

S É N A T

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au proces-verbal de la séance du 7 avril 1983.

RAPPORT

FAIT

*Au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, portant **réforme des caisses d'épargne et de prévoyance,***

Par M. Jean CLUZEL,

Sénateur.

(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, René Chazelle, Pierre Croze, 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 Poncet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, René Tomasini, Henri Torre, Camille Vallin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : **1002, 1021** et in 8° **203**.

Sénat : **480** (1981-1982).

Banques et établissements financiers. — *Caisses d'épargne - Caisse des dépôts et consignations - Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance (C.E.N.C.E.P.) - Crédit - Epargne - Sociétés régionales de financement (S.O.R.E.F.I.) - Code des caisses d'épargne.*

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
PREMIÈRE PARTIE. Exposé général	13
Chapitre I. — L'origine et le développement des Caisses d'épargne et de prévoyance	13
I. — L'origine des Caisses d'épargne	13
II. — Les premiers obstacles au développement	14
III. — L'élaboration du statut des Caisses d'épargne	15
A. Les premiers textes et les débats relatifs à l'emploi des fonds collectés	15
B. La loi du 20 juillet 1895	17
C. La spécificité des Caisses d'épargne par rapport aux autres réseaux financiers	18
CHAPITRE II. — Les Caisses d'épargne dans le système français	21
I. — Le « réseau » des Caisses d'épargne	21
A. Organisation et structures d'une Caisse d'épargne	21
B. La structure actuelle du « réseau » des Caisses d'épargne	22
II. — Les relations avec la Caisse des Dépôts et consignations	23
A. La centralisation comptable et financière	24
B. Les conditions de rémunération des Caisses d'épargne	24
C. Les Caisses d'épargne dans « l'ensemble Caisse des Dépôts »	26
III. — La place des Caisses d'épargne dans le système financier français	26
A. Les parts des différents réseaux dans la collecte de l'épargne	26
B. Evolution récente de la part des Caisses d'épargne	30
IV. — L'évolution des Caisses d'épargne depuis quinze ans	32
A. La diversification des ressources	32
B. La diversification des emplois	34
CHAPITRE III. — Présentation des origines et de la proposition de réforme des Caisses d'épargne et de prévoyance	39
I. — Le rapport Ancian : une analyse des forces et des faiblesses des Caisses d'épargne	40
A. Situation de l'institution des Caisses d'Epargne au seuil des années 1980	40
B. Les raisons d'un recul relatif	42
C. Les conditions d'un redéploiement	45

	Pages
II — Présentation de la réforme	50
A. L'organisation du réseau des Caisses d'épargne	51
1 ^o Les objectifs	51
2 ^o Les nouvelles structures	52
a) les sociétés régionales de financement (SOREFI)	52
b) le centre national des Caisses d'épargne et de prévoyance (CENCEP)	53
B. L'organisation des Caisses d'épargne et de prévoyance	55
1 ^o Le conseil consultatif d'agence	55
2 ^o Le conseil de surveillance	55
3 ^o Le directoire	56
C. L'organisation des relations du travail dans le réseau des Caisses d'épargne	57
 DEUXIÈME PARTIE. — Examen en commission	 59
 TROISIÈME PARTIE. — Examen des articles	 63
 TITRE PREMIER. — L'organisation du réseau des Caisses d'épargne et de prévoyance	 63
Article premier. — Définition et activités	63
» 2 — Création d'un réseau	66
» 3 — L'échelon régional du réseau : la SOREFI	68
» 4 — L'échelon national du réseau : le CENCEP	71
» 5 — Emploi des fonds collectés	76
» 5 bis (nouveau) — Rapport annuel du CENCEP	78
» 6 — Décret d'application	79
 TITRE II. — L'organisation des Caisses d'Epargne et de Prévoyance	 80
» 7 — Organes dirigeants	80
» 8 — Composition et mode de désignation du Conseil consultatif	83
» 9 — Composition du conseil de surveillance	85
» 10 — Attributions du conseil de surveillance	90
» 11 — Attributions du directoire	94
» 12 — Décrets d'application	95
 TITRE III. — L'organisation des relations de travail dans le réseau des Caisses d'Epargne et de Prévoyance	 97
» 13 — Statuts des personnels	97
» 14 — Composition de la commission nationale paritaire	99
» 15 — Modalités des décisions prises par la commission paritaire nationale	101
» 16 — Etablissement de nouveaux accords et validité des dispositions en vigueur	103
» 17 — Validité des clauses dérogatoires	106

	Pages
TITRE IV. — Dispositions diverses	109
» 18 A (nouveau). — Assimilation à des entreprises commerciales	109
» 18 B (nouveau). — Sanctions pénales applicables (défaut de présentation de bilan - Abus de biens sociaux)	110
» 18 C (nouveau). — Sanctions pénales (Défaut d'information du conseil de surveillance)	111
» 18 — Caisses d'Epargne d'Alsace et de Moselle	112
» 18 bis (nouveau). — Exonération fiscale des mutations et transferts	113
» 19 — Codification	114
 QUATRIÈME PARTIE. — Amendements présentés par la commission	 115
 ANNEXES	 122
N° 1 — Election des conseils d'administration dans les Caisses d'Epargne - Comparaisons internationales	122
N° 2 — Allocution prononcée par M. Jacques Delors, ministre de l'Economie et des Finances, à Avignon le 19 juillet 1982	129
N° 3 — Intervention de M. Robert Lion, directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations au congrès de l'Union régionale des Caisses d'Epargne d'Alsace et de Moselle le 18 septembre 1982	137
N° 4 — Extraits du Code des Caisses d'Epargne	145
N° 5 — Positions de diverses organisations syndicales	147

AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

Avant d'engager l'analyse même de cette proposition, c'est à une réflexion sur l'argent et plus précisément encore sur les rapports entre la morale et l'argent que nous serions normalement conduits, à travers les quatre questions suivantes : comment l'argent est-il gagné ? Comment est-il conservé ? Comment est-il dépensé ? Comment, pour finir, est-il transmis ?

C'est, peut-être, au regard de ces quatre questions qu'un jugement « moral » pourrait être porté et, par là, permettre de se défaire de la double tradition selon laquelle, tout à la fois, l'argent est pervers et bien plus pervers encore le fait de lui demander d'en « rapporter » d'autre.

Ces préliminaires très généraux et, peut être, insolites sont, en fait, motivés par une idée simple : toute réforme de l'épargne doit être fondée sur la psychologie des Français et non appliquer des règles théoriques parées, bien à tort, de vertus morales et prises, tout autant à tort, pour des règles morales.

Rappelons qu'il n'y a pas d'investissement sans épargne et pas davantage d'épargne sans une incitation à l'épargne, cette incitation ne pouvant être verbale mais *seulement d'intérêt*. C'est en effet à juste titre que l'on parle de *produit d'épargne attractif*.

Il faut donc insister sur le fait que toute loi — nous le savons depuis Montesquieu — doit tenir compte de la psychologie des peuples sous peine d'aboutir aux pires catastrophes dont l'histoire, au demeurant, est encombrée.

Ces quelques observations ne paraissent pas superflues avant d'aborder le contenu même de la proposition de loi. A plusieurs reprises, que ce soit dans le corps de l'exposé général ou même dans l'examen des articles, la référence à ces questions pourra être faite, quand ce ne serait que de façon implicite.

Le texte portant réforme des caisses d'épargne et de prévoyance tel qu'il est soumis à l'examen du Sénat, est issu d'une proposition de loi présentée par M. Dominique Taddeï, député et les membres du groupe socialiste et apparentés à l'Assemblée nationale.

Cette proposition de loi, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 juin 1982 (Annexe au procès-verbal du 1^{er} juillet 1982), fut examinée par la Commission des Finances de l'Assemblée nationale le 9 juillet 1982 et discutée en séance publique à l'Assemblée les 13, 20 et 21 juillet 1982.

Ainsi les **délais très brefs d'examen** de ce texte à l'Assemblée nationale n'ont guère permis l'organisation d'une concertation approfondie avec les intéressés (sinon très indirectement, et pour une partie seulement). Des auditions effectuées par votre Rapporteur, il ressort que beaucoup d'interlocuteurs ont exprimé le regret que la réforme des caisses d'épargne n'ait pas donné lieu à une concertation plus approfondie. A cet égard, il convient de souligner que si des divergences persistent sur les modalités d'une réforme, il est indéniable qu'un large consensus ait existé sur sa nécessité : les efforts de réflexion entrepris depuis plusieurs années au sein du réseau l'attestent, même si la difficulté d'une auto-réforme des Caisses d'épargne, explicable par le sentiment aigu de leur autonomie, est certaine.

Certaines des dispositions de la proposition de loi, notamment le titre I, sont directement inspirées du rapport « Pour un redéploiement du réseau Caisses d'épargne-Caisse des Dépôts » rédigé par un groupe composé paritairement, en juin 1981, entre l'Union nationale des caisses d'épargne de France (U.N.C.E.F.) et la Caisse des Dépôts (texte publié à la fin de 1981 et plus connu sous l'appellation de rapport Ancian).

Ce rapport pouvait donc constituer une base de consultation, et de négociation débouchant sur une réforme qui avait les plus grandes chances d'être largement acceptée. Mais, circonstance aggravante, l'exposé des motifs de la proposition de loi contient des appréciations sur les membres des conseils d'administration des caisses d'épargne qui peuvent apparaître profondément injustes. En effet, comment expliquer la place de ces dernières dans le système financier français, si ceux qui ont la charge de leur administration n'avaient pas constitué et entretenu le considérable **capital de confiance** qui est probablement la caractéristique essentielle du système des caisses d'épargne ? S'il devait y avoir appréciation du Législateur, elle ne pourrait être que de **gratitude** à l'égard des personnes ayant œuvré pour le développement des caisses d'épargne avec efficacité, dévouement et de façon bénévole. Le fait mérite d'être souligné à une époque où l'on cherche plus à recevoir qu'à donner...

Même si l'institution doit s'adapter pour progresser et accroître la diversité des services rendus aux épargnants, l'attachement des Français aux caisses d'épargne est une réalité vivante : la confiance populaire à leur égard ne s'est jamais démentie même dans les périodes les plus troublées de notre histoire financière. Outre la qualité des hommes qui les ont façonnées aux besoins de l'épargnant français, cette confiance trouve sa source, dans le principe selon lequel ces établissements, à but non lucratif, sont **au service de l'intérêt général et plus particulièrement des collectivités locales.**

Pour qui veut procéder à une réforme, il faut donc prendre en considération :

— la spécificité des Caisses d'épargne et de leur principal produit, le livret A, qui constitue un élément déterminant de l'histoire et de la sociologie de l'épargne en France ;

— la nature particulière des emplois financés par les ressources collectées : équipements des collectivités locales et logement social ;

— la fragilité des mécanismes de formation de l'épargne qui ne peut s'accommoder de bouleversements sauf à courir le risque de tarir l'alimentation des circuits financiers.

*
**

Pendant longtemps, les Caisses d'épargne ont été associées, pour l'épargnant, à un seul placement : le livret A fut et reste souvent, pour une famille, le premier mode d'accès à l'épargne et, parfois même, le seul. En outre il correspond bien à la psychologie de **l'épargnant français dont la préférence pour la liquidité constitue une donnée de fait incontestable.** Or, cet élément doit être particulièrement pris en compte puisque les fonds déposés sur le livret A constituent la majeure partie des ressources des caisses d'épargne (presque 80 %). S'il est souhaitable d'encourager la constitution d'une épargne longue certes mieux adaptée au financement des équipements publics, cet objectif ne doit pas conduire à décourager l'épargne liquide : dans certaines conditions, cette dernière peut rendre les mêmes services à un moindre coût. En effet, l'épargne sur livret, parfaitement liquide et disponible au niveau individuel, est stable dans son montant global.

Dans une remarquable contribution au « rapport Dautresme » (1), M. Maurice Pérouse, ancien directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations, analysait le rôle du livret A en soulignant

(1) « Le développement et la protection de l'épargne » (La Documentation française 1982).

que « *c'est sans doute faire preuve de réalisme de considérer que le livret A (...) continue d'être accepté sous les deux aspects caractéristiques qui sont les siens :*

— *constituer pour la grande masse des épargnants français un instrument de placement difficilement remplaçable, accessible à tous, peu sophistiqué, ne protégeant sans doute pas et de loin, les déposants contre l'érosion monétaire, mais suffisant pour leur permettre de détenir, sous forme liquide certes, un volume de liquidités constituant néanmoins une épargne véritable ;*

— *compléter la collecte de l'épargne longue en mettant par ce canal, à la disposition du pays, et — dans les faits sinon dans le droit — à celle des pouvoirs publics, pour des actions prioritaires, une masse considérable de capitaux à bon compte, à meilleur compte en effet que les emprunts obligataires ».*

Cette analyse traduit parfaitement la profonde originalité de la double fonction, à travers le livret A, des caisses d'épargne, qui procurent sécurité, liquidité et rémunération à l'épargnant individuel ainsi que des financements longs (10, 20 ou 30 ans) aux collectivités par les **mécanismes de transformation** du groupe Caisses d'épargne-Caisse des Dépôts.

Le chapitre II de ce rapport présente le détail des financements qui sont assurés par l'emploi des ressources des caisses d'épargne ; deux chiffres permettent d'en mesurer l'importance : directement ou par l'intermédiaire de la Caisse des Dépôts, les caisses d'épargne financent 80 % des investissements des collectivités locales et 33 % du logement social.

Ces constatations appellent beaucoup de prudence : **une « banalisation » des circuits financiers** ou l'extinction progressive du livret A du fait du non relèvement de son plafond **aurait des conséquences considérables, notamment pour les collectivités locales** dont les besoins de financement sont loin d'être satisfaits. A cet égard, il doit être rappelé que l'expansion des dépôts servant de base au calcul des **contingents de prêts Minjoz**, si importants pour les collectivités locales, s'effectue principalement par la capitalisation des intérêts ou résulte de décisions totalement extérieures au réseau des caisses d'épargne (relèvement du plafond, réglementation des dépôts à terme, création de produits concurrents comme le livret d'épargne populaire...). A terme, la fragilité qui en résulte pour les Caisses menace la poursuite même des affectations de l'épargne.

C'est pourquoi, il convient de ne pas apporter de perturbations violentes dans l'organisation de circuits financiers qui fonctionnent à la satisfaction de l'épargnant et de la collectivité.

La force du réseau des Caisses d'épargne est évidente : une remarquable image de marque, une bonne implantation locale permettant un dialogue avec les collectivités locales pour le financement des équipements collectifs. Certaines faiblesses ne sont cependant pas contestables : absence de chef de réseau, gamme de produits insuffisante, distinction des deux fonctions bancaires (collecte-prêt) et coûts en forte croissance.

Telles sont les principales constatations qui doivent servir de support à la réflexion sur la réforme des caisses d'épargne, réforme dont les objectifs consistent à préserver et à promouvoir la double vocation de l'institution comme support de l'épargne populaire et organe privilégié du financement des collectivités locales et du logement social.

*
**

Le présent rapport rappelle l'origine et le développement des caisses d'épargne (chapitre I), leur place dans le système financier français (chapitre II), puis analyse l'origine et les principales dispositions de la réforme telles qu'elles résultent du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture (chapitre III).

L'analyse des articles montre qu'il est cependant difficile de porter une appréciation sur la portée de la réforme proposée ; les auteurs eux-mêmes indiquent que : (1)

— « *au-delà de la distinction entre le domaine législatif et réglementaire, le présent rapport tend à décrire l'architecture vraisemblable du réseau des Caisses d'épargne, compte tenu des futurs textes d'application* » (page 3).

— « *la réforme proposée présente un caractère purement institutionnel : elle est totalement indépendante de la réforme à venir des circuits financiers* ». (page 10).

Outre ces incertitudes importantes, d'autres risques demeurent :

— la participation de la Caisse des Dépôts aux niveaux régional et national du réseau **ne risque-t-elle pas de conduire à l'institutionnalisation de l'emprise et de la tutelle de la Caisse des Dépôts** ou autorise-t-elle une décentralisation véritable et un renouveau des Caisses d'épargnes ?

— quelles seront les modalités de répartition des flux financiers entre les différents « partenaires » du réseau (caisses locales, SOREFI, Caisse des Dépôts) ?

(1) Rapport sur la proposition de loi portant réforme des Caisses d'épargne (n° 1021, Assemblée nationale, 7^e législature).

C'est pourquoi tout en prenant en compte les grandes lignes et les principes de cette réforme, votre Commission des Finances souhaite obtenir du Gouvernement des réponses précises à ces questions fondamentales.

En outre, elle a été conduite à proposer divers amendements, inspirés certes par la prudence mais aussi par le réalisme et sur une bonne connaissance de l'institution.

Enfin, il lui a paru évident qu'une réforme des caisses d'épargne ne pouvait être bénéfique que si elle s'effectuait avec ceux qui ont contribué au développement actuel par leur savoir-faire, leur compétence et leur dévouement, qu'il s'agisse des administrateurs, ou des personnels, et de l'ensemble de leurs organisations.

La proposition qui vous est soumise aura, en effet, au-delà de son dispositif technique et de ses implications économiques, un impact social et moral non négligeable.

Depuis que **Benjamin Delessert**, à l'occasion de la révolution industrielle, lançait un message, qui se voulait à la fois généreux et économiquement utile, en faveur de l'épargne populaire, plus d'un siècle s'est écoulé.

Mais ceux qui, pendant toutes ces années, se sont dévoués pour édifier l'institution des Caisses d'épargne ont droit à la reconnaissance des Français parce qu'ils ont, patiemment et modestement, créé un bien irremplaçable : **la confiance**.

C'est la confiance qui fait que s'adressent encore fidèlement, aux Caisses d'épargne, en notre siècle de spéculation et de consommation, les épargnants les plus modestes, les retraités et tous ceux qui ne peuvent, par la force des choses, se lancer dans le risque.

Car, la caisse d'épargne, c'est ce monde que l'on nous apprenait autrefois à l'école primaire. Celui du gaspillage refusé, celui des économies. C'est la France que l'on raconte dans le « Tour de France de deux enfants ». Cette France où l'épargne permet aussi de pouvoir aider ceux qui ont momentanément besoin d'un « coup de main », où l'argent n'est noble que parce qu'il est le fruit de la peine et que c'est faire injure aux travailleurs que ne pas le respecter en ne pratiquant pas rigueur et droiture.

Or, Pierre Mendès-France ne disait-il pas que *« les hommes qui prêchent la rigueur et la droiture et qui en donnent l'exemple ont peut-être un avenir car ils proposent ce qui manque le plus aujourd'hui ? »*

Là réforme des Caisses d'épargne et de prévoyance proposée est attendue. Elle conditionne **le lancement de nouveaux produits**. Elle devrait permettre de **renforcer la structure du réseau**.

Mais cette réforme ne doit pas détruire l'acquis. Elle doit pas détruire la confiance.

En outre, il faut s'interroger sur **le coût de la réforme proposée**. En vérité, ce coût a-t-il été mesuré avec précision ? Qui le supportera ? Ces questions attendent des réponses et votre Rapporteur se doit de mettre, à cet égard, solennellement en garde le Sénat et, s'ils veulent bien l'accepter, nos collègues de l'Assemblée nationale. Car, à travers les difficultés prévisibles qu'entraînera tout surcoût de fonctionnement, c'est tout le débat sur l'adéquation des structures nouvelles qui sont envisagées par rapport à la philosophie même de l'institution qui est en cause.

PREMIÈRE PARTIE

Exposé général

CHAPITRE I

L'ORIGINE ET LE DÉVELOPPEMENT DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE

I — L'origine des Caisses d'épargne

L'institution des caisses d'épargne apparaît en Europe occidentale dans les dernières années du XVIII^e siècle. C'est en Angleterre, lorsque s'amorcèrent la révolution industrielle et ses conséquences sociales que furent mises en place les premières caisses d'épargne véritablement organisées. Mais il fallut attendre 1818 pour voir se créer en France la Caisse d'épargne de Paris que l'on peut considérer comme l'ancêtre du réseau actuel.

La préoccupation des fondateurs de cette Caisse d'épargne était d'encourager les personnes peu fortunées à se prémunir contre les aléas du destin grâce à l'épargne volontaire et individuelle. A cette époque la prévoyance collective demeurait du domaine de la charité, le mouvement mutualiste limité au compagnonnage était freiné dans son développement car considéré, bien souvent, comme suspect et les banques n'étaient ni adaptées ni intéressées par cette « clientèle ».

Constituées principalement en vue de la prévoyance, les premières caisses d'épargne avaient pour objet de développer les habitudes d'épargne dans une société industrielle naissante, génératrice d'insécurité ; l'ambition des fondateurs, faisant abstraction de toute idée de spéculation, était de mettre à la disposition de ceux qui réalisaient des économies un établissement garantissant la sécurité des épargnants.

En proposant le compte d'épargne, les fondateurs des Caisses avaient trouvé là un outil bien adapté aux besoins des gens modestes. Il s'agissait de transformer les épargnants en rentiers puisque la Caisse d'épargne achetait des titres de rente qui étaient soit remis aux déposants, soit conservés pour leur compte par la Caisse. Mais, et c'était là l'originalité, elle leur assurait dans le même temps la disponibilité permanente en liquide, de leurs dépôts. Pour la première fois, on mettait à la disposition des classes populaires une technique extrêmement simple qui leur permettrait en toute sécurité, de mettre « de côté » une partie de leurs gains pour parer aux coups du sort mais aussi suffisamment souple pour disposer de leurs fonds suivant les besoins.

L'institution fut rapidement acceptée par les pouvoirs publics qui voyaient dans cette initiative privée un moyen de répondre aux nouveaux problèmes sociaux.

II — Les premiers obstacles au développement

Après la création de la Caisse d'épargne de Paris, l'institution s'implanta dans le reste du pays, mais d'une manière assez lente. En dix ans, dix caisses seulement furent créées.

Plusieurs raisons semblent expliquer cette lente extension.

La première est que les avantages retirés de l'existence des caisses d'épargne n'ont pas été immédiatement perçus. L'habitude fut longue à venir de confier une part de ses gains à une institution à peu près inconnue.

Mais c'est dans les conditions mêmes de fonctionnement des caisses d'épargne qu'il faut chercher une explication à ce phénomène. Le Conseil d'Etat, préalablement à toute création nouvelle exigeait des fondateurs la constitution d'une dotation à fonds perdus destinée à couvrir les premiers frais d'établissement.

Cette obligation d'immobiliser un capital important à titre de dotation initiale assurait une grande solidité aux établissements créés mais réduisait le nombre des personnes susceptibles d'en prendre l'initiative.

A cet obstacle s'ajoutait celui de l'utilisation même des fonds. De nombreuses volontés furent découragées par le risque créé par la fraction des dépôts trop faibles pour pouvoir être convertis en rente au nom des déposants et qui, de ce fait, étaient employés en rente également mais au nom de la caisse. En cas d'effondrement des cours, les pertes enregistrées restaient à la charge de cette dernière. Aussi, les dirigeants des caisses demandèrent-ils, pour se prémunir

contre les variations des cours, que les fonds qui ne pouvaient faire l'objet d'une inscription en rente au nom du déposant, soient pris en charge par l'Etat, lequel recevant l'ensemble des dépôts d'épargne, assurerait en contrepartie aux caisses d'épargne le versement d'un intérêt fixe.

