risques financiers qu'il comporte.

M. Jacques Descours Desacres a exprimé sa préférence pour un système de protection de l'épargne s'intégrant dans le cadre des livrets « A » existants. Il a souligné la contradiction entre une politique de relance de la consommation et l'espoir de voir se constituer une épargne nouvelle chez les ménages les plus modestes.

Un large débat s'est instauré au sein de la Commission sur le point particulier du financement du nouveau dispositif par la Caisse des dépôts et consignations. *MM. Louis Perrein* et *Henri Duffaut* ont insisté sur la mise en place progressive du système. *M. Fourcade* a estimé qu'à terme, le choix se présentait entre un financement par le budget ou un renchérissement des taux des prêts de la Caisse des dépôts, notamment aux collectivités locales.

M. Edouard Bonnefous, président, a déclaré que sa présence à la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations l'obligeait à une certaine réserve sur ce projet de loi ; il s'est déclaré en outre disposé à exposer à ses collègues la situation financière de la Caisse des dépôts qui adresse au demeurant, chaque année, un rapport au Parlement.

Votre Commission a adopté successivement les articles premier (création d'un livret d'épargne populaire), 2 (modalités de fonctionnement), 3 (définition des bénéficiaires), 4 (nombre de livrets), 5 (mécanisme de l'indexation), 6 (exonération fiscale) et 7 (sanction des infractions éventuelles commises par les établissements dépositaires), la majorité de ses membres s'abstenant sur les articles 2 et 7 du présent projet.

*
* *

Au total, votre commission des Finances approuve entièrement la finalité sociale du présent projet de loi, considérant que celui-ci est de nature à assurer une protection efficace de l'épargne des personnes aux revenus les plus modestes contre les effets de l'érosion monétaire.

Tout en reconnaissant que le recours au livret d'épargne constitue une procédure simple, elle constate que le dispositif de contrôle prévu est inutilement complexe : dès lors, soit il ne sera pas appliqué, soit il conduira, par un processus bureaucratique qu'elle réprouve, à une sorte d'inquisition qu'elle ne juge pas tolérable.

Votre commission des Finances observe qu'à l'occasion de l'institution du régime d'épargne populaire, des dispositions sont proposées qui constituent, en fait, un des éléments essentiels de la réforme du système bancaire projetée. La démarche ainsi entreprise ne lui paraît pas satisfaisante dans la mesure où, par un biais, est engagée en défi-

native une action de grande ampleur dont il n'est pas possible, dans l'ignorance des conclusions de la Commission d'étude sur les problèmes de l'épargne, de mesurer, dès maintenant, toutes les incidences.

Il apparaît qu'il eût été plus expédient notamment de permettre aux détenteurs du livret « A » remplissant les conditions de ressources exigées, d'obtenir le maintien du pouvoir d'achat de leur épargne, à hauteur des montants arrêtés. Ainsi, aurait été évité le transfert des sommes du livret « A » vers le livret d'épargne populaire et, par suite, la dérive d'organisme à organisme aurait été limitée.

En outre, il n'est pas démontré que, pour assurer le financement de la charge résultant du paiement de la prime, la Caisse des dépôts et consignations ne sera pas conduite dans quelque temps soit à recourir à des emprunts obligataires, soit à rechercher la maximisation de l'emploi des ressources — ce qui diminuerait d'autant les possibilités offertes aux collectivités locales —, soit à faire appel au Trésor. Il y a là un risque financier que l'on ne saurait raisonnablement ignorer.

En conclusion, votre commission des Finances, qui souscrit à l'idée généreuse de protection de l'épargne populaire, n'approuve pas l'introduction fortuite, à la faveur du présent projet de loi, de la banalisation dans le système bancaire, compte tenu des risques qu'un tel système comporte, au plan du financement — notamment pour les collectivités locales. La majorité de ses membres s'abstenant, la commission des Finances a adopté l'ensemble du projet de loi.

II. — EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Création d'un livret d'épargne populaire.

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

Il est créé un régime d'épargne populaire destiné à aider les personnes aux revenus les plus modestes à placer leurs économies dans des conditions de protection particulière contre la hausse des prix.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
et proposé par votre Commission**

Il est créé...

... des conditions qui en
maintiennent le pouvoir d'achat.

Commentaires :

Dans cet article est établi le principe de la création d'un régime d'épargne populaire destiné à assurer aux personnes aux revenus les plus modestes le maintien du pouvoir d'achat de leurs économies.

Ainsi qu'il a été indiqué dans l'exposé général du présent rapport, les personnes, qui sont les plus dignes d'intérêt, voient, année après année, leur épargne rongée gravement par l'inflation et ne disposent pas des moyens d'information ou de fortune susceptibles de les garantir contre ce fléau.

Ayant de faibles ressources, un revenu ou un patrimoine modeste, ces personnes appartiennent en général aux catégories suivantes :

- exploitants agricoles ;
- ouvriers ;
- employés ;
- salariés agricoles ;
- inactifs.

Elles parviennent difficilement à constituer une épargne : comme l'expérience le montre, ce sont elles qui ont les dépôts les plus stables et sont, en même temps, les plus atteintes par l'inflation.

Afin de garantir le maintien du pouvoir d'achat de leur épargne, il est proposé de leur donner la possibilité, sous les conditions précisées dans les articles suivants, d'ouvrir un compte sur livret d'épargne populaire : ce compte, qui s'inspire d'une forme d'épargne bien adaptée en France et, à l'origine, réservée essentiellement aux petits épargnants, constitue une formule souple permettant au titulaire de définir lui-même son système d'épargne.

L'Assemblée nationale a décidé de modifier la rédaction de cet article en substituant à la notion de « protection particulière contre la hausse des prix » celle beaucoup plus précise de « maintien du pouvoir d'achat ». Encore faudra-t-il, dans cet esprit, veiller à bien choisir l'indice de référence ; c'est ainsi que celui du niveau général des prix, qui fournit une protection par rapport à une *inflation passée*, ne saurait apporter toutes les garanties utiles en période notamment de grandes variations du taux d'inflation.

Votre commission des Finances, qui approuve entièrement le principe du maintien du pouvoir d'achat de l'épargne des personnes aux revenus les plus modestes, vous demande d'adopter le présent article dans le texte voté par l'Assemblée nationale.

Article 2.

Modalités de fonctionnement.

Texte proposé initialement par le Gouvernement

Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités de fonctionnement de ce régime et notamment les conditions dans lesquelles les entreprises, établissements ou organismes qui reçoivent des dépôts sont autorisés, pour sa mise en œuvre, à ouvrir aux bénéficiaires des comptes sur livrets d'épargne populaire.

Texte adopté par l'Assemblée nationale et proposé par votre Commission

Conforme.

Commentaires :

Le présent article précise qu'un décret en Conseil d'Etat définira les modalités de fonctionnement du régime d'épargne populaire et notamment les conditions dans lesquelles les différents réseaux de collecte d'épargne participeront à la délivrance du nouveau produit.

Deux problèmes se posent donc :

- la définition du régime par décret en Conseil d'Etat ;
- le choix du système de distribution.

a) *La définition du régime par décret en Conseil d'Etat :*

En fait, le décret en Conseil d'Etat devrait apporter toutes précisions utiles dans les domaines qui ne sont pas strictement du ressort de la loi. Or celle-ci comprend les dispositions relatives aux conditions fiscales d'ouverture du compte sur livret, à la clause d'indexation et à la non-imposition des intérêts, au délai de stabilité des dépôts qui doit permettre la mise en jeu de la procédure d'indexation.

b) *Le choix du système de distribution :*

Le parti pris par le Gouvernement qui est d'autoriser l'ensemble des réseaux à procéder à l'ouverture des nouveaux livrets traduit la volonté de tenir compte de la situation nouvelle résultant pour notre système bancaire de la récente loi de nationalisation.