C'est ainsi qu'une ordonnance de juin 1829 autorisa les caisses d'épargne à déposer leurs fonds sur un compte courant ouvert au Trésor dont l'intérêt serait fixé chaque année.

Ce fut le point de départ de l'institution. Les pouvoirs publics ayant encouragé le système du patronage municipal, la majorité des caisses qui se créèrent par la suite optèrent pour les concours des municipalités.

III — L'élaboration du statut des Caisses d'épargne

L'exclusion de tout but lucratif et le caractère non commercial des caisses d'épargne n'étaient guère compatibles avec la forme juridique qui était souvent choisie : la société anonyme.

Pour prendre en compte les spécificités des caisses d'épargne, l'intervention du législateur apparaissait indispensable pour donner à cette initiative un cadre juridique adapté.

A. LES PREMIERS TEXTES ET LES DÉBATS RELATIFS A L'EMPLOI DES FONDS COLLECTÉS

Une proposition de loi, déposée par **Benjamin Delessert**, allait aboutir au texte du 5 juin 1835, première loi sur les caisses d'épargne, qui dispose dans son article premier que « *toute Caisse d'épargne devra être autorisée par ordonnance du Roi, rendue dans la forme des règlements d'administration publique* », faisant ainsi des caisses d'épargne des établissements d'une nature particulière où le caractère d'utilité publique apparaît comme dominant.

Les caisses d'épargne furent, dès cette date, marquées par des débats législatifs concernant l'affectation des fonds collectés.

Dans la loi de 1835, les caisses d'épargne se voyaient confirmer la possibilité de déposer leurs fonds au Trésor.

Deux ans plus tard, en 1837, une nouvelle loi transférait la gestion des fonds du Trésor à la Caisse des Dépôts. Cette modification dont la portée pouvant apparaître à l'époque limitée devait, avec le temps, avoir des conséquences considérables.

En effet, les fonds d'épargne, en venant brutalement augmenter ses ressources, devaient poser à la Caisse des Dépôts un délicat problème d'emploi. La loi de 1837 prévoyait leur utilisation en rente sur l'Etat, en bons royaux à échéance fixe, le compte courant au trésor étant limité aux sommes nécessaires pour assurer les remboursements habituels. La possibilité de consentir des prêts aux collectivités locales, un moment évoquée lors des travaux préparatoires, avait été, en définitive, écartée.

Les emplois en rente formaient la clé de voûte du système. Son fonctionnement était assuré tant que le cours de ces valeurs procurerait un intérêt sinon supérieur, du moins égal à celui de 4 % servi aux caisses d'épargne. En fait, très rapidement, les cours de la rente en s'élevant au-dessus du pair, allaient priver la Caisse des Dépôts de cette possibilité de placement et le taux de rendement devint inférieur à l'intérêt servi aux caisses d'épargne. Elle essaya alors d'élargir ses emplois à certaines valeurs garanties par l'Etat. Mais, ce débouché étant limité, le compte courant du Trésor demeurait le seul emploi rémunérateur pour la masse des dépôts qui allait en s'accroissant. Le Trésor laissait, quant à lui, se développer cette pratique car elle assurait de fortes disponibilités en permanence. Cependant, cette masse remboursable à vue finit par représenter un véritable danger pour le Trésor. Aussi une commission d'enquête fut-elle réunie, qui observa que les caisses d'épargne semblaient outrepasser leurs buts initiaux en permettant aux classes sociales les plus aisées de profiter du taux de faveur qui ne leur étaient pas destinés. La loi du 22 juin 1845 en tint compte et réduisit le plafond du livret. Conséquence immédiate, l'extension du réseau fut ralentie pour dix ans.

Cette loi fut complétée par un texte du 30 juin 1851 qui avait pour objectif, sous le contrôle de l'Etat, de concilier les buts philanthropiques de l'institution avec l'intérêt du Trésor et des contribuables. Les caisses d'épargne devaient servir un intérêt élevé pour inciter les gens de condition modeste à se constituer un petit capital mais, lorsque les sommes ainsi acquises atteignaient un certain niveau, elles devaient s'orienter vers d'autres emplois pour le plus grand bien du développement économique général.

La loi établissait également une surveillance sur la gestion et sur la comptabilité des caisses d'épargne, organisait une comptabilité uniforme, un contrôle trimestriel des receveurs des finances et un contrôle général de l'inspection des finances. Enfin la liberté de principe des caisses d'épargne quant à l'emploi de leurs fonds était supprimée. Leur gestion par la Caisse des Dépôts devenait obligatoire.

Malgré l'abaissement du plafond des livrets, l'expansion économique générale contribua au développement des caisses d'épargne à partir des années 1855.

En 1881 fut créée la Caisse d'épargne postale pour augmenter la densité du réseau des caisses d'épargne ordinaires qui ne pénétraient pas dans toutes les campagnes et laissaient improductive une partie de l'épargne. Les fonds collectés par la Caisse nationale d'épargne (nom de la nouvelle institution) furent confiés à la Caisse des Dépôts. L'accroissement accéléré des dépôts devait poser quelques années plus tard le problème de l'emploi des fonds.

La Caisse des Dépôts avait ainsi, peu à peu, drainé l'ensemble de l'épargne au détriment de la bourse et des banques privées, dont les dépôts étaient évalués à cette époque à un peu moins d'un milliard et demi de francs (contre trois et demi pour l'ensemble des caisses d'épargne). La rémunération offerte par les caisses d'Etat était, il est vrai, plus intéressante.

L'Etat se trouvait alors devant une obligation de remboursement à vue, de sommes considérables. Obligation qu'il était incapable d'assurer, en dehors de cours normal des événements même en faisant jouer la clause de sauvegarde. Cette accumulation posait à nouveau la question de l'opportunité d'employer exclusivement en valeurs d'Etat les fonds collectés par les Caisses d'épargne. Cette solution apportait sans doute aux pouvoirs publics une facilité de trésorerie considérable. Elle offrait également une solide garantie aux déposants, mais celle-ci devenait illusoire dans la mesure où, en cas de crise, les fonds ainsi accumulés et remboursables à vue dépassaient pratiquement les capacités de remboursement du trésor.

B. LA LOI DU 20 JUILLET 1895

La prise de conscience des problèmes résultant de l'emploi des fonds donna lieu au dépôt de nombreux projets législatifs. Ils furent repris, en 1889, par une commission parlementaire chargée d'élaborer un projet unique de réforme du statut de l'institution.

Le projet rapporté par le député **Aynard** fut représenté non comme une loi organique, mais comme une série de propositions propres à assainir la situation, et constituant une première étape vers des réformes ultérieures plus profondes. Il aboutit à la loi du 20 juillet 1895, qui comportait des mesures de sécurité en faveur de l'épargnant, qui tendait aussi à limiter la responsabilité de l'Etat et tendait enfin à régler la querelle de l'emploi des fonds. Le crédit aux collectivités locales apparaissait, mais les prêts n'étaient pas effectués directement. La Caisse des Dépôts devait acheter, soit des obligations négociables représentatives d'emprunts communaux ou départementaux, soit des obligations du Crédit Foncier.

Cette condition de négociabilité, interprétée très strictement par l'administration, comme « négociabilité en bourse », devait empêcher le développement de cette catégorie d'emplois puisque, seules, les très grandes villes pouvaient avoir accès au marché financier.

La conséquence la plus importante de cette loi fut d'orienter, pendant de longues années, la Caisse des Dépôts vers le soutien des valeurs d'Etat et du crédit public au détriment des autres secteurs de l'économie nationale. Une loi du 31 mars 1931 devait apporter quelques changements, en assouplissant les possibilités de prêts aux collectivités locales et, surtout, en autorisant les placements en valeurs industrielles ou commerciales. Mais pratiquement, il faut attendre la période postérieure à la Seconde Guerre mondiale pour que les pouvoirs publics, contraints d'intervenir directement pour reconstituer ou moderniser l'ensemble des équipements servant d'infrastructure à l'économie nationale, sollicitent à cette fin les fonds d'épargne drainés par la Caisse des Dépôts.

Au point de vue organique, la loi du 20 juillet 1895 confirma l'organisation antérieure. Cependant le Parlement décida la création d'une commission supérieure des caisses d'épargne. Placée auprès du ministre de tutelle elle devait permettre à l'administration de connaître l'opinion des caisses d'épargne. Un nouveau stade dans l'évolution des caisses d'épargne fut franchi avec une ordonnance de 1944 (validant un acte dit loi de 1941) qui démunicipalisait des caisses ordinaires. En effet, au fil des années, les contrôles avaient démontré que c'était dans les caisses municipales que les irrégularités étaient les plus nombreuses. Les liens juridiques entre les municipalités et les caisses d'épargne ayant été tranchés, ces dernières y gagnèrent en liberté d'action notamment sur le plan local.

C. LA SPÉCIFICITÉ DES CAISSES D'ÉPARGNE PAR RAPPORT AUX AUTRES RÉSEAUX FINANCIERS

L'absence de définition des caisses d'épargne et même, dans une certaine mesure, de relation entre les déposants et l'institution allait conduire à de nombreuses ambiguïtés et à des contentieux significatifs.

Toutefois au cours des ans, la spécificité des caisses d'épargne s'est affirmée sous la double influence de la philosophie ayant inspiré leur création et de la tutelle, directe ou indirecte, exercée par les pouvoirs publics sur leur activité (notamment en ce qui concerne leur contrôle et la détermination des emplois des fonds collectés).

Cette spécificité repose, en outre, sur une **confiance populaire** qui n'a jamais été altérée au cours de cette période et sur une organisation interne originale.

Tous ces facteurs expliquent la place originale qu'occupent les caisses d'épargne dans le système financier français :

— leur origine et les règles présidant à l'emploi de leurs fonds expliquent la qualité de la fonction bancaire qui leur a été imposée pendant longtemps et qui reste encore dans une certaine mesure une de leurs caractéristiques essentielles : contrairement aux banques qui collectent les liquidités et l'épargne et assurent la fonction de prêt, les caisses d'épargne ont longtemps été cantonnées dans l'aspect « collecte » de la fonction bancaire ;

— l'autonomie est la caractéristique fondamentale des caisses d'épargne : si, au fil des ans, ces dernières se sont progressivement regroupées en une douzaine d'unions régionales et en une union nationale, **cette évolution n'a pas suffi à leur conférer les aspects d'un véritable réseau**, d'autant plus que l'obligation qui leur était faite de déposer leurs fonds à la Caisse des Dépôts a provoqué la formation d'un ensemble de structures et de rapports de pouvoirs très originaux.

Ces spécificités, d'origine historique, expliquent la situation actuelle des caisses d'épargne même si les conditions dans lesquelles celles-ci ont exercé leurs activités ont changé au cours des dernières décennies, entraînant une diversification de leurs produits et de leurs emplois : au-delà de leurs structures originales, les caisses d'épargne restent caractérisées, par rapport aux banques, par le fait qu'elles n'ont la maîtrise que d'un aspect de la fonction bancaire (la collecte dans le cadre d'une réglementation) alors que l'emploi des capitaux reste, pour une part importante, du ressort de la Caisse des Dépôts, en dépit des possibilités qui ont été accordées aux caisses dans certains domaines.

Un certain nombre de mesures et de dispositions, souvent prises en liaison et en accord avec la Caisse des Dépôts, ont néanmoins permis aux caisses d'épargne de jouer un rôle moins passif dans l'emploi puis la gestion d'une partie des dépôts qu'elles collectent.

CHAPITRE II

LES CAISSES D'ÉPARGNE DANS LE SYSTÈME FINANCIER FRANÇAIS

L'évolution des caisses d'épargne au cours d'un siècle et demi d'histoire en a profondément transformé la physionomie.

Aborder la réforme des caisses d'épargne sans rappeler certaines données essentielles conduirait inévitablement au risque d'adapter un cadre institutionnel prédéterminé à une institution profondément complexe à la fois dans son organisation, ses méthodes et la circulation des flux financiers qui y transitent.

C'est pourquoi, il est indispensable :

- de rappeler l'organisation et les structures actuelles du réseau des caisses d'épargne ;
- d'analyser les relations que ce réseau entretient avec la Caisse des Dépôts ;
- de situer la place des caisses d'épargne dans le système financier français, notamment en termes quantitatifs ;
- de rappeler les évolutions les plus significatives observées au cours des quinze dernières années.

I - Le « réseau » des caisses d'épargne

A. ORGANISATION ET STRUCTURES D'UNE CAISSE D'ÉPARGNE.

L'histoire de la création et du développement des caisses d'épargne peut, seule, expliquer la profonde originalité de leur organisation. En effet, contrairement aux personnes morales les plus courantes qui sont des groupements de personnes physiques ou morales, les caisses d'épargne sont des groupements **sans membres** : elles sont, en quelque sorte, « une masse de biens affectés à un but déterminé ».

Cette absence de membres entraîne des conséquences quant à la désignation des organes dirigeants. Au-delà de la diversité des origines, l'existence de statuts-types annexés à une circulaire du 31 octobre 1941 a conduit à la généralisation d'un type d'administration qui repose sur trois types d'organes :

— le **conseil d'administration**, organe délibérant ayant la responsabilité d'ensemble de la caisse d'épargne ;

— le **bureau d'administration** et le **président** du conseil d'administration, organes chargés de l'impulsion quant au fonctionnement de la caisse et du contrôle de la gestion effectuée par la direction ;

— le **directeur**, désigné par le conseil d'administration, responsable de la gestion courante de la caisse.

Le conseil d'administration est généralement composé de 15 membres qui se renouvellent par tiers chaque année, le mandat étant de 3 ans. La conséquence des caractères particuliers de la caisse d'épargne (l'absence d'assemblée de membres) a conduit à adopter le système de la **cooptation** pour la désignation des administrateurs : les administrateurs qui restent en fonction pourvoient au remplacement des administrateurs sortants, décédés ou démissionnaires.

Dans l'hypothèse d'une dissolution du conseil d'administration par le ministre de l'Economie et des Finances (cf article 68 du Code des Caisses d'épargne), un nouveau conseil d'administration est désigné par le préfet du département.

L'article 4 des statuts-types indique que « les administrateurs sont **choisis parmi les personnes de nationalité française les plus recommandables, les plus compétentes et les plus actives de la zone d'action de la Caisse d'épargne** ».

B. LA STRUCTURE ACTUELLE DU « RÉSEAU » DES CAISSES D'ÉPARGNE

Aucune règle n'a présidé à la création et à la localisation géographique des caisses d'épargne, celles-ci ayant été suscitées par l'initiative individuelle ou municipale. Il en résulte une très grande diversité dans la taille des établissements, l'écart étant dans un rapport de 1 à 1 500 ou 2 000 selon les critères retenus (nombre de salariés, nombre de livrets, montant des dépôts).

L'évolution récente traduit cependant **une tendance au groupement** des caisses (lente mais, semble-t-il, inexorable) et au développement des points de collecte de l'épargne. Cette évolution est résumée dans le tableau ci-dessous.

	1970	1975	1981
Nombre de caisses	549	491	471
Nombre de guichets permanents	} 5 310	2 501	3 733
Nombre de guichets non permanents		2 985	2 173

Compte tenu de la présence assurée par les cars-succursales (16 849), le nombre total des points de collecte s'établissait à 23 226 au 1^{er} janvier 1982.

Devant la concurrence des autres réseaux bancaires, puissants et fortement structurés, l'autonomie des caisses d'épargne, facteur de diversité et d'enracinement local, a été tempérée par la création d'organismes spécialisés notamment pour assurer un certain nombre de services communs. Cela est particulièrement net pour le traitement automatisé des opérations qui a conduit à la création de 15 **centres techniques informatiques régionaux (CTIR)**.

Dans un autre domaine, et pour assurer leur politique de diversification des produits, les caisses d'épargne ont créé, avec la Caisse des dépôts, douze **groupements régionaux d'épargne et de prévoyance (GREP)** chargés, d'une part, d'émettre les bons d'épargne proposés par le réseau à ses déposants et, d'autre part, de gérer les prêts aux particuliers.

Enfin, pour mieux coordonner leurs activités, les 468 caisses d'épargne se sont regroupées en 12 unions régionales et une union nationale des caisses d'épargne (UNCEF) qui a plusieurs missions : être l'interlocutrice du groupe auprès des pouvoirs publics, orienter l'activité de ses adhérents et leur apporter son assistance technique.

Il convient cependant d'observer que, malgré l'absence de lien institutionnel avec la Caisse des dépôts, l'obligation pour les caisses d'épargne de verser à celle-ci « toutes les sommes qu'elles reçoivent de leurs déposants » (article 19 du code des Caisses d'épargne) a créé une solidarité de fait et une dépendance réciproque qu'il est indispensable de prendre en compte.

II. Les relations avec la Caisse des Dépôts et Consignations

La Caisse des dépôts, établissement public placé sous la surveillance du Parlement, a été créée par une ordonnance de 1816. La loi du 31 mars 1837 a confié à cet établissement la gestion des

fonds des caisses d'épargne mais ne lui a pas donné la responsabilité de la tutelle. Celle-ci est, en effet, exercée par le ministre de l'Economie et des Finances. Il n'existe donc pas de rapports de type hiérarchique entre la Caisse des dépôts et les caisses d'épargne, comparables à ceux que l'on peut rencontrer dans de grands réseaux bancaires nationaux. En revanche, des relations fonctionnelles étroites, dont les principes ont été définis par les lois successives, existent aujourd'hui entre les caisses d'épargne et la Caisse des dépôts.

Ces relations sont donc marquées par une longue histoire : l'article 50 du Code actuel des caisses d'épargne qui organise la garantie de l'Etat pour les fonds versés par les caisses d'épargne à la Caisse des dépôts, reprend l'article 1^{er} d'une loi du 31 mars 1837. De nombreux textes, législatifs et réglementaires sont intervenus, complétés, selon les cas, par des conventions et des pratiques établies.

A. LA CENTRALISATION COMPTABLE ET FINANCIÈRE

L'article 19 du Code des caisses d'épargne qui reprend l'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 1895, dispose que les caisses d'épargne sont tenues de verser à la caisse des dépôts et consignations toutes les sommes qu'elles reçoivent des déposants. Ce même article précise que la responsabilité de l'emploi de ces fonds incombe à la caisse des dépôts. Les principes de la centralisation comptable et financière sont ainsi clairement posés.

Au cours des dix dernières années, la diversification des produits et l'intégration progressive des caisses d'épargne dans les échanges interbancaires à cause du compte-chèques, ont modifié les circuits mais n'ont pas remis en cause les prérogatives de la Caisse des dépôts en matière de centralisation financière (remontée des fonds) et comptable (tenue des comptes), en raison des liaisons instituées entre les CTIR et celle-ci.

B. LES CONDITIONS DE RÉMUNÉRATION DES CAISSES D'ÉPARGNE

Elles illustrent de façon claire les limites de la responsabilité financière des caisses d'épargne et les garanties de sécurité dont elles bénéficient.

Les caractéristiques de la rémunération des caisses d'épargne sont étroitement liées aux règles de centralisation financières et comptables qui viennent d'être décrites. Dans tous les cas, les caisses

d'épargne sont rémunérées par une commission, exprimée en pourcentage, qu'elles touchent sur tous les volumes de dépôts reçus et de prêts accordés. Cela signifie que c'est à la caisse des dépôts qu'il incombe d'assurer l'équilibre financier entre le coût des ressources (intérêt du déposant sur le livret A + rémunération de la caisse d'épargne) et le rendement des emplois (intérêts perçus sur les prêts ou sur les placements du marché financier et du marché monétaire).

D'une façon générale, les caisses d'épargne reçoivent des *commissions*, calculées :

● **D'une part, sur les encours de dépôts :**

— 0,75 % de marge réglementaire en sus de l'intérêt servi au déposant pour la collecte des livrets A et B ainsi que l'épargne-logement ; depuis le 1^{er} janvier 1983, le paiement des acomptes à ce titre est mensualisé, tant pour les livrets A et B que pour l'épargne-logement ;

— 8,50 %, depuis le 1^{er} janvier 1982, sur les fonds centralisés du compte de dépôts ;

— 0,5 % sur les encours du livret d'épargne populaire (LEP), auquel il faut ajouter 0,10 % de prime à la collecte.

● **D'autre part, sur les montants prêtés :**

— 0,75 % sur les prêts Minjoz.

— de 0,80 % à 1,75 % sur les prêts aux familles pour le logement.

Par ailleurs, il faut souligner :

— que les caisses d'épargne ont la libre disposition de 15 % des fonds collectés au titre du livret d'épargne populaire. Ces 15 % sont placés sur un fonds spécial à la caisse des dépôts. Ils sont répartis entre les caisses d'épargne au prorata de leur collecte et de leurs encours ;

— que les caisses d'épargne peuvent placer les disponibilités de leur *fortune personnelle* qui excèdent leurs besoins courants de trésorerie, et constituent des fonds libres, sur un compte ouvert à la caisse des dépôts, rémunéré au taux du marché monétaire moins un quart de point. Selon les experts, ces fonds libres représenteraient, actuellement, quelque 3,5 milliards de francs.

On constate, à travers cette grille des rémunérations l'importance du poids exercé sur la vie même des caisses d'épargne par les pouvoirs publics.

**C. LES CAISSES D'ÉPARGNE
DANS « L'ENSEMBLE CAISSE DES DÉPÔTS »**

Les fonds de l'ensemble des caisses d'épargne (caisses d'épargne et de prévoyance) représentaient, au 31 décembre 1981, 82 % du bilan de la Caisse des dépôts, se répartissant de la façon suivante :

— 55 % (soit 435 milliards de francs) pour les caisses d'épargne et de prévoyance (CEP) ;

— 27 % (soit 213 milliards de francs) pour la Caisse nationale d'épargne (CNE).

Les sommes centralisées au titre des livrets A et B représentaient, à la même date, 509 milliards de francs, soit 328 milliards pour les CEP et 181 milliards pour la CNE.

77 % du total des prêts et des placements effectués en 1981 (86 milliards de francs sur 111,7) provenaient des fonds des CEP. Il est à noter que les prêts de la Caisse des dépôts (équipement collectif, logement, entreprises) sont consentis presque exclusivement sur les fonds des CEP, traduisant ainsi le rôle essentiel de la Caisse des dépôts dans la transformation d'une épargne liquide ou des emplois à long terme.

Les caisses d'épargne et de prévoyance ont consenti directement, en 1981, 21,3 milliards de francs aux particuliers (dont 11,1 sur avances consenties par la Caisse des dépôts, le reliquat provenant des GREP). Par ailleurs, 19,2 milliards de francs de prêts ont été accordés aux collectivités locales et aux organismes de logement social à l'initiative des caisses d'épargne et de prévoyance.

**III. La place des Caisses d'épargne
dans le système financier français**

**A. LES PARTS DES DIFFÉRENTS RÉSEAUX
DANS LA COLLECTE DE L'ÉPARGNE**

Les conditions dans lesquelles les caisses d'épargne ont exercé leurs activités ont profondément changé au cours des dernières décennies.

Aujourd'hui les Caisses d'épargne dite « de l'Ecureuil » (1) représentent :

- plus de 20 % des dépôts des ménages dans les établissements financiers ;
- 15 % des guichets permanents (Poste non comprise) ;
- 3 % des domiciliations de salaires ;
- moins de 1 % des comptes de dépôts.

Au 31 décembre 1981, le réseau des caisses d'épargne et de prévoyance comptait 29 393 146 déposants.

Les données publiées par le Conseil national du crédit permettent de situer de façon détaillée la place des Caisses d'épargne et de prévoyance par rapport aux différents réseaux.

(1) Qu'il ne faut pas confondre avec le réseau postal.

Fonds collectés par réseau - Ensemble

(en milliards de francs)

RESEAUX	Soldes dus au 01.01.81	Soldes dus au 01.01.82	% d'augmenta- tion en 1981	% d'augmenta- tion en 1980
BANQUES INSCRITES + BFCE				
— Dépôts à vue.....	297,77	347,24	16,61	6,98
— Dépôts à terme.....	189,38	206,50	9,04	39,58
— Bons de Caisse.....	116,99	105,30	— 9,99	4,06
— Comptes sur livrets.....	53,26	67,05	25,89	— 3,20
— Epargne-Logement.....	59,45	62,41	4,98	4,12
TOTAL.....	716,85	788,50	10,00	12,26
<i>et part de collecte.....</i>	<i>38,13 %</i>	<i>37,52 %</i>		
BANQUES POPULAIRES				
— Dépôts à vue.....	32,12	38,54	19,99	10,38
— Dépôts à terme.....	10,49	11,97	14,11	39,12
— Bons de Caisse.....	11,14	11,78	5,75	17,63
— Comptes sur livrets.....	8,84	10,62	20,14	3,88
— Epargne-Logement.....	10,34	11,16	7,93	4,87
TOTAL.....	72,93	84,07	15,27	13,10
<i>et part de collecte.....</i>	<i>3,88 %</i>	<i>4,00 %</i>		
CREDIT MUTUEL				
— Dépôts à vue.....	12,23	14,99	22,57	9,88
— Dépôts à terme.....	2,27	1,96	— 13,66	73,28
— Bons de Caisse.....	4,94	5,91	19,64	28,65
— Comptes sur livrets.....	48,89	56,64	15,85	10,29
— Epargne-Logement.....	4,58	5,28	15,28	21,16
TOTAL.....	72,91	84,78	16,28	13,23
<i>et part de collecte.....</i>	<i>3,88 %</i>	<i>4,03 %</i>		
CREDIT AGRICOLE				
— Dépôts à vue.....	105,42	122,08	15,80	8,15
— Dépôts à terme.....	13,23	19,38	46,49	37,38
— Bons de Caisse.....	82,17	84,29	2,58	9,59
— Comptes sur livrets.....	46,01	55,06	19,67	6,01
— Epargne-Logement.....	46,10	61,94	10,41	8,09
TOTAL.....	302,93	342,75	13,14	9,21
<i>et part de collecte.....</i>	<i>16,11 %</i>	<i>16,31 %</i>		
TRESOR + BANQUE DE FRANCE				
— Dépôts à vue.....	7,38	8,93	21,00	— 5,99
— Dépôts à terme.....	1,48	2,03	37,16	— 3,90
— Bons sur formule.....	48,54	46,62	— 3,96	1,97
TOTAL.....	57,40	57,58	0,31	0,72
<i>et part de collecte.....</i>	<i>3,05 %</i>	<i>2,74 %</i>		
C.E.P.				
— Dépôts à vue.....	2,19	3,97	81,28	90,43
— Bons de G.R.E.P.....	36,48	44,48	21,93	23,24
— Comptes sur livrets.....	309,84	352,59	13,80	11,85
— Epargne-Logement.....	31,03	32,72	5,45	7,44
TOTAL.....	379,54	433,76	14,29	12,74
<i>et part de collecte.....</i>	<i>20,19 %</i>	<i>20,64 %</i>		
C.N.E. + C.C.P.				
— Dépôts à vue.....	90,62	97,69	7,80	11,29
— Bons P.T.T.....	4,14	5,83	40,82	48,92
— Comptes sur livrets.....	171,95	195,19	13,52	12,38
— Epargne-Logement.....	10,66	11,62	9,01	10,01
TOTAL.....	277,37	310,33	11,88	12,34
<i>et part de collecte.....</i>	<i>14,75 %</i>	<i>14,77 %</i>		
TOTAL GENERAL.....	1 879,93	2 101,77	11,80	11,54

Ce tableau appelle plusieurs observations :

— la place des caisses d'épargnes et de prévoyance dans les dépôts à vue est faible voire marginale : cela résulte directement du fait que le compte-chèques n'a été introduit que très récemment dans ce réseau ;

— en revanche, si l'on fait abstraction des possibilités monétaires (c'est-à-dire les billets en circulation et les dépôts à vue) la place des CEP dans la collecte de l'épargne liquide atteint 29,3 % de l'ensemble (elle n'était que de 26,6 % en 1972).

L'analyse en termes de flux (c'est-à-dire d'accroissement des encours d'une année sur l'autre) confirme la place importante des caisses d'épargne.

Evolution de la collecte de l'épargne liquide ou à court terme par les différents réseaux (1)

(milliards de francs)

	Encours au 31 décembre			Variation en cours de période		
	1979	1980	1981	1979	1980	1981
CEP	335,5	377,2	429,9	45,3	41,7	52,7
CNE	162,4	182,3	206,4	19,7	19,9	24,1
Trésor	49,3	50,1	48,7	2,6	0,8	— 1,4
Réseaux mutualistes (2)	233,2	258,4	290,8	35,5	25,2	32,4
Banques	395,6	450,3	471,7	53,1	54,7	21,4
TOTAL	1 176,0	1 318,3	1 447,5	156,4	142,3	129,2
	Part en % de chaque réseau au 31 décembre			Part en % de chaque réseau dans la collecte de l'année		
	1979	1980	1981	1979	1980	1981
CEP	28,6	28,6	29,7	29,0	29,3	40,4
CNE	13,8	13,8	14,2	12,6	14,0	18,4
Trésor	4,2	3,8	3,4	1,8	0,6	—
Réseaux mutualistes (2)	19,8	19,6	20,1	22,7	17,7	24,8
Banques	33,6	34,2	32,6	33,9	38,4	16,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(1) Conseil National du Crédit (janvier 1982).

(2) Crédit Agricole et Crédit Mutuel.

L'accroissement d'encours de l'épargne liquide ou à court terme, constaté sur les différents réseaux en 1981, s'établit à 129,2 milliards, soit une augmentation de 9,8 % contre 12,1 % en 1980.

La part des différents réseaux dans la collecte fait ressortir la progression des caisses d'épargne (40,4 % contre 29,3 % en 1980), des réseaux mutualistes (24,8 % contre 17,7 % en 1980), et de la

Caisse nationale d'épargne (18,4 % contre 14,0 % en 1980), au détriment des banques (16,4 % contre 38,4 % en 1980) et du Trésor, dont la collecte a été négative.

Les Caisses d'épargne ont donc réussi, dans une conjoncture peu favorable au développement de l'épargne, à améliorer dans l'encours leur position par rapport à l'ensemble des réseaux et à réduire à moins de 3 % l'écart qui sépare leur part (29,7 %) de celle des banques (32,6 %).

B. ÉVOLUTION RÉCENTE DE LA PART DES CAISSES D'ÉPARGNE

Toutefois, cette progression importante des Caisses d'épargne et de prévoyance en 1981 doit être tempérée par plusieurs considérations.

1) Les livrets A et B demeurent toujours l'élément moteur de l'accroissement des encours des Caisses d'épargne : les excédents de dépôts se sont élevés à 19,7 milliards de francs en 1981 contre 14,1 milliards en 1980 (soit + 39,7 %).

Le tableau ci-dessous indique d'ailleurs la part prépondérante de ces deux produits dans les excédents enregistrés par les caisses d'épargne.

Part dans la collecte CEP de chaque produit

(En %)	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Livret A	60,4	66,7	59,0	61,0	59,7	40,2
Livret B	5,8	3,7	6,2	2,7	10,4	19,9
LEP						9,3
Total A + B + LEP	66,2	70,4	65,2	63,7	70,1	69,4
Épargne logement	15,8	14,5	15,5	5,4	2,1	4,2
Bons	18,0	15,1	19,3	30,9	27,8	26,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Caisse des Dépôts et Consignations.

2) La majeure partie de ces excédents a été collectée après les mesures réglementaires concernant les dépôts à terme prises en septembre 1981 et le réajustement du taux d'intérêt sur le livret A en octobre 1981 (passage de 6,5 % à 8,5 % dont l'incorporation de la prime exceptionnelle de 1 %).

Excédents mensuels des livrets A et B et du LEP

Mois	Excédents A		Excédents B		Excédents LEP	Total A + B + LEP	
	1981	1982	1981	1982	1982	1981	1982
Janvier	2 353	1 824	245	543		2 598	2 367
Février	611	215	— 106	175		505	390
Mars	968	724	390	670		1 358	1 394
Avril	832	814	358	674		1 190	1 488
Mai	— 181	— 1 220	— 34	44		— 215	— 1 176
Juin	— 587	— 476	221	302	1 575	— 366	1 401
Juillet	435	2 353	380	985	340	815	3 678
Août	1 620	2 877	165	559	166	1 785	3 602
Septembre	925	492	149	574	137	1 074	1 203
Octobre	4 461	646	612	483	116	5 073	1 245
Novembre	1 255	— 136	— 7	104	86	1 248	54
Décembre	4 603	3 435	632	608	260	5 235	4 303
TOTAL	17 295	11 548	3 005	5 721	2 680	20 300	19 949

Source : U.N.C.E.F., Direction des Etudes Economiques et Statistiques.

3) L'augmentation des encours déposés sur les livrets A et B, intérêts capitalisés compris, a été en 1981 de 42,4 milliards de francs contre 33,1 milliards de francs en 1981. Mais il faut signaler qu'à hauteur de 55 %, cette augmentation est due à la capitalisation des intérêts.

*
**

Il ressort de ces chiffres que, tout en représentant une part essentielle de la collecte de l'épargne, les Caisses d'épargne apparaissent dépendantes des mesures qui sont prises concernant leurs produits : plafond du livret A, taux d'intérêt, mesures concernant les produits concurrents...

Cet état de fait est, à certains égards, peu satisfaisant : la « spécialisation » qui peut apparaître comme excessive, rend les Caisses d'épargne extrêmement sensibles à des facteurs extérieurs sur lesquels leur action propre n'a qu'une influence réduite.

IV — L'évolution des Caisses d'épargne depuis quinze ans

Historiquement, la date qui est peut-être la plus significative pour les caisses d'épargne est celle de la loi du 24 juin 1950 dite loi « Minjoz ». Toutefois, ce n'est que depuis quinze ans environ que la nature des caisses d'épargne s'est transformée. Si, autrefois, ces dernières constituaient une institution bien spécifique, aujourd'hui force est de constater qu'elles tendent à se rapprocher des autres établissements bancaires, tout en conservant leurs caractères propres.

Cette transformation résulte d'une double évolution : celle de la collecte des ressources et celle de l'extension de l'initiative en ce qui concerne les emplois.

A. LA DIVERSIFICATION DES RESSOURCES.

1) *La diversification des types de placement, d'épargne.*

Jusqu'en 1966, l'institution consacre la quasi-intégralité de ses efforts au livret « A plafonné et exonéré d'impôt. Une première diversification avait, cependant, été opérée :

— par la loi du 15 avril 1953 avec la création d'épargne construction ;

— par l'ordonnance du 4 février 1959 et le décret du 11 mai 1959 avec le lancement d'Epargne crédit qui remplace épargne construction dont le succès avait été limité. Ces deux formes d'épargne préfiguraient en quelque sorte ce que serait l'épargne-logement.

A partir de 1966, la gamme des produits offerts aux particuliers par les caisses d'épargne s'étendit. C'est aussi à ce moment-là que les banques offrent à leur clientèle des comptes sur livret soumis à l'impôt et purent ouvrir de nouveaux guichets sans autorisation préalable, tandis que la rémunération des comptes à vue était supprimée.

Désormais, banques et caisses d'épargne vont se partager avec des armes différentes, la clientèle des particuliers.

Pour faire face à cette concurrence, les caisses d'épargne vont diversifier leurs produits en élargissant la gamme des catégories d'épargne et en offrant un nombre varié de prêts, assortis de moyens de paiement modernes et en proposant des produits financiers divers.

2) *L'élargissement de la gamme des catégories d'épargne.*

L'apparition de produits nouveaux est un phénomène relativement récent, qu'il s'agisse :

— de l'épargne supplémentaire (livret B), sans plafond, mais soumis à l'impôt dans les mêmes conditions que les autres placements financiers (loi de finances de 1966 et décret du 24 décembre 1965 prenant effet au 1^{er} janvier 1966) ;

— du livret épargne-logement (loi du 10 juillet 1965 et décret du 2 décembre 1965).

En 1970, furent lancés :

— les plans d'épargne logement, qui complétaient les livrets épargne logement (décret du 24 décembre 1969) ;

— les bons d'épargne émis par les groupements régionaux d'épargne et de prévoyance dits bons G.R.E.P. (créés par décret de décembre 1969). Les bons de G.R.E.P. ont remplacé les bons du Trésor que les caisses d'épargne proposaient traditionnellement au public.

Enfin, en juin 1982, fut créé le livret d'épargne populaire (L.E.P.) dont le taux d'intérêt est rattaché à celui de l'évolution des prix (actuellement 8,5 % l'an).

Ayant bénéficié à la date du 15 janvier 1983 du doublement de son plafond (actuellement 20 000 F), ce livret est susceptible d'intéresser onze millions de foyers.

3) *Le lancement du compte-chèques*

En janvier 1978, le lancement du **compte de dépôts** assorti de moyens de paiement (chèques associés à la carte de garantie), vint compléter la gamme des produits des caisses d'épargne en permettant aux épargnants de bénéficier d'un moyen de paiement moderne.

C'était assurément la réforme la plus souhaitée par le réseau dans la mesure où ce produit constitue le pivot de toutes les formules proposées par la caisse d'épargne en matière de services à la clientèle, services qui existaient déjà le plus souvent mais dont le développement était, bien évidemment, freiné par l'absence de cet instrument fondamental de la fonction bancaire.

Ce compte-chèques permet, en outre, de restituer au livret A sa finalité d'outil d'épargne.

Ces mesures ont entraîné une triple évolution en favorisant le développement des caisses d'épargne, en transformant leurs fonctions et en les incitant à moderniser leurs méthodes. Ce changement « d'échelle » est illustré par le tableau ci-dessous.

**Comparaison de l'activité des Caisses d'épargne
entre 1966, 1978, 1981 et 1982**

	1966	1978	1981	1982
Nombre de caisses d'épargne	568	479	471	env. 471
Nombre de points de collecte	10 336	23 182	23 226	ND
(y compris points d'arrêts des cars succursales)				
Montant des dépôts (millions de F)	42 608	266 193	389 213	487 808
Nombre de comptes (milliers)	18 130	26 856	29 393	31 063 (1)
• dont livret A	17 886	24 894	26 986	27 470
Nombre d'opérations	25 846	155 521	222 922	ND

Source : Caisse des Dépôts et Consignations.

(1) Hors L.E.P.

ND : Non disponible.

Au 1^{er} janvier 1982, le nombre des comptes de dépôts atteignait 823 926 (soit une progression de 63,3 % par rapport au 1^{er} janvier 1981) pour un montant de dépôts total de 3,9 milliards de francs.

B. LA DIVERSIFICATION DES EMPLOIS.

A partir de 1947, on note, au sein des caisses d'épargne ordinaires, la résurgence d'un mouvement ancien tendant à s'opposer à l'emploi unilatéral des fonds de la Caisse des dépôts.

A partir de la fin de la Première Guerre mondiale, un régime transitoire avait été instauré pour permettre aux caisses d'épargne d'Alsace-Lorraine de conserver le bénéfice de la législation allemande qui leur laissait la faculté de placer elles-mêmes leurs excédents annuels de dépôts. Les caisses alsaciennes souhaitaient garder définitivement cette possibilité. Aussi entreprirent-elles une campagne en ce sens qui devait attirer l'attention générale au point que les autres caisses, reprenant la revendication à leur compte, demandèrent également la possibilité de placer directement 40 % de leurs dépôts, dont 30 % en prêts aux collectivités.

1) *Les prêts « Minjoz » :*
l'amorce de l'émancipation des caisses d'épargne

L'idée d'une participation des caisses d'épargne aux décisions de prêts accordés par la Caisse des dépôts sur les fonds collectés par elles allait être reprise dans une proposition de loi présentée par M. Minjoz, président de la Caisse d'épargne de Besançon.

Cette proposition de loi apparaissait assez nettement comme une critique de la gestion de la Caisse des dépôts. Quant au rendement du portefeuille d'abord, dont le taux avait sensiblement diminué au point que l'intérêt servi était insuffisant pour permettre aux caisses d'épargne de faire face à leurs dépenses administratives, tout en rémunérant de façon correcte les dépôts ; quant à sa politique financière ensuite, puisque la Caisse des dépôts continuait à voir dans les interventions sur le marché financier et le soutien des cours des valeurs d'Etat son objectif principal, sans songer à développer systématiquement le crédit aux communes.

Mais l'application pure et simple d'une telle réforme n'était guère concevable. Aussi fut-il admis que les prêts restaient consentis par la Caisse des dépôts, aux conditions habituelles de cet établissement, mais chaque caisse d'épargne, dans la limite d'un pourcentage à déterminer de ses excédents de dépôts annuels, pouvait lui présenter des propositions de prêts examinées par elle en première instance.

La loi du 24 juin 1950, dite loi Minjoz, a ouvert une exception dans l'incapacité des caisses à prendre l'initiative de certains emplois en acquérant un droit de proposition à l'intérieur d'une enveloppe déterminée. Elargie par un décret de 1971 (qui constitue l'article 45 du code des Caisses d'épargne), cette possibilité s'est transformée en un pouvoir de décision, tempérée dans la pratique par le fait qu'il s'agit, souvent, de financer des investissements qui font l'objet d'un concours de la Caisse des dépôts.

Le montant du **contingent Minjoz** est calculé chaque année de la façon suivante :

— un pourcentage qui ne peut être inférieur à 50 % des excédents des dépôts de l'année précédente sur le livret A ;

— 75 % des amortissements des prêts de cette nature.

Formellement, les « **prêts Minjoz** » sont consentis par les caisses pour le compte de la Caisse des dépôts qui en assure la gestion.

De plus, à l'intérieur du contingent Minjox, un contingent dit libre, d'un montant de 10 % du contingent, a été attribué aux caisses d'épargne pour leur permettre d'accorder librement des prêts en dehors des règles générales d'attribution prévues par l'annexe à la convention conclue avec la Caisse des dépôts et dans la mesure où ces prêts concernent le financement d'investissements de collectivités locales ou d'organismes bénéficiant de leur garantie.

Les caisses d'épargne tirèrent de la réforme l'avantage de participer de façon plus étroite à l'élaboration de programmes de développement de leur zone d'activité, cependant que les déposants pouvaient constater de façon tangible, l'emploi qui était fait de leur argent.

Pour 1981, les caisses d'épargne et de prévoyance ont consenti des prêts « Minjox » pour un total de 18,8 milliards de francs (dont 1,82 milliard au titre du contingent libre) se répartissant comme suit :

— prêts à l'équipement local : 71,2 % ;

— prêts aux organismes d'H.L.M. : 28,8 %.

S'en tenir à ces chiffres pour évaluer l'importance du rôle des caisses d'épargne dans le financement des collectivités locales serait insuffisant : il faut en effet tenir compte des concours qui, par ailleurs, sont accordés par la Caisse des dépôts (pour la plus grande part sur les ressources collectées par les caisses d'épargne).

Le tableau ci-dessous permet d'en prendre la mesure.

Les prêts aux collectivités locales à taux privilégiés en 1980, 1981 et 1982

(en millions de francs)

		1980			1981			1982		
		Prêts directs	Prêts CEP	Total	Prêts directs	Prêts CEP	Total	Prêts directs	Prêts CEP	Total
Prêts globalisés	Prêts globaux	4 762	6 045	10 807	6 269	6 184	12 453			17 188
	Prêts à l'équipement courant	227	706	933	240	693	993	(1)	(1)	996
	Prêts non globalisés	5 571	6 645	12 216	7 617	6 816	14 433			14 427
Total général		10 560	13 396	23 956	14 126	13 693	27 819	16 282	16 329	32 611

(1) Ventilation non disponible au 17 mars 1983.

Source : Caisse des Dépôts et Consignations.

2) Les prêts aux particuliers.

Poursuivant la politique engagée avec les prêts sociaux consentis sur la fortune personnelle (1955) et les prêts d'épargne construction et d'épargne crédit, les caisses d'épargne ont progressivement élargi le domaine des prêts consentis aux particuliers :

- les prêts liés à l'épargne-logement (à partir de 1967) ;
- les prêts personnels familiaux et diverses autres formules de prêts immobiliers à partir de 1970.

Le tableau ci-dessous récapitule, pour les dernières années, le montant des prêts aux particuliers.

Récapitulation des prêts aux particuliers accordés par les Caisses d'épargne (*)

	(encaissements) (en milliards de francs)			
	1979	1980	1981	encours fin 1981
Prêts personnels et familiaux	4 140	2 788	2 133	28 096
Prêts au logement existant (et pour les économies d'énergie)	1 292	2 503	2 525	5 950
Prêts conventionnés (et PIC)	2 428	5 108	7 898	13 984
Prêts complémentaires aux PAP	588	1 367	1 118	2 860
Prêts d'épargne-logement (**)	6 967	9 787	10 561	34 743
principaux	(4 085)	(6 244)	(7 654)	(19 923)
complémentaires	(2 882)	(3 543)	(2 907)	(14 820)
Total	15 415	21 553	24 235	85 633

(*) Quelque soit le financement.
(**) CEP et CNE.

∴

Ces rappels historiques et les tableaux présentés montrent à la fois la **spécificité des caisses d'épargne**, leur importance dans le système financier français et le chemin qu'elles devraient effectuer avant de pouvoir faire face à l'égalisation des conditions de concurrence et pour aborder ce qu'il est convenu d'appeler « la banalisation ».

En effet, pour certains cette égalisation brutale aboutirait sûrement à une répartition du marché de l'épargne entre les réseaux à proportion des domiciliations de salaires détenues par chacun d'eux, ce qui risquerait de faire disparaître les caisses d'épargne au profit des circuits bancaires et coopératifs.