On aurait pu penser que les réseaux pratiquant déjà la formule du livret d'épargne (livret « A » ou livret bleu) étaient les plus appropriés pour mettre en place ce nouveau régime d'épargne. Il apparaît que, dans le but de rééquilibrer les circuits et de supprimer ce qui pourrait être considéré comme des privilèges, la décision a été prise de banaliser les produits et de permettre une concurrence accrue entre les réseaux.

Cependant, la recherche d'une éventuelle amélioration des conditions de la collecte est une chose, l'emploi des fonds en est une autre. Or, de ce point de vue, il a été précisé que la Caisse des dépôts et consignations effectuerait les placements nécessaires pour permettre d'assurer l'équilibre financier du système : il convient, en effet, que les réseaux qui alimentent actuellement les collectivités locales et le logement social ne voient leur collecte par trop diminuée.

Sans doute une partie des dépôts sera « décentralisée », les organismes collecteurs procédant eux-mêmes à la rémunération de ceux-ci et décidant de l'emploi des fonds recueillis : mais elle devrait être relativement limitée.

Il reste cependant indispensable qu'en séance publique le Gouvernement confirme, de manière nette, que la banalisation de la collecte ainsi amorcée par le présent projet de loi n'est pas de nature à modifier l'application de la loi Minjoz et à provoquer un déséquilibre financier pour certaines caisses d'épargne locales.

Il y a lieu enfin de préciser que :

— l'Etat apporte sa garantie au remboursement en capital, intérêt et prime, des sommes déposées sur le livret d'épargne populaire : une disposition en ce sens devrait figurer dans le prochain projet de loi de finances, étant observé que l'équilibre financier du système mis en place ne devrait pas normalement conduire à accroître les charges du budget de l'Etat ;

— les fonds placés sur le livret d'épargne populaire pourront atteindre la première année un maximum de 5.000 F puis, ultérieurement, de 10.000 F.

Votre commission des Finances ne saurait, par le biais du présent article, donner son aval à la banalisation du système bancaire français sans qu'elle ait les informations lui permettant d'apprécier que la maîtrise de celle-ci pourra être assurée.

La majorité de ses membres s'abstenant, la commission des Finances a adopté l'article 2.

Article 3.

Définition des bénéficiaires.

Texte proposé initialement par le Gouvernement

Le bénéfice de ce régime est réservé aux contribuables qui justifient chaque année n'avoir pas été redevable au titre des revenus de l'année la plus récente pour laquelle les avis d'imposition auront été établis, d'une cotisation supérieure à 1.000 F avant imputation de l'avoir fiscal, du crédit d'impôt, des prélèvements ou retenues non libératoires.

Le plafond de 1.000 F est révisé chaque année dans la même proportion que la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu, le résultat obtenu étant arrondi à la dizaine de francs supérieure.

Le décret prévu à l'article 2 précisera notamment les dispositions applicables aux personnes dont la situation de famille ou de revenu s'est modifiée au cours de l'année servant de référence pour l'appréciation des conditions d'ouverture du compte sur livret, ou des années postérieures.

Texte adopté par l'Assemblée nationale et proposé par votre Commission

Le bénéfice de ce régime est réservé aux contribuables qui ont leur domicile fiscal en France et qui justifient chaque année que l'impôt établi à leur nom à raison de l'ensemble de leurs revenus n'excède pas, avant imputation de l'avoir fiscal, du crédit d'impôt et des prélèvements non libératoires, un plafond qui est révisé chaque année dans la même proportion que la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu, le résultat obtenu étant arrondi à la dizaine de francs supérieure.

L'impôt visé à l'alinéa premier est celui qui est mis en recouvrement l'année qui précède celle pour laquelle une justification est demandée.

Toutefois, l'impôt mis en recouvrement l'année d'une demande d'ouverture sera retenu au bénéfice des personnes dont la situation de famille ou de revenus a été modifiée l'année précédente. Les modalités selon lesquelles ces contribuables appor-

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
et proposé par votre Commission**

tent alors la preuve qu'ils remplissent la condition relative au plafond d'imposition sont définies par le décret visé à l'article 2.