Cette situation est, en partie, le résultat de constantes qui ont consisté à tenir les caisses d'épargne à l'écart de la compétition en leur interdisant d'adapter la gamme des produits offerts aux nouveaux besoins de la clientèle. En contrepartie, elles bénéficiaient du privilège fiscal du livret A. Ce choix a bouleversé les données du marché de l'épargne. En effet, il y a encore une vingtaine d'années, les banques ne s'intéressaient pas à l'épargne « populaire » ; l'Ecureuil et le « livret bleu » de la Poste recueillaient presque l'intégralité des économies des ménages. L'exonération fiscale du livret A n'avait qu'un impact psychologique puisque moins de 20 % des foyers étaient assujettis à l'impôt sur le revenu. Aujourd'hui, la tendance est inversée. 95 % des ménages sont « bancarisés », 70 % des foyers sont assujettis à l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire, en simplifiant, que tous les Français sont clients des banques mais qu'ils conservent leur livret en raison de son privilège fiscal.

Depuis quelques années, la « banalisation » progressive et, semble-t-il, inexorable, des circuits financiers a infléchi la nature des caisses d'épargne : traditionnellement, leurs fonctions étaient liées au livret A et associées à l'idée de sécurité et de régularité des opérations.

Le lancement des prêts, d'abord sous « tutelle » de la Caisse des dépôts puis de façon plus autonome, et le compte de dépôts, ont fait naître une nouvelle fonction : celle d'**engagement** liée avec la notion de risque. Cette évolution a, par ailleurs, contribué à réduire la distinction traditionnelle entre collecte et emplois et à faire participer davantage les caisses d'épargne à l'activité bancaire.

Cependant, une spécificité demeure importante : elle résulte de l'histoire qui, en contrepartie de l'avantage fiscal consenti au livret A, a entraîné une affectation particulière des fonds collectés principalement, à travers la Caisse des dépôts, au financement des collectivités locales et au logement social.

CHAPITRE III

PRÉSENTATION DES ORIGINES ET DE LA PROPOSITION DE RÉFORME DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE

Les transformations décrites dans les deux chapitres précédents ont provoqué certaines réflexions sur les mesures qui devraient en résulter pour les caisses d'épargne. A cet égard, l'idée d'adaptation n'est pas une idée neuve.

C'est ainsi que, pour ne reprendre que les exemples les plus récents, des modifications substantielles avaient été apportées à l'organisation professionnelle des caisses d'épargne en 1969 à la suite des recommandations formulées par la commission « Racine » et qu'il en était résulté de notables progrès dans l'organisation de l'institution : toutefois une double limitation, l'une tenant aux caisses d'épargne, l'autre tenant à leurs rapports avec la Caisse des Dépôts) n'a pas permis aux réformes de structure engagées d'atteindre leur pleine efficacité en raison, principalement, de l'absence de renforcement significatif de l'organisation professionnelle. Il n'a jamais été question de conférer à celle-ci un pouvoir propre de décision, même par délégation.

Aussi l'accroissement de la prise de conscience de la nécessité de réformes fondamentales a conduit les caisses d'épargne à en étudier les grandes orientations et les modalités (Assemblée générale du 23 avril 1981).

La synthèse de tous ces travaux devait être présentée au cours d'un congrès national des Caisses d'épargne qui aurait dû se tenir en 1983.

Parallèlement un groupe de travail présidé par M. Ancian se mit en place et entreprit une réflexion sur le fonctionnement de l'ensemble caisses d'épargne/Caisse des Dépôts et Consignations.

A la demande du directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations et du président de l'Union nationale des Caisses d'épargne de France (UNCEF) (en juin 1981), ce groupe de travail fut constitué de la façon suivante :

- quatre personnes désignées par le président de l'UNCEF ;
- quatre personnes désignées par le directeur général de la Caisse des Dépôts ;

- deux personnes désignées en commun accord parmi les directeurs généraux de GREP ;
- un coordonnateur désigné en commun accord en la personne de M. Ancian.

De nombreuses auditions eurent lieu et le rapport vit le jour à la fin de l'année 1981.

Compte tenu de l'importance des réflexions et propositions de ce rapport intitulé : « **Pour un redéploiement du réseau Caisses d'épargne - Caisse des Dépôts et Consignations** » (appelé couramment « **rapport Ancian** »), il paraît indispensable d'en présenter un court résumé avant d'expliquer le schéma de réforme résultant de la proposition de loi de M. Dominique Taddei.

I — « **LE RAPPORT ANCIAN** » : Une analyse des forces et des faiblesses des Caisses d'épargne

Le bilan de la situation des caisses d'épargne établi par le rapport dégage tout d'abord les aspects positifs du système.

A cet égard, les caisses d'épargne apparaissent comme :

- un « outil » privilégié d'orientation de l'épargne ;
- un facteur de stabilisation de l'épargne liquide ;
- un appareil susceptible d'orienter l'épargne vers d'autres secteurs.

Le rapport présente ensuite l'institution et effectue une analyse de ses forces et faiblesses.

A. *SITUATION DE L'INSTITUTION DES CAISSES D'ÉPARGNE AU SEUIL DES ANNÉES 1980*

1) *Approche quantitative*

A la fin de 1981, le total des dépôts enregistrés dépassait 400 milliards de francs, soit environ 28 % du total de l'encours de l'épargne liquide et à court terme des ménages, faisant des Caisses d'épargne le premier réseau de collecte en France devant le Crédit

Agricole et la Caisse Nationale d'Épargne (C.N.E.). Au titre de cette catégorie d'épargne, ce réseau représente, à lui seul, les deux tiers du secteur bancaire (banques inscrites) proprement dit.

Actuellement, les caisses d'épargne constituent une capacité annuelle d'investissement (excédents nets, revenus et amortissements sur placements antérieurs) de l'ordre de 60 milliards de francs.

Directement, ou par l'intermédiaire de la C.D.C., cette capacité de financement assure près de 80 % des investissements annuels réalisés par les collectivités locales, et 33 % des financements affectés au logement.

Le « réseau » est constitué de 468 caisses autonomes, 26 000 agents répartis dans 6 908 points de vente permanents qui effectuent annuellement plus de 220 millions d'opérations pour 27 millions de clients épargnants ou emprunteurs.

2) *Approche qualitative*

Le rapport Ancian souligne que le groupe des caisses d'épargne et de la Caisse des Dépôts apparaît comme « *un instrument particulièrement souple, efficace et puissant, de collecte et de régulation de l'épargne et d'orientation des fonds vers des emplois prioritaires* ».

Celui-ci s'appuie en effet sur un mécanisme original de transformation qui permet, avec des « *marges de sécurité* » acceptables, de concilier la préférence des épargnants pour les placements liquides et la nécessité de financer des investissements à long terme.

Les caisses d'épargne jouissent en outre chez leurs clients d'un « *capital de confiance relativement exceptionnel* » fondé sur l'ancienneté — synonyme de sécurité — de l'institution, mais aussi ses buts, sa large déconcentration, ses relations étroites avec les pouvoirs publics.

3) *Approche évolutive*

Sous l'angle de la capacité d'adaptation du groupe à l'évolution, le jugement porté sur le réseau des caisses par le rapport est plus nuancé.

Ce dernier note que, depuis la fin de la décennie 1960, la part des caisses d'épargne dans l'encours des placements liquides et à court terme n'est restée constante qu'au prix d'émissions des bons des groupements régionaux d'épargne et de prévoyance (G.R.E.P.).

Ensuite, il souligne que des études récentes confirment que l'institution tend à voir son image s'apparenter à celle, désuète, d'un organisme para-administratif réservé aux couches socio-professionnelles les moins dynamiques.

Le rapport remarque, en outre, que cette relative altération de l'image des caisses d'épargne et les difficultés croissantes qu'elles connaissent pour maintenir leurs positions commerciales se sont accompagnées d'un alourdissement relativement sensible de leurs charges d'exploitation.

B. LES RAISONS D'UN REcul RELATIF

1) *Des finalités incertaines*

Une des raisons principales de la relative « stagnation » du groupe des caisses d'épargne, selon le rapport Ancian, se trouve dans « **la crise d'identité** » qui la caractérise depuis une décennie.

La situation traditionnelle des Caisses d'épargne s'est trouvée remise en cause :

— par le fait même de la puissance publique, les caisses ont ainsi perdu leur quasi monopole de collecteurs de l'épargne des ménages, se trouvant en concurrence avec les réseaux bancaires déjà structurés dans cette perspective ;

— par la diversification des produits financiers qui a provoqué, au sein même de l'institution, **une certaine « désacralisation » de l'épargne sur livret**, cependant que le développement de la fonction « crédit aux particuliers » provoquait une profonde évolution qui, en estompant la spécificité du groupe, entamait sa légitimité.

Le rapport souligne **la crainte diffuse, à l'intérieur du réseau, que les caisses d'épargne n'aient, dans cette évolution, « perdu leur âme »** sans pour autant avoir conquis le statut d'établissement bancaire à part entière.

2) *Une adaptation tardive des services aux besoins de la clientèle*

Depuis 1960, la gamme des produits et services offerts par les Caisses d'épargne s'est diversifiée à la mesure de la « **désécialisation** » des réseaux financiers.

Mais cette diversification s'est opérée avec un certain retard.

Ce retard d'adaptation présente, selon les auteurs du rapport, deux inconvénients principaux :

— d'une part, le comportement des épargnants a considérablement évolué ;

— d'autre part, les caisses ont été incitées à « biaiser le fonctionnement de leurs produits de base », parfois au prix de l'équilibre de leur gestion.

Il en résulte que, **sur le marché des prestations offertes, les caisses d'épargne apparaissent « en position d'infériorité » par rapport à leurs concurrents.**

3) *La séparation des fonctions de collecte et d'emploi : un facteur d'inadaptation*

Le rapport rappelle que les réseaux financiers modernes s'organisent autour de trois fonctions : la collecte, l'emploi de fonds et ce qu'il est convenu d'appeler la fonction « *développement* ».

Mais, faute d'une remise en cause de cette séparation des fonctions de collecte et d'emploi, le rapprochement, amorcé à partir des années 1960, n'a pas suffi pour assurer l'organisation concertée d'une fonction « *développement* » qui aurait seule permis au système Caisses d'épargne/Caisse des Dépôts de disposer d'un élément de régulation interne des ressources et des emplois.

4) *L'absence d'un véritable « chef de réseau »*

La Caisse des Dépôts n'ayant pas eu d'« *approche marketing* » de ses ressources, les caisses d'épargne ne pouvant pas disposer, par elles-mêmes, des fonds qu'elles collectent, la commission « *Racine* » a proposé de confier la fonction de *développement* à un troisième partenaire.

La création de l'UNCEF, en 1969, relevait pour partie de cette logique, mais, les résultats n'ont, semble-t-il, pas été à la hauteur des objectifs fixés.

En effet, dépourvue de délégation d'autorité de la part des pouvoirs publics, de pouvoir financier et d'autorité juridique sur les caisses, qui ne sont d'ailleurs pas ses membres directs, l'UNCEF n'est pas parvenue à assumer cette position de chef de réseau.

5) *Une conception de la tutelle figée depuis 1895*

Les caisses d'épargne n'ont jamais véritablement contesté la tutelle exercée sur elles par les pouvoirs publics. Celle-ci peut, en effet, apparaître comme la contrepartie logique des diverses garanties dont elles jouissent et la conséquence de leur mission de service public. Mais, depuis vingt ans, cette tutelle s'est révélée inadaptée aux mutations du réseau, accusant la lourdeur des circuits décisionnels et l'irresponsabilité des échelons intermédiaires.

6) *Une inadaptation au processus décisionnel*

Les conflits de compétences répétés entre l'UNCEF et la Caisse des Dépôts ont peu à peu altéré la capacité d'adaptation des différents échelons du réseau à un processus de décision hiérarchisé et solidaire.

7) *Une organisation structurelle mal maîtrisée*

Selon le rapport Ancian, les caisses d'épargne peuvent ou doivent actuellement, s'adresser simultanément, ou séparément, au ministère de l'Economie et des Finances, à la Caisse des dépôts, à l'U.N.C.E.F., au C.A.M., à la C.N.P., au C.T.I.R., à l'Union régionale, au G.R.E.P., à la délégation régionale de la C.D.C., au T.P.G., à la Banque de France, voire à une caisse voisine (sans compter divers organismes professionnels de discipline et de formation).

Ces organismes disposent en général de compétences géographiques ou techniques qui entrent en concurrence ou laissent certains secteurs sans responsable.

L'absence de coordination amoindrit la capacité d'optimisation des investissements et, a conduit dans certains cas à des incohérences.

8) *Un statut interne facteur de blocage*

La structure interne des établissements qui résulte du statut des caisses et celui des personnels a été mise en place, pour l'essentiel, à l'époque où celles-ci connaissaient la stabilité. Dans une situation devenue plus évolutive, divers points d'inadaptation se sont révélés, témoins : le rôle du directeur et la situation des personnels.

Le directeur est peu à peu devenu le pivot de la Caisse d'épargne. Certes, aujourd'hui encore, l'autorité reste déléguée par le président du conseil d'administration qui apparaît comme le véritable « patron » en théorie, bien qu'il soit un bienveillant, un non permanent et, la plupart du temps, un non professionnel.

Mais, le directeur, bien que soumis au contreseing des administrateurs et à l'autorité du président, est devenu, de fait, le responsable d'une gestion complexe, seul détenteur de la compétence technique et exécutant affectif de la fonction patronale. Pour cette raison, ses pouvoirs, les modalités de sa désignation et de l'exercice de ses fonctions devraient, selon le rapport Ancian, être « réexaminés en profondeur ».

L'urgence d'une réforme du statut actuel du personnel des caisses d'épargne, suggérée en son temps déjà par le rapport « Racine » n'est pas abordée par le rapport ; il souligne cependant que certains aspects de ce statut sont aujourd'hui à redéfinir. (Absence de mobilité du personnel, inconvénients d'un avancement trop exclusivement lié à l'ancienneté, quasi impossibilité de recruter à l'extérieur les éléments susceptibles de faire bénéficier le réseau à certains niveaux d'un apport de compétences et de technicité qui, dans certaines circonstances, lui font cruellement défaut...).

C. LES CONDITIONS D'UN REDÉPLOIEMENT

1) Les principes

Les principes qui sous-tendent un redéploiement effectif sont, selon le rapport Ancian, les suivants :

- le premier porte sur la réaffirmation de l'unité d'intérêts, et sur la nécessité d'une nouvelle organisation interne des responsabilités ;

- le second s'appuie sur l'utilité d'exploiter le réseau localisé des caisses d'épargne pour l'intégrer dans un processus marqué de décentralisation ;

- le troisième souligne la nécessité d'un effort de restructuration s'appuyant, d'une part, sur un échelon national de décision commun aux caisses d'épargne et à la Caisse des dépôts et privilégié, d'autre part, un échelon régional financier commun de plein exercice.

Cette restructuration n'implique pas, pour les auteurs du rapport, une remise en cause des fonctions exercées aujourd'hui par les caisses dans le cadre d'une autonomie interne de gestion à laquelle elles sont légitimement attachées mais doit, au contraire, être considérée « *comme une condition nécessaire à l'exercice de ces fonctions dans toute leur plénitude* ».

2) *La redéfinition des missions des caisses*

Les auteurs du rapport estiment qu'aujourd'hui, la justification des caisses repose moins sur leur vocation d'origine que sur la place considérable qu'elles ont acquise dans l'économie française au sein du groupe financier qu'elles constituent avec la Caisse des dépôts et sur le « capital de confiance » qu'elles représentent dans la population française.

Du fait de leur caractère d'établissement privé à but non lucratif, de leurs liens étroits avec la Caisse des dépôts, de la mission de service public dont elles sont revêtues et de leur implantation locale, les caisses d'épargne entendent atteindre leur objectif en s'appuyant sur trois principes :

- la défense de l'intérêt collectif ou individuel des épargnants ;
- la recherche du moindre coût, permettant d'apparaître comme un élément de modération et même de « moralisation » des pratiques financières ;
- une neutralité « philosophique, politique, religieuse » conçue comme une garantie pour les clients du réseau.

3) *Une gamme de produits et services adaptés aux besoins de la clientèle*

Selon le rapport Ancian, le redéploiement effectif des caisses d'épargne suppose une adéquation des produits et services offerts à leur mission de banque de la famille. Cette adéquation doit leur permettre d'assurer à leur clientèle, si elle le souhaite, un ensemble de prestations dans un même établissement. Elle exige en outre l'adaptation rapide aux nouveaux produits, ce qui condamne le système actuel d'autorisation préalable.

A court terme, la création de comptes à terme et de bons de caisse, le placement d'emprunts de type obligatoire et de produits relevant plus spécifiquement de la prévoyance individuelle semblent indispensables.

Il paraîtrait également logique que l'ensemble caisses d'épargne/Caisse des dépôts puisse offrir à ses clients un service complet de conservation et de gestion de titres au placement desquels il participe, ainsi qu'un accès direct aux marchés secondaires des actions et obligations.

En matière d'octroi de crédits, les caisses d'épargne devraient, selon le rapport Ancian, pouvoir désormais élargir leur activité à des secteurs jusqu'ici encore peu exploités tels que les économies d'énergie, la protection de l'environnement, l'installation et la réinsertion professionnelle des jeunes, le développement des investissements en matière de culture, de loisirs ou de recherche scientifique.

Ces interventions nouvelles ou réactivées qui correspondent bien à la vocation de l'ensemble Caisses d'Epargne/Caisse des dépôts pourraient s'exercer directement par des prêts aux particuliers, à des collectivités territoriales ou organismes bénéficiant de leur garantie, et indirectement, par des avances à long terme ou des prises de participation dans des institutions régionales ou locales spécialisées.

4) *L'unité du groupe* *caisses d'épargne/Caisse des dépôts*

- Il serait, pour les auteurs du rapport Ancian, souhaitable de dégager les relations caisses d'épargne/Caisse des dépôts d'un mode trop administratif et de rompre la distinction, jusque-là traditionnelle, collecte/emploi pour déboucher sur une approche plus dynamique, en matière financière comme en matière de développement.

Dans une perspective d'amélioration des capacités d'intervention du groupe, la Caisse des dépôts devrait être plus étroitement associée, dans un cadre paritaire, à la fonction de développement et de modernisation.

- Sur le plan régional, les caisses pourraient se trouver également, au moins pour partie, associées à la gestion des fonds, non seulement au niveau de la décision mais aussi au niveau des conséquences financières en résultant.

Cette « responsabilisation » peut, selon le rapport, se concevoir sous deux formes complémentaires. D'une part, les caisses disposeraient d'une capacité de « libre emploi ». D'autre part, elles participeraient, à parité avec la Caisse des dépôts à des organismes régionaux à créer ayant une vocation plus large que les G.R.E.P.

Une délégation des pouvoirs d'autorité exercée par la puissance publique permettrait, à terme, au groupe d'affirmer, selon le rapport, « une plus grande maturité » les rapprochant des autres grands réseaux à statut légal spécial.

5) *Transfert de responsabilités et décentralisation*

Tout en préservant les équilibres et les fonctions, notamment de contrôle, qui ne peuvent, structurellement, se situer qu'au niveau national, le rapport Ancian estime qu'on peut envisager la possibilité de ramener à un niveau régional, voire local, certaines attributions administratives, financières et comptables détenues par la Caisse des dépôts. De même, certaines fonctions d'animation commerciale, de formation ou de modernisation relevant de l'U.N.C.E.F., pourraient être exercées directement par les utilisateurs et les bénéficiaires.

6) *Un effort nécessaire de restructuration et de cohérence interne*

- Organisation du dialogue :

Pour que cette association des deux partenaires aux responsabilités et cette décentralisation puissent porter leurs fruits, il convient, selon le rapport, que ces dernières jouent au sein d'une organisation unitaire adaptée aux finalités définies et respectant une parité de responsabilités.

- Organisation de l'exercice du pouvoir et de l'autorité :

Pour les auteurs du rapport, il apparaît aussi nécessaire d'assurer une participation effective des caisses d'épargne à ces fonctions. En contrepartie de ce processus « démocratique » d'exercice du pouvoir, il semble convenable d'organiser l'exercice de l'autorité, en fonction des compétences reconnues par les caisses à la structure nationale « chef de réseau » et aux échelons régionaux.

- L'articulation des différents niveaux d'activité :

Le groupe caisses d'épargne/Caisse des dépôts comprend aujourd'hui trois niveaux d'activités : national, régional et local.

L'objectif au niveau national est de regrouper au sein d'un organisme unique non financier, les fonctions nationales par nature exercées actuellement dans des instances distinctes.

L'échelon local est représenté par l'ensemble des caisses d'épargne « Ecureuil » existant aujourd'hui. Ces caisses présentent une hétérogénéité considérable.

Compte tenu de cette diversité, il est apparu, aux auteurs du rapport, peu réaliste d'espérer organiser une décentralisation effective sans un « niveau intermédiaire » régional susceptible de recevoir, d'une part, certaines compétences détenues actuellement par l'échelon national et des fonctions et services qui ne peuvent être pris en charge par chaque caisse.

Cette structure devrait « *permettre de regrouper, sous une autorité unique dans une organisation concertée, les différentes attributions exercées aujourd'hui par des organismes distincts ne disposant pas entre eux de liens structurels (G.R.E.P., C.T.I.R.P., U.R.C.E., G.E.T, etc.)* ».

Cette structure pourrait constituer, par là, le moyen d'une véritable participation des caisses à la décision par le jeu d'un système représentatif.

Pour les auteurs du rapport, le ressort territorial de l'échelon régional devrait résulter :

- des zones d'action des organismes régionaux du réseau ;
- du respect des circonscriptions administratives régionales ;
- des équilibres financiers qu'il devra assurer.

● Organisation des compétences :

— Sur le plan national, la Caisse des dépôts conserverait sa fonction de caisse centrale garante du système et des grands équilibres. L'échelon national commun aurait pour mission de définir ou d'approuver les grandes orientations du réseau en matière de collecte, d'emploi et de développement, et d'assurer le contrôle.

— L'échelon régional exercerait l'activité financière décentralisée « *chaque fois que celle-ci dépasse la mission et les compétences des caisses locales* ». Il serait, en outre, le siège des différents services communs et mettrait à la disposition des caisses les moyens nécessaires.

— L'échelon local assumerait, en exclusivité, sa fonction traditionnelle de relation avec la clientèle. Par ailleurs, les caisses d'épargne prendraient part à la décision tant sur le plan national que régional.

● Les différents échelons et leurs fonctions :

L'autonomie locale — évidemment subordonnée aux modifications qui pourraient résulter d'une réforme de la composition et des pouvoirs des conseils d'administration — des caisses d'épargne serait confirmée et leur ressort territorial maintenu.

Pour ce faire, les caisses d'épargne seraient responsables de leur gestion et de leurs équilibres financiers internes, elles gèreraient seules ou par le biais de services communs, les moyens matériels et humains propres à assumer leur fonctionnement et leur modernisation. Elles devraient également être en mesure de fournir en permanence, à qualité et à sécurité constantes, l'ensemble des produits et services disponibles dans le réseau, dans le respect d'une organisation du réseau et d'une réglementation à l'élaboration desquelles elles pourraient concourir directement à travers les organismes régionaux et nationaux.

Sur le plan régional, les caisses d'épargne et la Caisse des dépôts constitueraient, à parité, des sociétés régionales de financement (SOREFI) disposant du statut d'établissements financiers dont les pouvoirs particulièrement étendus résulteraient :

— de la décentralisation des fonctions actuellement exercées sur le plan national par la Caisse des Dépôts, le Trésor et l'UNCEF ;

— du regroupement des attributions actuellement confiées aux divers organismes régionaux des caisses d'épargne (GREP, C.T.I.R., URCE, etc...) ;

— le cas échéant, de délégations volontaires des caisses locales ou des instances nationales.

Enfin, le rapport Ancian propose que, dès lors que le CENCEF ne posséderait pas la qualité d'établissement financier la Caisse des Dépôts conserverait son rôle de caisse centrale de l'ensemble, assurant la centralisation des fonds, la liquidité, la transformation et la péréquation nationale, les fonds centralisés continuant à bénéficier de la garantie de l'Etat.

II. Présentation de la réforme

Dans le rapport n° 1021 (A.N., 3^e session extraordinaire 1981-1982) sur la proposition de loi n° 1002, M. Taddei, rapporteur de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, précise qu'« au-delà de la distinction entre le domaine législatif et réglementaire, le présent rapport tend à décrire l'architecture vraisemblable du réseau des caisses d'épargne, compte tenu des futurs textes d'application ».

Le texte voté par l'Assemblée Nationale ne porte que sur les aspects institutionnels des caisses d'épargne et, il est, d'une certaine manière, difficile d'en apprécier la portée et les implications, dans la mesure où elles dépendent notamment des décisions de nature réglementaire concernant la collecte et l'emploi des ressources des caisses d'épargne.

Les lignes générales de la réforme telles qu'elles résultent du texte voté par l'Assemblée Nationale prennent leur source, dans une mesure importante, dans les propositions, on l'a vu, du rapport Ancian, à deux réserves près : en effet, ce rapport n'a pas véritablement abordé les modalités d'administration et de direction des caisses locales ni envisagé de procédures tendant à l'organisation des relations du travail.

Le texte voté par l'Assemblée Nationale, divisé en quatre titres, modifie profondément la structure du réseau des caisses d'épargne en prévoyant :

- la constitution d'un véritable réseau avec des échelons régionaux et un échelon national ;
- des modalités nouvelles d'organisation des caisses d'épargne ;
- une modification des relations de travail.

A) *L'ORGANISATION DU RÉSEAU DES CAISSES D'ÉPARGNE :*

1) *Les objectifs :*

Selon certains observateurs, au-delà des faiblesses analysées dans le rapport Ancian, le handicap majeur des caisses d'épargne tient dans l'absence de réseau véritable : l'autonomie des caisses locales, en dépit de l'action de conseil de l'UNCEF, ne permet pas une unité d'action équivalente à celle des autres réseaux financiers de collecte de l'épargne dont les structures sont un facteur de dynamisme et de réussite commerciale. De plus, si la proposition de loi ne remet pas en cause l'existence et le ressort territorial des caisses, les difficultés que rencontrent certaines d'entre elles à équilibrer leurs comptes sont souvent évoquées : les formes modernes de gestion et les impératifs de la concurrence dans la collecte de l'épargne sont générateurs d'un accroissement des coûts qui ne peuvent, en effet, être assumés qu'à partir d'une certaine taille critique.

Ainsi, bien que la proposition de loi n'implique, en elle-même, aucun regroupement imposé entre caisses locales, il y a tout lieu de penser que l'évolution engagée depuis déjà de nombreuses années se poursuivra probablement, conduisant à une réduction du nombre des caisses locales et à une restructuration du découpage géographique des ressorts territoriaux de certaines caisses.

Dans la perspective d'une « banalisation » des circuits financiers, l'objectif recherché par la création d'une structure similaire à celle des autres réseaux est de donner aux caisses d'épargne les moyens d'affronter la concurrence de ceux-ci (banques, Crédit Mutuel, Crédit Agricole).

Enfin, en raison des activités traditionnelles de prêt des caisses d'épargne aux collectivités locales, une liaison est établie entre les nouvelles structures proposées pour les caisses d'épargne et la mise en place du processus de décentralisation (c'est-à-dire l'échelon régional).

2) *Les nouvelles structures :*

L'article 1^{er} précise la définition et la dénomination des établissements en indiquant qu'il s'agit « *d'établissements de crédit à but non lucratif ayant pour objet la promotion et la collecte de l'épargne ainsi que le développement de la prévoyance* ». Les ambiguïtés et difficultés soulevées par la définition des missions des caisses d'épargne sont analysées à l'occasion de l'examen de l'article 1^{er}.

Les articles 2, 3 et 4 sont les articles fondamentaux du titre 1^{er} puisqu'ils organisent la constitution d'un réseau financier entre les caisses d'épargne et de prévoyance et en association avec la Caisse des dépôts et consignations.

Les structures de ce réseau se décomposent en :

- un échelon national appelé Centre National des Caisses d'Epargne et de Prévoyance (CENCEP),
- des structures régionales appelées Société Régionales de Financement (SOREFI).

a) Les Sociétés régionales de financement (SOREFI) :

Actuellement, plusieurs formes fédératives existent entre les caisses d'épargne au niveau régional, avec des finalités diverses et des ressorts territoriaux variés :

- les groupement régionaux d'épargne et de prévoyance (GREP), au nombre de douze, ont une fonction financière de collecte de l'épargne ;

— les centres techniques et informatiques régionaux (CTIR) ont pour mission essentielle la mise en commun des moyens informatiques ;

— les Unions régionales des caisses d'épargne (URCE) sont des organismes à vocation professionnelle.

La SOREFI a pour finalité de se substituer totalement à ces regroupements régionaux. Constituée sous la forme d'une société anonyme, son capital serait détenu à égalité, d'une part, par les caisses d'épargne de la région et, d'autre part, par la Caisse des dépôts. Il est indiqué, dans les commentaires de cet article présentés dans le rapport de l'Assemblée Nationale, « *qu'il serait souhaitable que la Caisse des dépôts ne dispose que d'un tiers des sièges au conseil de surveillance des SOREFI, ce qui permettrait aux caisses d'épargne d'être mieux associées à l'échelon régional* ».

Ainsi, au-delà du regroupement des services techniques, la fonction financière des SOREFI apparaît primordiale dans les intentions des auteurs de la réforme sans qu'il soit déterminé d'ailleurs — et cette lacune est grave — quelles seront l'ampleur et les formes de cette fonction financière.

b) Le centre national des Caisses d'épargne et de Prévoyance (CENCEP) :

A l'image de ce qui existe pour les autres réseaux financiers, les caisses d'épargne seraient dotées d'un échelon national qui aurait la double qualité de chef de réseau et d'agent financier.

Constitué sous forme de société anonyme, le CENCEP verrait son capital réparti de la façon suivante :

- Caisses d'épargne et de prévoyance : 50 % ;
- SOREFI : 15% ;
- Caisse des Dépôts et Consignations : 35 %.

Une fonction générale de régulation, d'orientation et de contrôle de l'ensemble du réseau lui est attribuée mais il ne constitue pas un établissement de crédit et **la Caisse des Dépôts est confirmée dans son rôle de caisse centrale du réseau des caisses d'épargne.**

Les missions imparties au CENCEP sont les suivantes :

- représenter collectivement les caisses d'épargne et toutes les entités du réseau (SOREFI, filiales...) ;
- négocier et conclure au nom des accords nationaux et internationaux ;
- créer les structures utiles au développement du réseau ;

— organiser et contrôler le fonctionnement du réseau. Cette mission comprend, le cas échéant, la suppression de caisses d'épargne existantes.

L'ambition de cette architecture est de permettre au réseau des caisses d'épargne de devenir véritablement responsable de ses propres orientations et d'accroître son autonomie à l'égard de la Caisse des Dépôts qui, jusqu'à présent, a été le fédérateur de fait des caisses d'épargne. Il devrait également en résulter une nouvelle organisation des rapports entre caisses d'épargne et Caisse des Dépôts dans le sens d'une « contractualisation ». Le CENCEP deviendrait l'interlocuteur et le partenaire de la Caisse des Dépôts.

En fait, on peut supposer que la nature profonde des relations entre la Caisse des Dépôts et le CENCEP sera façonnée par la pratique et, surtout, par les règles qui seront retenues pour la répartition des capitaux entre les caisses locales, les SOREFI et la Caisse des Dépôts, le CENCEP pouvant et devant être le lieu des arbitrages en ce domaine.

Cette question essentielle est abordée à l'article 5 qui définit *les catégories* d'emplois des fonds collectés par les caisses d'épargne. Ceux-ci se répartissent en trois catégories :

- ceux qui sont inscrits au bilan de la Caisse des Dépôts et qui bénéficient de la garantie de l'Etat ;
- des emplois arrêtés contractuellement entre la Caisse des Dépôts et le CENCEP ;
- des emplois dont les règles sont fixées au sein du CENCEP.

A l'intérieur des emplois de la première catégorie, le texte voté par l'Assemblée nationale prévoit un contingent laissé au « libre emploi du réseau » dont la proportion sera définie par décret. Il convient de souligner que ce contingent s'impute sur les financements prévus par l'actuel article 45 du Code des Caisses d'épargne (connu sous l'appellation courante de contingents Minjoz).

Dès lors, **une grande incertitude demeure quant à l'évolution future des contingents Minjoz** et par voie de conséquence, sur le financement des équipements collectifs traditionnellement assuré par ce mécanisme.

B. L'organisation des Caisses d'épargne et de prévoyance :

Le titre II du texte voté par l'Assemblée nationale contient des dispositions relatives à la désignation des organes dirigeants des caisses d'épargne et prévoit la répartition des compétences entre ces organes en transposant les modalités d'administration des sociétés commerciales à conseil de surveillance et directoire de la loi du 24 juillet 1966.

Selon l'exposé des motifs du titre II de la proposition de loi (n° 1002 Assemblée nationale, 7^e législature), « *sortant de la logique d'un conseil d'administration composé de personnalités « recommandables* »... le texte organise « *l'administration par des techniciens et le contrôle par des représentants élus de toutes les catégories de personnes intéressées au fonctionnement et au développement des Caisses d'épargne et de prévoyance* ».

L'administration des caisses d'épargne, au sens large, serait assurée par trois organes : les conseils consultatifs d'agences, le conseil de surveillance et le directoire.

1) Le conseil consultatif d'agence :

Il est composé de membres élus pour six ans, à partir de candidatures individuelles de déposants âgés de plus de seize ans et titulaires d'un compte ouvert depuis un an au moins. En dehors de l'élection des membres des Conseils de surveillance, le texte ne précise pas les attributions de ces conseils ni, par conséquent, leurs actions et leurs travaux pendant la durée de leur mandat. L'auteur de la proposition de loi se borne à indiquer que « *ces conseils permettront l'apprentissage des fonctions de contrôle et de surveillance qui seront celles des représentants qu'ils éliront* », notant dans le rapport que la création de conseils consultatifs pose cependant de nombreuses questions dans la mesure où le rôle des conseils n'est pas déterminé.

2) Le conseil de surveillance :

a) Composition :

Le conseil de surveillance a pour fonction d'assurer « *la représentation des différentes catégories de personnes intéressées au fonctionnement et au développement de la Caisse d'épargne et de prévoyance* » (article 9).

Il est composé :

— de membres élus parmi et par les élus municipaux : les auteurs de la proposition ont considéré qu'il était nécessaire de rendre aux élus du ressort le droit de regard sur la gestion des caisses,

- de membres élus parmi et par les salariés en activité dans la caisse ;
- de membres élus par les conseils consultatifs d'agences ;
- de membres choisis par les autres conseillers pour compléter la représentation des épargnants.

Le texte précise, en outre, que les épargnants disposent de la moitié des sièges plus un et que les autres sièges sont répartis à égalité entre les conseillers choisis par les élus municipaux et ceux choisis par les salariés.

b) Attributions :

Selon les termes de l'article 10, « *le Conseil de surveillance définit les orientations de la Caisse d'épargne et de prévoyance et contrôle le directoire* ». Cet article énumère ensuite les compétences du conseil de surveillance dont les principales sont les suivantes :

- désignation des représentants des caisses dans les instances du réseau (CENCEP, SOREFI...) ;
- examen et vote annuel du budget ;
- nomination des membres du directoire ;
- approbation du plan de développement pluriannuel et examen de son exécution ;
- diverses fonctions de contrôle.

De la rédaction du texte voté par l'Assemblée nationale, il résulte que le conseil de surveillance de la caisse d'épargne cumule des fonctions qui, pour les sociétés commerciales, sont de la compétence d'organes distincts : il exerce notamment des pouvoirs d'approbation qui, en droit des sociétés, sont du ressort de l'Assemblée générale des actionnaires et des prérogatives de décision qui devraient relever du directoire.

3) Le directoire :

Le directoire est nommé par le conseil de surveillance à la majorité simple ; la suspension ou la révocation des membres du directoire ne peut s'effectuer qu'à la majorité des deux tiers, « *après enquête et avis du Centre national des Caisses d'épargne et de prévoyance* », (article 10).

Les compétences du directoire sont définies de façon générale : l'article 11 précise que « *le directoire est responsable de l'administration de la Caisse d'épargne et de prévoyance et, à ce titre, il a les pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances en son nom* ».

Les principales limitations aux pouvoirs du directoire tiennent aux attributions qu'il exerce conjointement avec le conseil de surveillance.

C. L'organisation des relations du travail dans le réseau des caisses d'épargne

Les spécificités juridiques des caisses d'épargne ont, pendant longtemps, entraîné des ambiguïtés sur la nature des relations du travail au sein de celles-ci. L'exposé des motifs du titre III de la proposition de loi précisait que cette partie du texte institue « *un statut dont le caractère juridique précis permettra de sortir de l'imbroglie qui prévaut depuis trente ans* » :

L'article 13 du texte adopté par l'Assemblée nationale dispose que « *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 entreprises du réseau des Caisses d'épargne et de prévoyance, leurs filiales et organismes communs et leurs personnels* ».

Ainsi tout en affirmant le caractère de droit privé de l'organisation des relations de travail, le texte institue un régime dérogatoire au droit commun sur plusieurs points : en effet, la législation sociale et le droit du travail sont applicables sous les réserves expressément prévues dans les dispositions du titre III.

Les aspects les plus significatifs du régime spécifique envisagé pour les caisses d'épargne tiennent à la composition de l'instance de négociation, aux modalités de prise des décisions dans cette instance, à l'obligation de négocier dans certaines matières et à la validité de certaines dispositions actuellement en vigueur.

L'instance de négociation est constituée par la commission paritaire nationale qui comprend un nombre égal de représentants des employeurs (le CENCEP) et de représentants des salariés, désignés à la représentation proportionnelle. Cette commission conclut des accords à la majorité des quatre cinquièmes des membres présents. Il convient de noter que ce mécanisme, qui diffère profondément de celui institué par la loi n° 82-957 du 13 novembre 1982 sur la négociation collective et le règlement des conflits collectifs du travail, est assez proche des procédures actuellement pratiquées dans le réseau des caisses d'épargne (mais avec abandon de la règle de l'unanimité pour la prise de décisions).

L'obligation de négocier est expressément prévue à l'article 16 du texte et porte sur plusieurs domaines parmi lesquels il convient de mentionner :

- les règles de recrutement et de caractère des salariés des caisses ;
- la formation professionnelle ;
- la classification des emplois et des établissements ;
- le droit syndical ;
- l'aménagement de la durée du travail.

A défaut de la conclusion d'accords dans ces domaines avant le 31 décembre 1984, les parties doivent s'en remettre à la décision d'une formation arbitrale dont la composition est définie par le ministre de l'Economie et des Finances.

Enfin, l'article 17 précise la valeur juridique des accords locaux dérogatoires aux dispositions statutaires ou conclues au niveau national. En effet, l'autonomie des caisses locales a souvent permis de conclure, au niveau de chaque caisse, des accords particuliers. Le texte adopté par l'Assemblée nationale, tout en maintenant le principe de tels accords, subordonne leur validité à un avis favorable de la commission paritaire nationale, émis à la majorité des quatre cinquièmes. L'intention des auteurs de la proposition de loi est notamment d'assurer l'unité et l'homogénéité du réseau.

*

**

Telles sont les grandes lignes de la réforme résultant du texte adopté par l'Assemblée nationale.

L'analyse détaillée des dispositions est effectuée à l'occasion de l'examen de chacun des articles (cf. infra).

Trop nombreuses sont les interrogations auxquelles le dispositif proposé n'apporte aucune réponse : tel est, notamment, le cas des implications de la réforme dans le domaine des flux financiers. De plus, subsistent des incertitudes importantes quant à l'organisation future des caisses d'épargne et de leur réseau.

C'est à répondre à ces interrogations que s'est employé votre Rapporteur, par les amendements proposés sur la base de nombreuses auditions et inspirés par le double souci de tenir compte des souhaits des divers responsables au sein de l'institution mais aussi des objectifs poursuivis par l'auteur de la proposition et ses collègues.

DEUXIÈME PARTIE

Examen en commission

Au cours d'une réunion tenue le 7 avril 1983 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la commission a entendu l'exposé général de M. Jean Cluzel, rapporteur, sur la proposition de loi n° 480 (1981-1982), adoptée par l'Assemblée nationale, **portant réforme des caisses d'épargne et de prévoyance.**

A l'issue de cet exposé, un débat s'est ouvert auquel ont pris part MM. Edouard Bonnefous, président, Jean Cluzel, rapporteur, René Ballayer, Henri Duffaut, Josy Moinet et Geoffroy de Montalembert.

La commission a, alors, procédé à l'examen des articles de la proposition de loi.

Elle a tout d'abord examiné le titre I^{er} relatif à l'organisation du réseau des caisses d'épargne.

A l'article 1^{er} (Définition et activités des caisses d'épargne), après une discussion à laquelle ont participé MM. Jean Cluzel, rapporteur, Josy Moinet, Louis Perrein, René Monory, René Tomasini et Jacques Descours Desacres, portant sur l'évolution du crédit aux collectivités locales et à la construction, la commission a adopté un amendement qui tend à donner une rédaction plus souple de l'article.

A l'article 2 (Création d'un réseau), la commission a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 3 (Création d'un échelon régional du réseau : la société régionale de financement), M. Josy Moinet s'est interrogé sur les conséquences de l'institution des SOREFI en matière financière.

Après un débat auquel ont participé MM. Louis Perrein et Jean Cluzel, rapporteur, la commission a adopté un amendement rédactionnel qui tend à consacrer le rôle de chef de réseau du CENCEP.

A l'article 4 (Création d'un échelon national du réseau : le Centre national des Caisses d'Épargne et de Prévoyance), la commission a successivement adopté : un amendement qui substitue, s'agissant du statut du CENCEP, la formule du groupement d'intérêt économique à celle de la société anonyme ; deux amendements de caractère rédactionnel ; un amendement précisant la fonction de représentation du CENCEP et, enfin, un amendement prévoyant que le budget du Centre pourra notamment être alimenté par des dotations du fonds de réserve et de crédit des caisses d'épargne.

A l'article 5 relatif à l'emploi des fonds collectés par les caisses, MM. Louis Perrein et Josy Moinet ont demandé des précisions sur le rôle financier du CENCEP.

La commission a alors adopté trois amendements rédactionnels.

La commission a ensuite adopté, sans modification, l'article 5 bis nouveau qui prévoit la publication d'un rapport par le CENCEP.

A l'article 6 relatif à l'application réglementaire du titre 1^{er}, la commission a adopté un amendement aménageant une période transitoire.

Abordant le titre II de la proposition, la commission a adopté, à l'article 7 relatif aux organes dirigeants des caisses, un amendement qui tend à donner un caractère facultatif à l'institution de conseil consultatif. M. Louis Perrein s'est enquis à cet égard de la nécessité de créer plusieurs conseils consultatifs.

La commission a décidé, par voie de conséquence, de proposer la suppression de l'article 8 (Composition et mode de désignation du conseil consultatif).

Elle a ensuite abordé l'examen de l'article 9 relatif à la composition du conseil de surveillance.

M. Jean-Pierre Fourcade s'est interrogé sur l'opportunité de faire gérer les caisses d'épargne par une structure inspirée du droit des sociétés et a proposé la formule « conseil d'orientation » comme plus adaptée compte tenu de la modestie du rôle conféré à cet organe.

M. Edouard Bonnefous, président, a rappelé que la formule du conseil de surveillance existait à la Caisse des dépôts.

MM. Louis Perrein et Josy Moinet ont indiqué, pour leur part, que les attributions du conseil de surveillance ne leur paraissaient pas négligeables.

M. Jean Cluzel, rapporteur, a précisé que s'il était exact que la formule « conseil de surveillance » recouvrait une réalité sensiblement différente de celle régie par le droit des sociétés, il se rallierait à toute formule proposée par la commission.

La commission a alors décidé d'adopter la formule « conseil d'orientation et de contrôle » proposée par M. Jacques Descours Desacres.

Abordant la question de la représentation des diverses parties dans ce conseil, M. Jean Cluzel, rapporteur, a rappelé que ses propositions d'amendements étaient inspirées par un souci de réalisme.

M. René Ballayer a évoqué l'éventualité d'un défaut en cas de tirage au sort pour la désignation des électeurs déposants.

MM. Josy Moinet, Jacques Descours Desacres et Joseph Raybaud se sont interrogés, pour leur part, sur le mode de désignation des représentants des élus locaux.

M. Jean-Pierre Fourcade a souhaité que cette représentation des élus soit renforcée par rapport à celle des salariés.

MM. Louis Perrein et Josy Moinet se sont interrogés également sur la légalité de toute modification qui tendrait à exclure de la représentation dans les conseils de personnes qui n'auraient pas la nationalité française.

A l'issue de cette discussion la commission a adopté quatre amendements. Le premier de ces amendements consacre la formule du « conseil d'orientation et de contrôle » dont le nombre de sièges pourra varier de 9 à 21.

Le deuxième amendement tend à faire désigner les représentants des élus locaux par et parmi les maires des communes du ressort de la caisse et par ailleurs à rationaliser la représentation des déposants.

Le troisième amendement prévoit que les déposants disposeront de la majorité des sièges au sein du conseil et que les autres sièges seront répartis à raison de deux tiers pour les élus et d'un tiers pour les salariés.

Le dernier amendement prévoit notamment le renouvellement des conseils de surveillance tous les six ans.

Après l'article 9, la commission a adopté un amendement qui aménage le sort des membres des actuels conseils d'administration jusqu'à la mise en place des conseils de surveillance et pour l'avenir.

A l'article 10 (Attributions du conseil de surveillance), la commission a adopté deux amendements rédactionnels.

Avant l'article 11, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel qui précise la composition du directoire des caisses.