Ce plafond est fixé à 1.000 F pour l'imposition mise en recouvrement en 1981.

Commentaires :

Cet article délimite le champ d'application du nouveau régime : à cet égard, il apporte les précisions suivantes :

— le bénéficiaire en est réservé aux contribuables qui justifient, chaque année, n'avoir pas été redevables, au titre de l'impôt sur le revenu de l'année la plus récente pour laquelle les avis d'imposition ont été établis, d'une cotisation supérieure à 1.000 F avant imputation de l'impôt fiscal, du crédit d'impôt, des prélèvements ou retenues non libératoires ;

— ledit plafond de 1.000 F est révisé en hausse chaque année dans la même proportion que la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu, le résultat étant arrondi à la dizaine de francs supérieure ;

— il convient de traiter, de manière particulière, le cas des contribuables qui, dans l'année précédant leur demande d'ouverture de compte, ont vu leur situation modifiée par rapport à celle retenue au titre de l'imposition les situant au dessus du seuil de 1.000 F : il s'agit notamment des veufs, des divorcés, des enfants n'ayant plus de rattachement au foyer fiscal de leurs parents et, de manière générale, des contribuables dont les revenus, pour des raisons diverses, ont baissé, entraînant une diminution du seuil d'imposition.

A la demande de sa commission des Finances, l'Assemblée nationale a voté un amendement qui fait disparaître certaines imperfections du texte originel :

— les contribuables, bénéficiaires du régime d'épargne populaire, doivent avoir leur *domicile fiscal en France* ;

— il est indiqué que l'imposition est calculée au titre de *l'ensemble des revenus* afin d'écartier les contribuables ayant sous-estimé leurs déclarations fiscales ou titulaires de revenus discontinus dont la totalité n'aurait pas été prise en compte lors de l'établissement de l'avis d'imposition ;

— le seuil de 1.000 F est fixé pour l'imposition mise en recouvrement en 1981, ce qui permet de combler une lacune dans la rédaction du projet initial.

Votre commission des Finances approuve les modifications judiciaires apportées à cet article par l'Assemblée nationale ; malgré une rédaction qui gagnerait à être allégée, elle vous demande de le voter dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Article 4.

Nombre de livrets.

Texte proposé initialement
par le Gouvernement

Il ne peut être ouvert qu'un compte sur livret d'épargne populaire par contribuable et un pour le conjoint de celui-ci.

Texte adopté par l'Assemblée nationale
et proposé par votre Commission

Conforme.

Commentaires :

Le présent article stipule qu'un seul compte sur livret d'épargne populaire peut être ouvert au nom du contribuable et un au nom de son conjoint.

Il faut considérer que la notion de contribuable recouvre celle de foyer fiscal dans la mesure où l'ouverture d'un second livret est autorisée en faveur du conjoint.

Cette disposition, qui favorise, à juste titre, les contribuables modestes mariés, ne permet pas de répondre à certaines situations de famille et d'accorder le même avantage à des personnes dignes d'intérêt : par exemple, les veuves ayant des enfants à charge et remplissant les conditions exigées, devraient obtenir l'ouverture de livrets d'épargne populaire au titre de ces enfants.

Votre commission des Finances vous demande de voter cet article.

Article 5.

Le mécanisme de l'indexation.

Texte proposé initialement
par le Gouvernement

Les interdictions de l'article 14 de l'ordonnance n° 59-246 du 4 février 1959 ne s'appliquent pas à la rémunération des dépôts d'épargne populaire lorsqu'ils remplissent les conditions de stabilité qui sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Texte adopté par l'Assemblée nationale
et proposé par votre Commission

Les interdictions...

fixées à six mois civils.

... qui sont

Commentaires :

Cet article lève, en ce qui concerne le calcul de la rémunération du livret d'épargne populaire, l'interdiction générale frappant l'indexation établie par l'article 14 de l'ordonnance n° 59-246 du 4 février 1959 ; toutefois, cette levée d'interdiction est suspensive : elle est liée, en effet, à la stabilité du dépôt d'épargne populaire pendant une période qui, dans le texte original, devait être fixée par décret en Conseil d'Etat.