A l'article 11 (Attributions du directoire), la commission a adopté un amendement de coordination.

Enfin, à l'article 12, la commission a adopté un amendement qui aménage l'application réglementaire du Titre II.

Abordant le Titre III, relatif à l'organisation des relations de travail dans le réseau des caisses d'épargne, la commission, dans le texte de l'article 13 (Statut des personnels) a décidé de supprimer le terme « collectifs » pour caractériser les accords statutaires.

A l'article 14, la commission a adopté un amendement précisant la composition de la commission nationale paritaire.

A l'article 15 (Modalités de prise des décisions par la commission paritaire nationale), la commission a ouvert une possibilité de renégociation quinquennale des accords statutaires.

La commission a décidé de modifier la rédaction de l'article 16 (Etablissement de nouveaux accords et validité de certaines dispositions en vigueur), en étendant le domaine de renégociation des accords.

L'examen de l'article 17 relatif à la validité des clauses dérogatoires aux accords statutaires a donné lieu à un débat approfondi. A l'issue de ce débat, la commission a décidé d'adopter cet article sans modification.

Après l'article 17, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel qui prévoit la mise en œuvre par voie réglementaire des dispositions du Titre III.

Abordant, pour finir, l'examen du Titre IV (Dispositions diverses), la commission a adopté sans modification l'article 18 A (nouveau) assimilant les caisses à des entreprises commerciales pour l'application de la loi du 30 août 1947 et de la législation sociale.

A l'article 18 B (nouveau) relatif aux sanctions et cas de présentation de bilan inexact ou d'usage illicite de biens, elle a adopté un amendement rédactionnel.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 18 (Caisses d'épargne d'Alsace et de Moselle) et l'article 18 bis (nouveau) relatif à des exonérations de droits et taxes.

Enfin, à l'article 19, la commission a décidé de prévoir une harmonisation de la loi avec le Code des Caisses d'épargne par voie de décret en Conseil d'Etat.

La commission a alors adopté les conclusions de son rapporteur.

Sous réserve des amendements qu'elle a adoptés et des précisions qu'elle souhaite obtenir du Gouvernement, votre Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation vous propose d'adopter la proposition n° 480 (1981-1982) portant réforme des caisses d'épargne et de prévoyance.

TROISIÈME PARTIE :

Examen des articles

TITRE PREMIER :

L'ORGANISATION DU RÉSEAU DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE

Article Premier

Définition et activités

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>Les Caisses d'Epargne et de prévoyance sont des établissements de crédit à but non lucratif. Elles ont pour objet la promotion et la collecte de l'épargne ainsi que le développement de la prévoyance. A cet effet, elles sont habilitées à recevoir les dépôts des particuliers et des organismes sans but lucratif. Elles sont également habilitées à consentir des crédits et à faire des opérations de banque au profit de leurs déposants ainsi qu'à faire des prêts aux collectivités publiques et aux organismes bénéficiant de leur garantie.</p>	<p>Les Caisses...</p> <p>...de la prévoyance <i>pour satisfaire notamment les besoins collectifs et familiaux</i>. A cet effet...</p> <p>...garantie.</p>	<p>Les Caisses...</p> <p>...prévoyance. A cet effet, elles sont habilitées à recevoir des dépôts, à consentir des crédits, et à faire des opérations de banque au profit des personnes physiques, ainsi que des organismes n'exerçant pas, à titre principal, une activité industrielle ou commerciale. Elles sont habilitées à consentir des prêts, notamment aux collectivités et établissements publics, ainsi qu'aux organismes bénéficiant de leur garantie. Elles exercent toutes autres activités définies par décret.</p>

Commentaire :

Dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, cet article tend à préciser le statut juridique des caisses d'épargne et à définir leurs missions.

En effet, il existe actuellement un vide juridique en ce qui concerne le statut des caisses d'épargne ordinaires puisque l'article 2 du Code des caisses d'épargne stipule que « les caisses d'épargne ordinaires sont autorisées par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre des finances et des affaires économiques ».

Ce n'est pas une définition des caisses d'épargnes : celles-ci sont simplement des institutions autorisées à réaliser certaines opérations.

La proposition s'est efforcée de remédier à cette lacune en qualifiant les caisses d'épargne et de prévoyance « d'établissements de crédit à but lucratif », dont « l'objet est la collecte de l'épargne et le développement de la prévoyance ».

Le fait de créer ainsi une nouvelle catégorie d'établissements dont le statut est insuffisamment précisé par les autres dispositions provoquera, à n'en pas douter, de nombreuses difficultés.

D'autre part, il convient de souligner avec force que la définition des opérations que les caisses d'épargne seraient habilitées à effectuer aboutirait à une singulière réduction de leur clientèle actuelle.

Il y a là une contradiction entre l'évolution constatée au cours des années récentes qui a conduit à un élargissement progressif du champ d'activité des caisses d'épargne et les intentions exprimées par les auteurs de la réforme.

Deux limitations doivent être abandonnées :

— celle qui concerne les dépôts : la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale restreint de façon importante la clientèle actuelle en excluant un certain nombre de déposants importants des caisses d'épargne (par exemple, les sociétés anonymes d'HLM) ;

— celle qui réserve à l'usage exclusif des épargnants l'octroi de crédits et les opérations de banques : certaines opérations doivent être effectuées sans que la qualité de déposant soit exigée (par exemple, le change manuel).

La fin de la rédaction de l'article, bien que non indispensable, permet cependant de confirmer la vocation traditionnelle et la mission première des caisses d'épargne dont les prêts sont destinés notamment aux collectivités publiques et aux organismes bénéficiant de leur garantie.

D'autre part, il convient d'observer que la rédaction de l'Assemblée nationale laisse sans réponse de nombreuses questions : les caisses d'épargne étant qualifiées d'établissement de crédit, en résulterait-il pour elles une soumission à la réglementation du crédit (par exemple, l'encadrement du crédit) ? Les caisses d'épargne étant autorisées à faire des opérations de banque, (qu'il appartiendra au pouvoir réglementaire de déterminer), seraient-elles soumises au contrôle de la commission de contrôle des banques pour certaines de leurs activités ?

L'ensemble de ces considérations conduit tout naturellement à proposer une **rédaction allégée** de l'article 1^{er} qui évite la plupart de ces inconvénients.

Votre Rapporteur ne souhaite nullement une « banalisation » des caisses d'épargne lesquelles, dans l'esprit de la Commission des Finances doivent conserver leurs spécificités tant en ce qui concerne leurs ressources que leurs emplois. Il s'agit tout simplement de proposer une formulation qui n'enserme pas les caisses d'épargne dans une définition trop restrictive de leurs activités et qui tiennent compte tout à la fois de leurs missions traditionnelles, de la qualité de leurs déposants et de leurs clients, comme de leurs immenses possibilités.

Décision de la Commission :

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter un amendement qui tend à donner une définition à la fois souple et allégée des missions des caisses d'épargne.

Article 2

Création d'un réseau

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>Les Caisses d'Épargne et de Prévoyance constituent entre elles et en association avec la Caisse des Dépôts et Consignations des sociétés régionales et un centre national. <i>L'organisation et les règles de fonctionnement de ces organismes sont définies par décret.</i></p>	<p>Les Caisses... ...centre national.</p>	<p>Les Caisses... ...centre national <i>des Caisses d'Épargne et de Prévoyance.</i></p>

Commentaire :

Cet article pose le principe de la constitution du réseau financier entre les caisses d'épargne et de prévoyance en instituant notamment des sociétés régionales et un centre national.

L'association de la Caisse de dépôts à ce réseau consacre en partie une situation de fait à savoir l'importance et la solidité des liens existants entre la Caisse des dépôts et les caisses d'épargne.

On peut toutefois s'interroger sur la portée de cette institutionnalisation : de certaines déclarations publiques, il ressort que l'objectif est de renforcer le réseau de « l'Ecureuil » et de lui permettre d'être mieux armé pour affronter la concurrence bancaire ; il est aussi prévu que l'autonomie du réseau des caisses d'épargne sortirait confortée de cette réforme.

En fait, la simple définition d'un cadre institutionnel, assez vague, ne permet aucunement de répondre à ces interrogations : le point d'équilibre entre les partenaires pourrait cependant se trouver, pour une part, dans les textes d'application ou dans les mesures d'ordre réglementaire qui organiseront la circulation des flux financiers entre les caisses d'épargne et la Caisse des dépôts.

On ne peut cependant pas exclure, et en la regrettant si elle s'avère trop forte, une emprise de la Caisse des dépôts aux différents échelons du réseau des caisses d'épargne et de prévoyance.

Si une harmonisation juridique et la structuration des caisses d'épargne dans un réseau peuvent apparaître comme nécessaires, il doit cependant être clairement affirmé que l'autonomie des caisses d'épargne, la décentralisation dans l'emploi des fonds collectés et leur utilisation dans le cadre des prêts aux collectivités publiques et

au logement (en particulier pour les ressources collectées au moyen de produits bénéficiant d'un avantage fiscal) doivent constituer quelques unes des grandes orientations de la réforme proposée.

La détermination de l'évolution et de la répartition des flux financiers étant, pour une grande part, du domaine réglementaire, il est absolument indispensable de rappeler ces principes, faute de quoi le cadre institutionnel proposé pourrait se prêter à la poursuite d'autres objectifs qui n'auraient pas toujours été voulus par le Législateur.

En particulier, il ne saurait être question que « les contingents Minjoz » puissent être directement ou indirectement remis en cause.

Décision de la commission

Votre commission vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement rédactionnel.

Article 3

L'échelon régional du réseau : la S.O.R.E.F.I.

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>Dans chacune des régions, les Caisses d'Epargne et de Prévoyance sont tenues de créer à parité de capital avec la Caisse des Dépôts et Consignations, une société régionale de financement (S.O.R.E.F.I.). Les S.O.R.E.F.I. sont des établissements de crédit. Elles assurent l'ensemble des services d'intérêt commun et des tâches que les Caisses d'Epargne décident de gérer ensemble ou que la Caisse des Dépôts et Consignations et le centre national peuvent leur confier.</p>	<p>Dans chacune...</p> <p>... S.O.R.E.F.I. <i>Les sociétés régionales de financement</i> sont des établissements de crédits ayant la forme de sociétés anonymes. Elles assurent... Caisses d'Epargne et de Prévoyance.</p> <p>... leur confier.</p> <p><i>Dans le cadre de la société régionale de financement de la Lorraine, il sera institué un compte particulier pour les caisses du département de la Moselle.</i></p>	<p>Dans chacune...</p> <p>... Caisses d'Epargne et de Prévoyance décident de gérer ensemble ou que le Centre national ou la caisse des Dépôts avec l'accord de ce dernier peuvent leur confier.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>

Commentaire :

Cet article prévoit, *dans chacune des régions administratives*, la création d'une société régionale de financement. Si ce cadre géographique peut apparaître séduisant, au premier abord, car il correspond au récent découpage administratif et politique de la France, il posera de difficiles problèmes dans la mesure où les formes actuelles de regroupement régional issues des caisses d'épargne ne recouvrent pas le découpage administratif. Tel est le cas pour les GREP (groupements régionaux d'épargne et de prévoyance), les CTIR (centres techniques et informatiques régionaux), et les unions régionales des caisses d'épargne. Aussi, la solution des cas de distorsion risque-t-elle d'être coûteuse dans l'immédiat comme à terme.

La sagesse et la prudence doivent être spécialement conseillées en cette matière. On constate, ailleurs, les excès d'une organisation aussi parfaite intellectuellement que lourde et dispendieuse dans le concret.

L'Assemblée nationale a décidé de créer une SOREFI par région administrative en envisageant des regroupements éventuels sous forme de groupements d'intérêt économique. Une autre option, peut-être plus prudente, aurait pu consister à partir des structures actuelles en leur permettant, le cas échéant, de faire évoluer le champ des compétences des SOREFI pour le rapprocher progressivement de la région administrative.

La forme juridique proposée pour les SOREFI est celle de la société anonyme ; le rapport de l'Assemblée nationale indique à cet égard que la composition du capital serait paritaire entre la Caisse des dépôts et les caisses d'épargne, celles-ci souscrivant « *au prorata de leur bilan après pondération permettant à chacune, quelle que soit sa taille, de participer activement à la vie de la société régionale* ».

D'autre part, le rapporteur de l'Assemblée nationale indique « *qu'il serait souhaitable que la Caisse des dépôts ne dispose que d'un tiers des sièges au conseil de surveillance des SOREFI, ce qui permettrait aux caisses d'épargne et de prévoyance d'être mieux associées à l'échelon régional* ».

Enfin, il résulte du rapport de l'Assemblée nationale que, pour les SOREFI, établissements de crédit, « *la fonction financière est primordiale puisqu'elle incarne la capacité à fournir du crédit à partir de l'émission d'instruments de collecte propres au réseau* » et que « *le rôle administratif et technique des SOREFI n'est qu'un accessoire à la fonction financière* ».

Les débats à l'Assemblée nationale n'ont pas apporté d'informations significatives sur l'ampleur exacte du rôle qui est assigné aux SOREFI.

Quatre questions devraient recevoir des réponses précises :

1. quelle sera la répartition entre les SOREFI et les délégations régionales de la Caisse des dépôts ?

2. la fonction financière dévolue aux SOREFI ne risque-t-elle pas, par une concurrence excessive vis-à-vis des produits traditionnels des caisses d'épargne, de réduire la capacité financière de ces dernières d'intervenir au profit des collectivités locales ?

3. dans un certain nombre de cas, les SOREFI de certaines régions auront-elles une surface financière suffisante pour assurer de façon satisfaisante l'ensemble des fonctions qui leur seront confiées ?

4. le coût de l'échelon régional ne risque-t-il pas d'être élevé ? Les dépenses qui résulteront de la division des structures existantes et la multiplication des frais fixes en raison du nombre des SOREFI comporte un risque d'entraînement dans un enchaînement de coûts difficile à prévoir mais que tout laisse craindre.

Décision de la commission :

Afin d'éviter toute ambiguïté sur le titulaire de la fonction de chef de réseau qui est attribué au CENCEP, il a paru utile à votre commission des Finances de proposer un amendement à cet article précisant que, lorsque la Caisse des dépôts confiera des fonctions aux SOREFI, elle devra le faire en accord avec le CENCEP. Votre commission vous propose d'adopter l'article 3 ainsi amendé.

Article 4

L'échelon national du réseau : le C.E.N.C.E.P.

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>Le Centre national des Caisses d'Epargne et de Prévoyance (C.E.N.C.E.P.) est le chef de réseau et son agent financier. Il est constitué par les Caisses d'Epargne et de Prévoyance pour 50 % des parts, les Sociétés régionales de financement pour 15 % et la Caisse des Dépôts et Consignations pour 35 %, sous la forme d'une société anonyme.</p> <p>Le Centre national est chargé de :</p> <p>— représenter collectivement les Caisses d'Epargne et de Prévoyance et leurs sociétés régionales pour faire valoir leurs droits et intérêts communs, négocier et conclure au nom du réseau des accords nationaux et internationaux ;</p> <p>— prendre toutes mesures nécessaires à l'organisation, au bon fonctionnement et au développement du réseau, y compris celles permettant la création de nouvelles caisses et la suppression de caisses existantes, soit par voie de fusion avec une ou plusieurs caisses, soit par voie de liquidation amiable ;</p> <p>— prendre toutes dispositions administratives, financières et techniques nécessaires à l'organisation des caisses et des sociétés régionales, et définir les produits et services offerts à la clientèle ;</p> <p>— exercer un contrôle administratif, financier et technique sur l'organisation et la gestion des caisses et sociétés régionales ;</p>	<p>Le Centre... est le chef du réseau et son agent financier. <i>Constitué sous forme de société anonyme, son capital est souscrit par les Caisses d'Epargne et de Prévoyance pour 50 %, les sociétés régionales de financement pour 15 % et la Caisse des Dépôts et Consignations pour 35 %.</i></p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>— prendre...</p> <p>... par voie de liquidation amiable, soit, lorsque la moitié au moins des membres des Conseils de surveillance concernés ont exprimé leur accord, par voie de fusion avec une ou plusieurs caisses ;</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Le Centre... est le chef du réseau Constitué sous forme de <i>Groupement d'intérêt économique...</i> souscrit par l'ensemble des caisses.</p> <p>... 35 %.</p> <p>Le centre national...</p> <p>— <i>représenter collectivement les C.E.P., leurs sociétés régionales et leurs organismes et filiales communs, y compris en leur qualité d'employeur, pour faire valoir leurs droits et intérêts communs ;</i></p> <p>— <i>négocier et conclure au nom du réseau des accords nationaux et internationaux ;</i></p> <p>— <i>créer toute société utile au développement des activités financières du réseau.</i></p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>

Article 4 (suite)

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>— organiser la garantie des déposants pour les fonds ne bénéficiant pas de la garantie de l'Etat, par un fonds commun 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'Epargne.</p>	<p>— organiser la garantie des déposants et des souscripteurs pour les fonds...</p> <p>... Epargne.</p>	<p>...de la garantie de l'Etat, notamment par un fonds...</p> <p><i>Le budget de fonctionnement du Centre national est alimenté notamment par des dotations annuelles du fonds de réserve et de garantie institué par l'article 52 du Code des Caisses d'Epargne et par des cotisations de ses membres.</i></p>

Commentaire :

La fondation du centre national des caisses d'épargne et de prévoyance (CENCEP) est la conséquence de la création du réseau avec pour objectif d'être substitué partiellement à la Caisse des dépôts dans son rôle de « fédérateur de fait » des caisses d'épargne.

Dans quelle mesure cet objectif peut-il être atteint par la réforme proposée ? Il est, encore une fois, difficile de se prononcer puisque la plupart des facteurs susceptibles de déterminer le sens des évolutions est constituée par des déclarations d'ordre réglementaire. Certes, le texte prévoit que le CENCEP exercera des compétences propres mais la présence de la Caisse des dépôts demeure importante et tend à l'omnipotence.

Constitué sous forme de société anonyme, où le capital serait réparti à raison de 50 % pour les caisses d'épargne, 15 % pour les SOREFI et 35 % pour la Caisse des dépôts, le CENCEP, selon l'intention des auteurs de la proposition de loi, a pour mission d'exercer sur l'ensemble du réseau une fonction générale de régulation, d'orientation et de contrôle en sa double qualité de chef de réseau et d'agent financier.

Par contre, le CENCEP n'a pas la qualité d'établissement de crédit : la Caisse des dépôts est confirmée dans son rôle de caisse centrale du réseau, en particulier pour la gestion des fonds bénéficiant de la garantie de l'Etat ou de la Caisse des dépôts (il s'agit principalement des fonds provenant des produits financiers bénéficiant d'avantages fiscaux).

La répartition des fonctions entre les SOREFI et le CENCEP repose, dans ses grandes lignes, sur les orientations suivantes :

1. les SOREFI ont une fonction financière prédominante (cf. article 3) ;

2. le CENCEP a principalement pour mission la représentation, le contrôle des organismes constituant le réseau et l'organisation de la garantie de certains fonds.

Cette architecture peut-elle permettre au réseau des caisses d'épargne de devenir véritablement responsable de ses propres orientations, d'accroître son autonomie à l'égard de la Caisse des dépôts et enfin d'être mieux armé pour faire face à la concurrence des autres réseaux financiers ? Sur le plan institutionnel, les conditions semblent réunies pour qu'il en soit ainsi mais la pratique et les dispositions qui seront prises pour déterminer la répartition des fonds collectés constitueront, une fois encore, la clé de l'équilibre des pouvoirs et de l'influence des différents partenaires.

Les missions imparties au CENCEP sont au nombre de cinq et semblent devoir être comprises comme une liste limitative : représentation, animation, organisation et contrôle du réseau et organisation de la garantie de certains fonds.

Plusieurs imprécisions majeures demeurent quant à l'ampleur exacte des missions du CENCEP.

1. comment les missions du CENCEP en ce qui concerne le réseau se concilient-elles avec les dispositions prévues à l'article 2 du code des caisses d'épargne (s'il demeure en vigueur) selon lequel « les caisses d'épargne ordinaires sont autorisées par décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre de l'Economie et des Finances » ?

2. en ce qui concerne la définition des produits et des services offerts à la clientèle (domaine dans lequel le CENCEP a une vocation naturelle à intervenir en sa qualité de chef de réseau), quelle sera la répartition des rôles entre le CENCEP et le Ministère de l'Economie et des Finances qui, jusqu'à présent, est l'arbitre et le décideur des opérations que les caisses d'épargne sont autorisées à effectuer ?

Le texte adopté par l'Assemblée nationale ne donne que peu de précisions sur les moyens d'organiser la garantie des fonds ne bénéficiant pas de la garantie de l'Etat.

Enfin, et nous retrouvons dans cet article le caractère incertain de la réforme proposée : comment assurer au réseau des caisses d'épargne les moyens véritables de son autonomie et de son développement sans réduire de manière significative la quantité des ressources de la Caisse des dépôts, ressources qui sont pour une large part utilisées au financement direct ou indirect des collectivités locales et du logement social ?

La dualité des objectifs poursuivis à travers cette réforme trouvera-t-elle son équilibre dans le respect de ces différents impératifs et de l'ensemble des contraintes nécessaires ? Au-delà des principes qui ont été rappelés à l'article précédent, la prudence, la progressivité et la « **contractualisation** » des rapports entre partenaires peuvent seules conduire à une modification des comportements et de la répartition des flux financiers qui s'opère dans le respect absolu de l'intérêt des déposants et des emprunteurs traditionnels de l'ensemble caisses d'épargne-caisse des dépôts.

Au-delà de ces considérations générales, votre Commission des Finances a estimé que cet article devrait être largement amendé pour rendre la réforme proposée plus adaptée aux objectifs poursuivis et pour préciser certaines dispositions.

En particulier, compte tenu des missions confiées au CENCEP, le statut juridique de groupement d'intérêt économique sera plus et mieux adapté que celui de société anonyme proposé par l'Assemblée nationale.

1. La comparaison avec les autres réseaux à structure comparable montre que ceux-ci ont adopté, en général, une structure centrale de type associatif ;

2. Le CENCEP est investi de pouvoirs de contrôle, de réglementation et de sanction : on voit mal comment une société anonyme pourrait avoir de telles prérogatives à l'égard de ses propres actionnaires ;

3. Enfin, la formule de la société anonyme présente de nombreux inconvénients par rapport à celle du GIE pour des questions fiscales et le financement du CENCEP : cotisations des membres, assujettissement à la TVA pour certaines prestations fournies par le CENCEP à ses membres etc...

Cette forme juridique n'empêche pas d'ailleurs le CENCEP de créer ou de prendre le contrôle de sociétés spécialisées dans l'exercice de certaines activités.

Tel est l'objet de la première modification apportée par votre Commission des Finances au texte voté par l'Assemblée nationale.

En outre, il a semblé indispensable d'apporter des précisions ou des compléments à ce texte :

1. il est logique que toutes les caisses d'épargne et toutes les SOREFI adhèrent au CENCEP.

2. la fonction de représentation en tant qu'employeur des caisses d'épargne, des SOREFI et de leurs organismes communs doit être explicitement exercée par le CENCEP ;

3. la souplesse recherchée en adoptant la formule du GIE ne doit pas conduire à d'autres rigidités et il est nécessaire d'autoriser le CENCEP à se doter des moyens utiles au développement du réseau ;

4. Il convient de prévoir les modalités de financement du CENCEP : le budget du CENCEP serait alimenté par des dotations annuelles de l'actuel fonds de réserve et par des cotisations de ses membres.

Tel est le deuxième ensemble de modifications que la Commission propose d'apporter au texte voté par l'Assemblée nationale.

Décision de la commission

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sous réserve de cinq amendements.

Article 5

Emplois des fonds collectés

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>Les fonds collectés par les Caisses d'Epargne et de Prévoyance sont destinés à financer :</p> <p>— des emplois d'intérêt général inscrits au bilan de la Caisse des Dépôts et Consignations, sous réserve d'un pourcentage de libre emploi fixé par décret ;</p> <p>— des emplois dont les règles sont arrêtées contractuellement entre la Caisse des Dépôts et Consignations et le réseau ;</p> <p>— des emplois dont les règles sont fixées au sein du C.E.N.C.E.P.</p>	<p>Les fonds... ... et de Prévoyance se répartissent en trois catégories :</p> <p>— 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, pour un objet identique et dans le cadre du contingent prévu par l'article 45 du Code des Caisses d'Epargne, une partie des fonds est librement employée par le réseau des Caisses d'Epargne ;</p> <p>— 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 réseau ;</p> <p>— ceux bénéficiant de la garantie du fonds prévu à l'article 4 sont affectés au financement d'emplois dont les règles sont définies au sein du Centre national des Caisses d'Epargne et de Prévoyance.</p> <p><i>Un décret fixera la répartition des fonds collectés entre ces trois catégories et la proportion des fonds garantis par l'Etat laissés au libre emploi du réseau.</i></p>	<p>Alinéa sans modification</p> <p>— ceux...</p> <p>... Epargne en prêts aux collectivités publiques et organismes bénéficiant de leur garantie.</p> <p>— ceux...</p> <p>... et Consignations et le Centre national des Caisses d'Epargne et de Prévoyance.</p> <p>— ceux bénéficiant de la seule garantie...</p> <p>... et de Prévoyance.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>

Commentaire :

Cet article définit les catégories d'emplois des fonds collectés par les Caisses d'épargne. Par rapport à la situation actuelle, il confirme la nature de ceux-ci, et il apporte quelques novations. En même temps, cet article organise, en fonction de la nature des emplois, plusieurs modalités de garantie des fonds collectés.

Les fonds collectés se répartissent en trois catégories :

1. ceux inscrits au bilan de la Caisse des dépôts et qui bénéficient de la garantie de l'Etat : les emplois correspondants sont constitués par les financements traditionnels de l'article 45 du code des Caisses d'épargne (connus sous l'appellation courant de contingents Minjoz). Le texte comporte, à l'intérieur de ces contingents, un quota de libre emploi ;

2. ceux de la deuxième catégorie seront définis par accord entre la Caisse des dépôts et le CENCEP et bénéficieront de la seule garantie de la Caisse des dépôts ;

3. ceux de la troisième catégorie seront de la compétence exclusive du CENCEP.

A titre d'information et sous toutes réserves, la répartition des produits entre les trois catégories est envisagée de la manière suivante :

- produits P. 1 : livret A et livret d'épargne populaire,
- produits P 2 : livret B et épargne logement,
- produits P. 3 : bons d'épargne, compte de dépôt, obligations, comptes à terme.

En fonction de leurs caractéristiques, les éventuels nouveaux produits seraient inscrits dans l'une de ces catégories.

Au-delà de ces précisions, la principale interrogation qui demeure porte sur l'évolution des contingents Minjoz. S'ils sont effectivement confirmés, nul n'ignore que leurs modalités de calcul conduisent à en faire reposer la progression sur des facteurs extérieurs à l'objet de la proposition de loi : montant du plafond du livret A et création éventuelle de produits concurrents et les décisions dans ce domaine ont une influence capitale directe ou indirecte sur le montant effectif des contingents.

Partant de la constatation que les contingents Minjoz occupent une place croissante dans le financement des collectivités locales, il est indispensable que des garanties formelles soient apportées afin de ne pas en affecter l'évolution souhaitable. S'il en était autrement, les conséquences en seraient graves pour les collectivités locales qui devraient chercher des financements, auprès d'autres établissements de crédit, à des taux qui seraient, selon toute probabilité, supérieurs.

Les modifications proposées par votre Commission des Finances à cet article ont pour objet d'apporter les quelques améliorations rédactionnelles qui paraissent nécessaires à la précision du texte.

Décision de la Commission :

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sous réserve de trois amendements rédactionnels.

Article 5 bis (nouveau)

Rapport annuel du CENCEP

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
	<i>Le Centre national des Caisses d'Épargne et de Prévoyance rendra public son rapport annuel sur l'emploi des fonds collectés.</i>	Sans modification

Commentaire :

Cet article n'appelle pas d'observations particulières : il paraît en effet normal que l'emploi des fonds collectés fasse l'objet d'un rapport annuel afin de permettre le contrôle le plus large.

Il convient cependant de remarquer que, sous des approches différentes, certaines informations sont déjà largement diffusées dans :

- le rapport au Parlement de la caisse des dépôts;
- le rapport au Président de la République du ministère de l'Economie et des Finances sur les caisses d'épargne et de prévoyance.

Décision de la Commission :

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 6

Décret d'application

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>Le décret visé à l'article 2 précise la répartition du capital des S.O.R.E.F.I. entre les Caisses d'Epargne et de Prévoyance d'une même région. Il donne les proportions de participation des Caisses d'Epargne et de Prévoyance et des S.O.R.E.F.I. au C.E.N.C.E.P. Il fixe les mesures transitoires nécessaires à la mise en application des dispositions du présent titre.</p>	<p><i>Un décret fixe les modalités et conditions d'application du présent titre.</i></p>	<p>Un ou plusieurs décrets fixent... ... titre, ainsi que les mesures transitoires nécessaires.</p>

Commentaire :

Au cours de l'examen des articles précédents, l'importance des modalités et conditions d'application est apparue avec évidence.

En outre, la longueur prévisible des délais nécessaires à la mise en place des différentes structures dont la loi ne fait que déterminer le cadre général, doit conduire à prévoir des mesures transitoires.

Tel est l'objet de l'adjonction proposée par votre Commission des Finances.

Décision de la Commission :

Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

TITRE II :

L'ORGANISATION DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE

Article 7

Organes dirigeants

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>Les Caisses d'Epargne et de Prévoyance sont dirigées par un conseil de surveillance et un directoire.</p> <p>Il est institué dans chaque Caisse d'Epargne et de Prévoyance, des conseils consultatifs auprès des agences ou des groupements d'agences.</p>	<p>Les Caisses d'Epargne et de Prévoyance sont administrées, dans les conditions prévues aux articles 10 et 11 de la présente loi, par un directoire ou un directeur général unique, sous le contrôle d'un conseil de surveillance.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>	<p>Les Caisses... sont dirigées par un directoire ou un directeur général unique, sous le contrôle d'un conseil d'orientation et de contrôle.</p> <p>Un ou plusieurs conseils consultatifs auprès des Caisses d'Epargne et de Prévoyance peuvent être institués selon des modalités fixées par les statuts de ces caisses.</p>

Commentaire :

Le rapport Taddei à l'Assemblée nationale précise que les Caisses d'épargne conservent « leur caractère d'établissement privé à but non lucratif, les organes dirigeants sont inspirés de la législation sur les sociétés par actions puisqu'il est prévu d'instaurer un conseil de surveillance et un directoire ».

Or, cette ambition se heurte à trois difficultés :

1. d'abord, un élément essentiel de la société anonyme et de la répartition des pouvoirs entre ses organes dirigeants est inexistant : les actionnaires ;

2. ensuite, et c'est la conséquence de la constatation précédente, il en résulte un singulier déséquilibre des répartitions de compétences au profit du conseil de surveillance, celui-ci se trouvant investi de prérogatives étendues ;

3. enfin, il suffit de rappeler que la loi du 24 juillet 1966 consacre environ une trentaine d'articles aux organes de gestion et de surveillance d'une société anonyme : la proposition de loi se borne à un simple renvoi au décret pour régler des modalités essentielles en ce domaine (ce faisant, l'Assemblée nationale a retenu une répartition entre la loi et le règlement différente de celle adoptée par le Législateur en 1966).

La seconde originalité de cet article consiste dans l'instauration dans chaque caisse d'épargne et de prévoyance, de conseils consultatifs.

Il n'apparaît pas utile de développer les arguments du rapporteur de l'Assemblée nationale (cf page 32 du rapport 1021 de l'Assemblée nationale annexé au procès-verbal de la séance du 9 juillet 1982) lorsqu'il indique notamment que « la création de conseils consultatifs pose cependant de nombreuses questions dans la mesure où le rôle des conseils n'est pas déterminé. Sur quels points devront-ils être consultés ? Il a paru que les règles dans ce domaine ne devraient pas être uniformes et que les échelons décentralisés seraient le meilleur endroit pour en décider ».

Ces considérations suscitent pour le moins une certaine perplexité.

En ce qui concerne la direction des caisses, il est possible d'apporter des améliorations rédactionnelles, tout en réservant de mieux répartir les compétences entre directoire et conseil de surveillance et en s'inspirant de la loi de 1966.

En ce qui concerne les conseils consultatifs, il est permis de s'interroger sur l'utilité de leur Institutionnalisation et de leur intervention dans le schéma de réforme proposé :

— si leur rôle se borne à élire les membres des conseils de surveillance et à permettre à leurs membres de « faire l'apprentissage des fonctions de contrôle et de surveillance qui seront celles des représentants qu'ils éliront au Conseil de surveillance », on ne voit pas de véritable raison à créer cet échelon intermédiaire.

— si leur rôle doit être plus étendu que celui qui leur semble imparti par la loi, il faudrait le préciser explicitement ; dans cette hypothèse, il serait alors à craindre que leur immixtion dans la gestion des établissements ne provoque des difficultés, notamment par rapport aux pouvoirs du conseil de surveillance et conduise même, le cas échéant, à une dualité de surveillance et de contrôle.

Cependant, il faut rappeler que des conseils fonctionnent dans certaines caisses. Il semble que les enseignements que l'on peut en tirer sont variables. Ils permettent un dialogue intéressant dans certains cas ; ils sont, dans d'autres cas, des lieux de débats dont l'intérêt peut ne pas paraître immédiat.

Dans ces conditions, l'institution de tels conseils ne devait pas être obligatoire, ni être rejetée : on peut donc imaginer que ces conseils soient **facultatifs**. Il appartiendra à chaque caisse d'épargne d'apprécier l'opportunité d'une telle création et du rôle que ces

conseils doivent jouer dans des limites précises qui respectent la plénitude des pouvoirs des organes normalement investis de la direction et du contrôle de la caisse d'épargne et de prévoyance.

Décision de la Commission :

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement qui prévoit l'existence d'un directeur général unique dans les « petites » caisses, confère un caractère facultatif aux conseils consultatifs et enfin substitue la formule « conseil d'orientation et de contrôle » à celle de « conseil de surveillance ».

Article 8

Composition et mode de désignation du Conseil consultatif

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>Le conseil consultatif est composé de membres élus pour six ans, âgés de seize à soixante-dix ans à leur prise de fonctions, au scrutin uninominal à un tour, à partir de candidatures individuelles de déposants ayant ouvert un compte depuis six mois au moins.</p>	<p><i>Sont électeurs et éligibles au conseil consultatif les déposants âgés de plus de seize ans, titulaires d'un compte ouvert depuis un an au moins. Les membres du conseil consultatif sont élus pour six ans au scrutin uninominal à un tour, à partir de candidatures individuelles.</i></p>	<p>Supprimé</p>

Commentaire :

La solution proposée par votre Commission des Finances à l'article 7, en ce qui concerne le rôle des conseils consultatifs, amène par coordination à prévoir des dispositions pour l'élection des membres du conseil de surveillance. Mais ces dispositions trouveraient plutôt leur place logique à l'article 9.

En ce qui concerne le texte de l'Assemblée nationale sur l'élection des conseils consultatifs, il convient de faire observer que les caisses d'épargne comptent 27 millions de déposants pour le livret A : malgré les conditions mises pour être électeur (16 ans et un compte ouvert depuis un an), on peut évaluer le corps électoral dans une fourchette pouvant atteindre de 10 à 15 millions d'électeurs ; cette disposition a pour conséquence une campagne électorale considérable (dont le coût, par ailleurs, sera loin d'être négligeable).

De plus, il n'est même pas assuré que les fichiers soient actuellement fiables pour permettre la convocation de l'ensemble du corps électoral en prévenant les risques de votes multiples. Nul doute d'ailleurs qu'un certain nombre d'obstacles matériels qui n'ont pas encore été répertoriés empêcheraient un déroulement régulier des opérations électorales ; enfin, on peut craindre que le taux d'absentéisme n'enlève une part de crédibilité à ces élections.

Enfin, les règles définissant la composition et le mode de désignation du ou des conseils consultatifs trouveront très logiquement leur place dans les statuts de chaque caisse d'épargne qui, conformément à l'article 12, devront être mis en harmonie avec les dispositions du texte tel qu'il sera voté par le Législateur.

Décision de la Commission :

Votre commission, dès lors que les conseils consultatifs se voient conférer un caractère facultatif et que les règles relatives aux conseils de surveillance trouvent leur place à l'article suivant, vous propose de supprimer cet article.

Article 9

Composition du Conseil de surveillance

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>Le conseil de surveillance assure la représentation des différentes catégories de personnes intéressées au fonctionnement et au développement de la Caisse d'Epargne et de Prévoyance.</p> <p>Il comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> — des membres choisis par les élus municipaux du ressort géographique de la caisse, — des membres élus par les salariés en activité dans la caisse, — des membres élus par des conseils consultatifs d'agence (ou de groupement d'agences) représentant les épargnants, — des membres choisis par les autres conseillers pour compléter la représentation des épargnants. <p>Les épargnants disposent au sein du conseil de la moitié des sièges plus un, les autres sièges sont répartis à égalité entre les conseillers choisis par les élus municipaux et ceux choisis par les salariés.</p> <p>Un décret fixera les modalités de cette représentation.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p> <ul style="list-style-type: none"> — des membres choisis <i>parmi</i> et par les élus... ... caisse. — des membres élus <i>parmi</i> et par les salariés... ... caisse. — des membres élus par les conseils consultatifs d'agence ou de groupement d'agences représentant les épargnants. <p>Alinéa sans modification.</p> <p><i>Chaque membre du conseil de surveillance dispose d'une voix.</i></p> <p>Alinéa sans modification.</p>	<p><i>Le conseil d'orientation et de contrôle est composé de 9 membres au moins et de 21 membres au plus. Le nombre des membres du conseil est fixé en fonction du nombre de salariés en activité dans la caisse au 1^{er} janvier de l'année correspondante.</i></p> <p>Il comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> 1^o des membres désignés par les maires des communes du ressort de la caisse ou leur représentant, parmi les maires des communes situées dans le ressort géographique de la caisse ; 2^o des membres élus par et parmi les salariés en activité dans la caisse ; 3^o des membres élus au scrutin uninominal à un tour, parmi l'ensemble des déposants âgés de plus de dix-huit ans, jouissant de leurs droits civiques et titulaires d'un compte ouvert depuis un an au moins, par des déposants remplissant les mêmes conditions et désignés par voie de tirage au sort en présence d'un huissier ; 4^o des membres élus à la majorité des deux tiers par les conseillers visés aux 1^o, 2^o, et 3^o du présent article pour compléter la représentation des déposants. <p>...du conseil d'orientation et de contrôle...</p> <p>Les déposants disposent au sein du conseil de la majorité des sièges ; les autres sièges sont répartis à raison des deux tiers pour les conseillers désignés parmi les élus municipaux et pour un tiers pour ceux élus par les salariés.</p> <p><i>Les fonctions de membre du conseil d'orientation et de contrôle sont gratuites.</i></p> <p><i>Le conseil d'orientation et de contrôle est renouvelé tous les six ans.</i></p> <p><i>Toutefois, le mandat des membres visés au 1^o du présent article cesse en même temps que leur mandat municipal. En cas de vacance du siège d'un desdits membres, et si cette vacance survient un an au moins avant le renouvellement du conseil de surveillance, il y est pourvu dans les trois mois.</i></p>

Commentaire :

Outre un premier alinéa qui semble avoir une portée plus pédagogique que juridique, cet article a pour objet de déterminer les quatre catégories de membres du conseil de surveillance.

Dans ses observations sur cet article, M. Taddei, rapporteur de l'Assemblée nationale précise que le nombre des membres du conseil de surveillance devrait varier de la manière suivante :

- caisses de 0 à 49 salariés : 9 ou 13 membres
- caisses de 40 à 499 salariés : 13 ou 17 membres
- caisses de 500 salariés et plus : 21 membres.

Des exemples concrets de répartition de ces membres entre les différentes catégories ont été avancés et quelques-uns sont présentés dans le tableau suivant :

Catégories de membres du conseil de surveillance	Nombre de membres du conseil de surveillance			
	9	13	17	21
Elus locaux	2	3	4	5
Salariés	2	3	4	5
Epargnants	4	5	7	9
« Cooptés »	1	2	2	2

On peut constater que ces propositions s'harmonisent mal avec la lettre de l'article 9 qui stipule que les épargnants doivent disposer de la moitié des sièges plus un ; cette règle donnerait, pour un conseil de surveillance de 13 membres, la répartition suivante : 2 membres pour les élus locaux, 2 pour les salariés et le reste pour les épargnants.

La rédaction de cet article n'est donc pas dépourvue d'ambiguïtés qu'il est indispensable de lever. Plusieurs modifications peuvent en préciser le texte.

1° Le premier alinéa est une évidence et n'apporte rien sur un plan juridique : il peut avantageusement être supprimé.

2° Le principe de détermination du nombre des membres en fonction de l'importance de la caisse doit être précisé par la loi.

3° La désignation des membres représentant les élus municipaux conduirait à l'organisation d'une large consultation électorale et de surcroît complexe. Après mûre réflexion, il a semblé préférable à votre commission de faire désigner ces représentants par et parmi les maires des communes situées dans le ressort des caisses.

4° Par coordination, il est nécessaire de prévoir l'élection directe des membres représentant les déposants.

Pour séduisante et indispensable qu'elle soit sur le plan des principes, **l'idée d'un corps électoral comprenant l'ensemble des déposants ne paraît guère réaliste.**

Le substitut proposé n'est pas exempt de critiques : il sera facile d'ironiser sur la « démocratie du loto » mais, outre que **le tirage au sort** n'est pas étranger à notre droit, il est également employé dans certains pays pour résoudre des difficultés similaires.

C'est pourquoi il sera proposé un moyen simple et neutre pour assurer ces élections :

— tirage au sort d'un collègue assez large parmi l'ensemble de la clientèle de la Caisse d'épargne âgée de plus de 18 ans et jouissant de ses droits civiques (dans une proportion variable selon l'importance de la clientèle dans chaque caisse) : statistiquement, le collègue a une bonne probabilité d'être représentatif de l'ensemble de la clientèle de la caisse ;

— élection par ce collègue des membres du conseil de surveillance au scrutin uninominal : il paraît en effet souhaitable pour éviter une « politisation » de ces élections de proscrire le scrutin de liste.

Enfin, il convient de préciser que pourrait être éligible tout déposant remplissant les conditions de l'électorat.

Ce dispositif permet d'assurer une représentation des déposants et donne à chaque client la possibilité de présenter sa candidature.

Les conditions précises de l'éligibilité et le système des **incompatibilités** qu'il est nécessaire d'instituer (élus municipaux, salariés des caisses...) pourraient être précisées par décret.

5° Pour rechercher le plus large consensus pour la désignation des membres choisis par les autres conseillers pour compléter la représentation des épargnants, il est préférable de prévoir une majorité qualifiée (2/3).

6° Pour soulever l'ambiguïté précédemment relevée, il est plus simple de prévoir que les déposants disposent de la majorité des sièges.

7° Enfin, il semble nécessaire de préciser que ces fonctions sont gratuites (sous réserve bien entendu du remboursement, sur justifications, des frais engagés pour l'accomplissement des fonctions de membre du conseil de surveillance).

Décision de la Commission :

Votre Commission vous propose d'adopter quatre amendements à cet article. Ces amendements tendent :

- 1° à fixer entre 9 et 21 le nombre des sièges au conseil ;
- 2° à rationaliser la représentation des élus locaux et des déposants ;
- 3° à assurer aux déposants la majorité des sièges ;
- 4° enfin, à prévoir un renouvellement sexennal des conseils.

Article additionnel après l'article 9

(Mesures transitoires)

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
		<p><i>Jusqu'à l'entrée en fonction des conseils d'orientation et de contrôle désignés suivant la procédure prévue à l'article 9, les Caisses d'Epargne et de Prévoyance restent administrées par les conseils d'administration composés selon les règles en vigueur antérieurement à la présente loi.</i></p> <p><i>En outre, pour le premier mandat des conseils d'orientation et de contrôle les conseillers visés au 4° de l'article 9 sont élus parmi les membres des conseils d'administration en fonctions à la date de l'élection.</i></p> <p><i>Les membres de conseils d'administration en fonctions à la date de l'élection qui n'auraient pas été élus au titre de l'alinéa précédent ou du 3° de l'article 9 restent en fonctions jusqu'à la date normale d'expiration de leur mandat.</i></p>

Commentaire :

Le but de cet article est de conférer, en quelque sorte, une habilitation législative au maintien en fonctions des actuels conseils d'administration jusqu'à l'élection et l'entrée en fonctions des conseils de surveillance. En outre, **vo**tre **Commission des Finances entend manifester à cette occasion**, contre certains propos excessifs et injustes, **son estime pour le dévouement et la compétence des actuels administrateurs des caisses d'épargne.**

Cette affirmation trouve, en outre, une autre expression dans le deuxième alinéa de cet article. Afin que les nouveaux conseils de surveillance puissent bénéficier de l'expérience et de la compétence des actuels administrateurs, les membres élus par les autres conseillers pour compléter la représentation des épargnants devraient être impérativement choisis parmi les actuels conseils d'administration pour le premier mandat des membres du conseil de surveillance.

Enfin les membres des conseils d'administration qui n'avaient été ni élus ni « cooptés » au conseil de surveillance seraient cependant maintenus jusqu'à expiration normale de leur mandat.