S'agissant du « fait générateur » de l'indexation, donc d'un élément déterminant de la rémunération du nouveau produit, c'est à juste titre que l'Assemblée nationale, faisant siennes les observations de sa commission des Finances, a estimé qu'une telle disposition relevait du domaine législatif et a précisé que la période de stabilité des dépôts à retenir pour la mise en œuvre de l'indexation serait de six mois civils.

Au reste, il n'était pas possible d'admettre qu'un décret en Conseil d'Etat apporte une dérogation au principe d'interdiction générale de l'indexation déterminée par une loi.

La protection particulière de l'épargne des personnes aux revenus les plus modestes serait, selon l'exposé des motifs du présent projet de loi, assurée de la manière suivante :

— un intérêt égal au taux d'intérêt du livret « A » des caisses d'épargne sera calculé et versé dans des conditions analogues à celles que pratiquent ces établissements ;

— un complément de rémunération qui prendra la forme d'une prime sera acquis lorsque les dépôts auront connu une stabilité de six mois civils.

Votre commission des Finances vous propose de voter cet article dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Article 6.

Exonération fiscale.

Texte proposé initialement
par le Gouvernement

La rémunération des dépôts d'épargne populaires n'entre pas en compte pour la détermination du revenu imposable à l'impôt sur le revenu.

Texte adopté par l'Assemblée nationale
et proposé par votre Commission

Conforme.

Commentaires :

Cet article vise à exonérer de l'impôt sur le revenu la rémunération des dépôts d'épargne populaire : il s'agit donc de ne faire entrer en compte dans la détermination du revenu soumis à cet impôt ni l'intérêt qui devrait être égal à celui du livret « A » des caisses d'épargne, ni la prime y attachée.

Cette exonération est indispensable pour qu'il y ait, à proprement parler, maintien du pouvoir d'achat de l'épargne populaire ainsi constituée et s'explique d'autant mieux qu'elle est, en quelque sorte, dans le droit fil du critère fiscal retenu pour la détermination des bénéficiaires du nouveau régime.

Votre commission des Finances vous demande de voter cet article.

Article 7.

**Sanction des infractions éventuelles
commises par les établissements dépositaires.**

**Texte proposé initialement
par le Gouvernement**

Les dispositions de l'article 1756 *bis* du Code général des impôts s'appliquent, quels que soient les entreprises, établissements ou organismes dépositaires, au régime d'épargne populaire créé par la présente loi.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
et proposé par votre Commission**

Conforme.

Commentaires :

Le présent article est relatif aux sanctions applicables aux entreprises, établissements ou organismes dépositaires de l'épargne populaire.

Ces sanctions sont celles prévues par l'article 1756 *bis* du Code général des impôts ; ce texte stipule que, nonobstant toutes dispositions contraires, mais sans préjudice des règles particulières concernant les caisses d'épargne, les entreprises, établissements ou organismes recevant du public, sous forme de dépôt ou autrement, des fonds remboursables à vue ou à moins de trois ans, ne peuvent, directement ou indirectement, par quelque moyen que ce soit, payer sur les sommes ainsi reçues des intérêts supérieurs à ceux résultant des

décisions du Conseil national du crédit pour les organismes relevant de sa compétence ou fixés par le ministre de l'Economie et des Finances, après avis dudit conseil.

Sans préjudice, le cas échéant, des sanctions disciplinaires prévues par les textes régissant ces établissements, les infractions sont punies d'une amende fiscale dont le taux est fixé à vingt fois le montant des intérêts payés, sans que cette amende puisse être inférieure à 500 F.

Ces sanctions seront donc applicables au nouveau régime d'épargne populaire.

Votre commission des Finances, pour les raisons déjà exposées à l'article 2 concernant la banalisation du réseau bancaire français, a adopté cet article, la majorité de ses membres s'abstenant.