Décision de la Commission :

Votre **Commission des Finances** vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 10

Attributions du Conseil de surveillance

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>Le conseil de surveillance a pour compétences :-</p> <p>— représentation de la Caisse d'Epargne et de Prévoyance dans les différentes instances du réseau.</p> <p>— approbation du plan de développement pluriannuel et examen annuel de son exécution,</p> <p>— examen et vote du budget annuel de fonctionnement de l'établissement ainsi que des budgets d'investissements immobiliers.</p> <p>— examen et autorisation préalable pour tout acte de disposition sur le patrimoine social ainsi que pour toute convention entre la caisse et les membres (ou apparentés) du directoire ou du conseil lui-même ; en cas de conflit, le directoire peut demander une enquête du corps de contrôle institué auprès du C.E.N.C.E.P. qui décide de la suite à donner au projet.</p> <p>— 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 C.E.N.C.E.P. après rapport de sa commission de contrôle.</p> <p>— contrôle sur pièces des engagements budgétaires du directoire, examen et arrêt des comptes de fin d'année.</p> <p>— examen du bilan social de la caisse et, à toute occasion, contrôle du respect des réglementations en vigueur dans le réseau pour la politique de relations sociales et humaines,</p> <p>— adoption des statuts <i>par référence</i> à un statut type annexé au décret prévu à l'article 9 de la présente loi,</p>	<p>Le conseil de surveillance <i>définit les orientations de la Caisse d'Epargne et de Prévoyance et contrôle le directoire</i>. Il a pour compétences :</p> <p><i>La désignation des représentants des Caisses d'Epargne et de Prévoyance</i> dans les différentes instances du réseau</p> <p><i>l'approbation du plan de développement pluriannuel et l'examen annuel de son exécution,</i></p> <p><i>l'examen et le vote...</i></p> <p><i>... immobiliers.</i></p> <p><i>— l'examen et l'autorisation...</i></p> <p><i>— le contrôle...</i></p> <p><i>—le controle...</i> <i>... l'examen et l'approbation</i> <i>...fin d'année.</i></p> <p><i>— l'examen du bilan...</i> <i>... le contrôle...</i></p> <p><i>... et humaines,</i></p> <p><i>— l'adoption des statuts en conformité avec le statut type...</i> <i>... loi.</i></p>	<p>Le conseil d'orientation et de contrôle définit, <i>sur proposition du directoire</i> ou du directeur général unique, les orientations générales de la caisse d'épargne et de prévoyance et contrôle <i>la gestion</i> du directoire. Il a pour compétences :</p> <p>La désignation des représentants <i>de la...</i> dans les organismes du réseau.</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>— l'examen...</p> <p><i>... sur le patrimoine de la caisse d'épargne et de prévoyance et pour tout projet de convention entre celles-ci et l'un des membres du directoire ou du conseil d'orientation et de contrôle ou le directeur unique à l'exception des conventions portant sur des opérations courantes et conclues à des conditions normales ;</i></p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p><i>— l'examen et l'approbation des comptes de l'exercice ;</i></p> <p>Alinea sans modification.</p> <p>— l'adoption des statuts <i>de la Caisse d'Epargne et de Prévoyance dans le respect d'un modèle établi par décret ;</i></p>

Article 10 (suite)

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>— nomination des membres du directoire et choix de son président à la majorité simple. Révocation des membres du directoire à la majorité des deux tiers des membres du conseil. après enquête du corps de contrôle et avis motivé du C.E.N.C.E.P.</p>	<p>— la nomination des membres du directoire, le choix...majorité simple et la suspension ou la révocation des membres...</p> <p>... et avis motivé du Centre national des Caisses d'Epargne et de Prévoyance. Les conditions de nomination et de révocation des membres du directoire sont fixées par décret.</p>	<p>— la nomination...</p> <p>... et avis conforme motivé du Centre national des Caisses d'Epargne et de Prévoyance. Les membres élus par les salariés ne participent pas aux délibérations et votes concernant les membres du directoire.</p> <p>Les actes du directoire soumis à l'approbation préalable du conseil de surveillance peuvent, en cas de conflit, être portés devant le Centre national des Caisses d'Epargne et de Prévoyance.</p>

Commentaire :

Cet article énumère les différentes attributions du conseil de surveillance des caisses d'épargne et de prévoyance. Elles sont de plusieurs natures et force est de constater que le désordre dans lequel elles sont énumérées ne permet pas de délimiter très clairement les pouvoirs respectifs du conseil de surveillance et du directoire.

D'une part, il cumule des fonctions de contrôle qui sont de la compétence du conseil de surveillance dans le droit des sociétés et des pouvoirs d'approbation qui sont de la compétence de l'assemblée nationale des actionnaires. Ce cumul est inévitable en raison de la spécificité des caisses d'épargne.

D'autre part, il exerce des compétences qui, en droit des sociétés relèvent du directoire : compte tenu, par ailleurs, de la définition des compétences du directoire, on est conduit à se demander quel est le pouvoir réel du directoire.

Bien qu'il soit malaisé d'ordonner de façon plus satisfaisante les attributions du directoire, plusieurs modifications peuvent être apportées au texte adopté par l'Assemblée nationale.

1° Au premier alinéa, il doit être précisé que c'est sur proposition du directoire ou du directeur général que le conseil de surveillance définit les orientations générales de la caisse d'épargne et de prévoyance : en effet, compte tenu de la composition, le conseil ne peut définir que les grandes lignes de l'action qui sera suivie par la caisse.

2° Pour ce qui concerne la révocation des membres du directoire, il est nécessaire de prévoir l'avis *conforme* du CENCEP afin, tout à la fois, d'éviter le risque d'instabilité et de solliciter l'avis d'une instance impartiale en cas de conflit grave.

3° Il semble également indispensable, sauf à en courir le risque d'altérer gravement le climat des relations sociales, notamment dans les « petites » caisses, de prévoir que les membres élus par les salariés ne participeront pas aux délibérations non plus qu'aux votes concernant les membres du directoire (dans l'exemple d'une caisse d'une dizaine de salariés, deux siègeront au conseil de surveillance).

4° Pour les conflits que l'on pourrait qualifier de « courants » (qui peuvent survenir pour les matières donnant lieu à approbation ou à autorisation préalable par le conseil de surveillance), le recours à l'arbitrage du CENCEP peut constituer un moyen simple et rapide permettant d'éviter les blocages préjudiciables au bon fonctionnement de la caisse d'épargne et de prévoyance.

5° Il paraît peu opportun d'envisager la possibilité pour le conseil de surveillance de décider la suspension d'un ou plusieurs membres du directoire :

— ou bien le membre du directoire exerce ses fonctions conformément à l'intérêt de la caisse d'épargne et il doit être maintenu,

— ou bien sa gestion est très critiquable et par conséquent le conseil de surveillance le révoquera purement et simplement.

Cette modification est conforme aux dispositions du droit des sociétés commerciales.

6° Enfin, l'intérêt du renvoi à un décret pour déterminer les conditions de nomination et de révocation des membres du directoire n'apparaît pas évident.

Décision de la Commission :

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sous réserve de deux amendements qui précisent substantiellement sa rédaction.

Article additionnel avant l'article 11

Composition du directoire

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
		<p><i>Le directoire comprend cinq membres au plus, leur nombre est déterminé en fonction du nombre de salariés employés par le Caisse d'Epargne et de Prévoyance.</i></p> <p><i>Dans les Caisses d'Epargne et de Prévoyance dont le nombre de salariés est inférieur à celui fixé par décret, les fonctions dévolues au directoire sont exercées par un directeur général unique.</i></p>

Commentaire :

Si la proposition de loi consacre un article à *la composition* du conseil de surveillance, elle est curieusement « discrète » sur celle du directoire.

Le présent article additionnel est destiné à combler cette lacune en fixant les principes que le pouvoir réglementaire devra respecter.

1. le nombre des membres du directoire est fixé en fonction du nombre de salariés,

2. la possibilité, indispensable pour les petites caisses, de faire exercer les compétences du directoire par un directoire général unique est explicitement prévue.

Décision de la Commission :

Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 11

Attributions du directoire

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
Le directoire est responsable de l'administration de la Caisse d'Epargne et de Prévoyance et, à ce titre, il a les pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances en son nom.	Sans modification	<i>Le directoire ou, selon le cas, le directeur général unique, est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toutes circonstances au nom de la Caisse d'Epargne et de Prévoyance, sous réserve de ceux expressément attribués au conseil d'orientation et de contrôle.</i>

Commentaire :

La rédaction de cet article n'est pas sans ambiguïté : une certaine confusion semble exister entre la responsabilité au sens strict et la notion de responsabilité qui recouvre en fait celle des fonctions.

Pour lever cette ambiguïté, et en s'inspirant de la loi du 24 juillet 1966, il paraît préférable de modifier cette rédaction.

Décision de la Commission :

Votre Commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 12

Décret d'application

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>Le décret visé à l'article 9 fixe les mesures transitoires nécessaires à la mise en application des dispositions du présent titre. Dans un délai de trois mois à compter de la publication de ce décret, les Caisses d'Épargne et de Prévoyance doivent mettre leurs statuts en harmonie avec les dispositions nouvelles.</p> <p>A défaut, et après constat par le ministre de l'Économie et des Finances, le commissaire de la République se substitue aux organes dirigeants pour assurer la mise en conformité des statuts.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p> <p>A défaut, et après une mise en demeure du ministre de l'Économie et des Finances restée sans effet pendant un mois, le commissaire de la République... statuts.</p>	<p><i>Des décrets en Conseil d'Etat fixent, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent titre.</i></p> <p><i>Dans les six mois suivant la publication du décret précisant le modèle de statut, les conseils d'orientation et de contrôle sont tenus de mettre les statuts de la Caisse d'Épargne en harmonie avec les dispositions de la présente loi.</i></p> <p>A défaut et après une mise en demeure par l'autorité compétente restée sans effet pendant un mois, le ministère public peut saisir le tribunal de grande instance du lieu du siège de la Caisse d'Épargne aux fins de désignation d'un mandataire chargé de procéder à la mise en harmonie des statuts, dans les conditions prévues par la loi.</p>

Commentaire :

Deux observations principales expliquent les modifications apportées par la Commission à cet article :

1° En raison de la nature très juridique des modalités d'application du Titre II, de l'importance des mesures transitoires nécessaires à l'organisation, des caisses d'épargne et de prévoyance et du caractère très général, voire imprécis, de certains articles, il apparaît indispensable de prévoir un décret en Conseil d'Etat pour cette fonction de nature quasi-législative.

2° S'agissant des statuts d'un établissement privé (et non d'un établissement public), il est difficilement envisageable de confier au représentant de l'Etat dans le département (la dénomination de celui-ci est du domaine réglementaire) la mission de se substituer au conseil de surveillance pour mettre les statuts en harmonie avec les dispositions nouvelles : la modification présentée par la Commission tend à soumettre à l'approbation du Sénat une solution plus conforme au droit.

Décision de la Commission :

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement qui en précise la rédaction.

TITRE III

L'ORGANISATION DES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LE RÉSEAU DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE PRÉVOYANCE

Article 13

Le statut des personnels

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
Un statut de droit privé, constitué par des accords conclus selon des modalités particulières au sein d'une commission paritaire nationale, régit les relations entre les entreprises du réseau des Caisses d'Épargne et de Prévoyance, leurs filiales et organismes communs et leurs personnels.	Sans modification	constitué par des accords conclus

Commentaire :

Le caractère spécifique des caisses d'épargne a longtemps entraîné des incertitudes sur la nature des principes d'organisation des relations du travail dans les caisses d'épargne.

Un amendement adopté par l'Assemblée nationale lors du débat sur la négociation collective et le règlement des conflits collectifs du travail (loi n° 82-957 du 13 novembre 1982) a supprimé les caisses d'épargne de l'énumération des catégories d'entreprises entrant dans le champ d'application de cette loi.

A cette occasion, le ministre du Travail avait déclaré que « *le problème des caisses d'épargne est assurément complexe et (qu') il est vrai que, depuis 1937, la situation de leur personnel n'est pas entièrement réglée* ». Il indiquait en outre que l'inclusion des caisses d'épargne dans le champ d'application de la loi sur la négociation collective conduirait à engager des négociations annuelles au niveau de chaque caisse.

D'autre part, lors des débats à l'Assemblée nationale sur la proposition de loi sur les caisses d'épargne, un amendement du groupe communiste visant à préciser que le statut des personnels serait un règlement administratif a été repoussé.

Un des objectifs affirmés de la proposition de loi de l'Assemblée nationale est de supprimer l'imbricatio juridique qui résulte des différentes dispositions législatives applicables aux personnels des caisses d'épargne tout en marquant l'unicité de leur régime.

Telles paraissent être les considérations qui semblent avoir inspiré la rédaction de cet article qui, tout en affirmant le caractère de droit privé de l'organisation des relations de travail dans les caisses d'épargne et de Prévoyance, institue un régime particulier de négociation collective pour l'ensemble du réseau : les modalités proposées constituent des adaptations de la législation sociale et du droit du travail qui, sous réserve de l'application des dispositions prévues dans le Titre III, s'appliquent aux caisses d'épargne et de prévoyance (l'article 18 A nouveau assimilé à cet égard les caisses à des entreprises commerciales).

Décision de la Commission :

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sous réserve d'une modification rédactionnelle qui lève la contradiction entre la notion de statut et celle d'accords collectifs.

Article 14

Composition de la Commission paritaire nationale

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>La commission est composée de neuf membres représentant les personnels désignés par les organisations syndicales à la proportionnelle au plus fort reste selon les résultats des dernières élections professionnelles dans le réseau. Elle comprend un nombre égal de représentants des employeurs désignés par le C.E.N.C.E.P.</p>	<p>La commission est composée de dix membres</p> <p>par le Centre national des Caisses d'Épargne et de Prévoyance</p>	<p><i>La commission paritaire nationale est composée d'un nombre égal</i></p> <p><i>— de membres désignés par la direction du Centre national des Caisses d'Épargne et de Prévoyance, représentant des employeurs ;</i></p> <p><i>— de membres représentant les personnels, un membre étant désigné par chacune des organisations syndicales représentatives au niveau national ou dans la profession, un nombre égal de membres étant désigné en proportion des résultats obtenus lors d'une consultation nationale à laquelle participe l'ensemble des salariés du réseau des Caisses d'Épargne</i></p> <p><i>Pour les accords catégoriels, la commission adopte une formation spécifique</i></p>

Commentaire :

Dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, la composition de la Commission est paritaire : 10 membres représentant les personnels, 10 membres représentant les employeurs.

Cette rédaction, en apparence simple, semble aboutir, en fait, à écarter de la Commission paritaire nationale trois organisations syndicales représentatives au niveau national et dont l'audience dans le réseau mériterait une plus juste prise en considération. De plus, les dernières élections professionnelles dans le réseau sont déjà anciennes et n'avaient pas un objet général, ce qui a pu conduire certaines organisations syndicales à ne pas être « présentes » dans la totalité du réseau.

Dans ces conditions et afin de donner à cette Commission paritaire une plus grande représentativité, il paraît nécessaire :

— de ne pas en limiter le nombre de membres afin de permettre une représentation équitable de toutes les principales organisations syndicales ;

— de prévoir que l'attribution des postes au sein de cette Commission nationale se fera notamment sur la base d'élections auxquelles aura participé l'ensemble des salariés du réseau.

D'autre part, concernant la représentation des employeurs, une modification rédactionnelle peut être adoptée.

Enfin, la possibilité de modalités particulières doit être explicitement envisagée afin de permettre des accords qui ne concernent que certaines catégories de personnels ou d'activités sensiblement différentes de celles des caisses d'épargne (mais ayant cependant la caractéristique d'être communes aux organismes constituant le réseau des caisses d'épargne).

Décision de la Commission :

Votre Commission vous propose d'adopter un amendement qui précise les règles de composition de la Commission nationale paritaire.

Article 15

*Modalités des décisions prises
par la Commission paritaire nationale*

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>La commission conclut des accords à la majorité des trois quarts des membres présents ou représentés</p>	<p><i>La commission des quatre cinquièmes des membres présents.</i></p>	<p>Alinéa sans modification</p> <p><i>Ces accords produisent effet pendant une durée de 7 ans. Toutefois ils peuvent être dénoncés à l'issue de la cinquième année et doivent faire l'objet, dans ce cas, d'une nouvelle négociation</i></p> <p><i>En cas de désaccord persistant pendant une année, les dispositions du dernier alinéa de l'article 16 s'appliquent</i></p>

Commentaire :

Les modalités de prise de décision par l'actuelle commission nationale exigent l'unanimité, règle contraignante qui a abouti, en fait, à limiter les possibilités d'accord et de proroger des dispositions qui sont devenues des entraves au développement du réseau.

La rédaction initiale de la proposition de loi prévoyait une majorité des trois quarts ; le texte adopté par l'Assemblée nationale à la suite d'un amendement du rapporteur prévoit une majorité des quatre cinquièmes des membres présents.

Dans la présentation de son amendement en séance publique, M. Taddei, rapporteur, a précisé les raisons de cette modification : « je propose d'écarter l'obligation d'une majorité des trois quarts car celle-ci présenterait l'inconvénient, compte tenu du rapport de forces en présence, de donner la possibilité à une seule organisation syndicale, qui recueille plus de la moitié des suffrages aux élections professionnelles, de passer un accord contre l'avis de toutes les autres organisations. Avec la formule de la majorité des quatre cinquièmes, on évite tout monopole syndical ».

Les particularismes et les traditions de l'organisation des relations de travail dans le réseau des Caisses d'Épargne et de Prévoyance, s'ils ont été à certaines époques facteur de progrès, ont également comporté des blocages à des évaluations nécessaires.

La prise en considération de ces données conduit à compléter l'article adopté par l'Assemblée nationale par une possibilité d'évolution du statut grâce à deux mesures adaptées à cet objectif :

— inciter à une renégociation régulière afin de permettre les évolutions et adaptations nécessaires : pour ne pas provoquer une instabilité excessive, il pourrait être envisagé de fixer une durée déterminée mais suffisamment longue aux accords collectifs :

— prévoir le recours à la formation arbitrale prévue à l'article 16 en cas de désaccord persistant pour la reconduction ou le renouvellement des accords collectifs constituant le statut de droit privé.

Concrètement, la durée de l'effet des accords serait de six à sept ans (sept ans de validité dont un an de négociation et le cas échéant un an d'élaboration par la formation arbitrale).

Décision de la Commission :

Votre Commission vous propose d'adopter un amendement qui ouvre une possibilité de renégociation quinquennale des accords.

Article 16

Etablissement de nouveaux accords et validité de certaines dispositions en vigueur

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>Les domaines suivants doivent faire l'objet de nouveaux accords avant le 31 décembre 1984, date limite de validité des dispositions actuelles</p> <ul style="list-style-type: none"> — règles de recrutement et de carrière, — formation professionnelle, — classification des emplois et des établissements, — droit syndical, — aménagement de la durée du travail <p>A défaut, les parties s'en remettent à la décision arbitrale dont la composition sera définie par arrêté du ministre de l'Economie et des Finances</p>	<p><i>Les dispositions statutaires en vigueur, à la date de promulgation de la présente loi, conclues au niveau national, et le régime des retraites annexe au statut et approuvé par l'arrêté ministériel du 16 février 1952, continuent de produire effet jusqu'à leur révision en commission paritaire nationale</i></p> <p><i>Toutefois, les domaines suivants doivent faire l'objet de nouveaux accords avant le 31 décembre 1984</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — règles travail, <p><i>a défaut, les parties s'en remettent à la décision ... composition est définie</i></p> <p>... Finances.</p>	<p>Les dispositions</p> <p>... et le régime de retraite autorise à fonctionner par l'arrêté du ministre du Travail et de la Sécurité sociale du 16 février 1952, continuent</p> <p>Alinea sans modification</p> <ul style="list-style-type: none"> — recrutement, carrière, avancement, discipline, — classification des emplois, — mode de rémunération, — droit syndical, — formation professionnelle, — durée du travail <p>Alinea sans modification</p>

Commentaire :

Cet article met en place les fondements d'une clarification de la réglementation des relations du travail qui a été la source de difficultés d'application, de nombreux contentieux et de multiples conflits.

Pour éviter le renouvellement de semblables blocages et pour préparer une refonte cohérente, dans la perspective de la création d'un véritable réseau, il paraît judicieux :

- de prévoir une période transitoire pendant laquelle les dispositions existantes continuent à s'appliquer, période qui devrait être mise à profit pour négocier de nouveaux accords dans les domaines essentiels des relations du travail ;

- d'instituer un mécanisme d'arbitrage pour pallier un éventuel « blocage » des modalités de négociation normales.

L'article 16 énumère, de façon incomplète et imparfaite, les domaines essentiels où une renégociation apparaît indispensable dans la mesure où certaines des dispositions en vigueur ont pu constituer un frein à l'évolution des caisses d'épargne voire même une cause de leur fragilité.

La création d'un véritable réseau implique inévitablement la négociation et la conclusion d'un « tronc minimum » d'accords qui permettra d'obtenir une plus grande homogénéité des conditions de travail entre les établissements : les différences trop marquées d'une caisse à l'autre n'apparaissent pas à cet égard comme une diversité enrichissante mais souvent comme un obstacle au développement de l'institution et en particulier à une mobilité de l'encadrement souhaitable pour le réseau.

La fixation d'un terme pour la période de négociation a pour objet de signifier qu'il s'agit de dispositions d'une particulière importance pour l'organisation et le bon fonctionnement du réseau des caisses d'épargne : il ne peut être envisagé une prorogation des hétérogénéités actuelles par un enlisement dans des négociations interminables comme cela est le cas dans d'autres secteurs.

Partageant les objectifs des auteurs du texte, votre Commission des Finances, sans remettre en cause les principes et les modalités prévus par l'article 16, a estimé nécessaire d'apporter plusieurs modifications à cet article, en grande partie d'ordre rédactionnel :

1° la première a pour objet de préciser que les accords et conventions, au même titre que les dispositions statutaires continuent de produire effet ;

2° la deuxième tend à rectifier une imprécision sur l'intitulé de l'arrêté du 16 février 1952 ;

3° les dernières modifications tendent à préciser les domaines qui doivent faire l'objet de nouveaux accords ; à cet égard, la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale est imparfaite dans la mesure où elle n'inclut pas explicitement les rémunérations et les modalités d'avancement dans les « domaines à négocier » ; elle comprend, en revanche, la classification des établissements, matière qui, par nature, ne semble pas devoir entrer dans le champ des négociations (en tout état de cause, le système actuel de classification des caisses d'épargne produit des effets qui justifient une refonte totale). Enfin, il paraît logique d'inclure la discipline dans le champ de la négociation.

Décision de la Commission :

Votre Commission vous propose d'adopter un amendement qui étend le domaine de renégociation des accords.

Article 17

*Etablissement de nouveaux accords et validité
de certaines dispositions en vigueur*

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<i>Les dispositions actuellement en vigueur, conclues au niveau national, à l'exception des points visés à l'article 16, continuent de produire effet jusqu'à leur révision en commission paritaire nationale</i>	Supprime (par inclusion dans l'article 16)	

Article 17

Validité des clauses dérogatoires

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>Article 15 Coordination</p> <p>Les accords locaux dérogatoires aux statuts, conclus à compter de la promulgation de la présente loi, ne peuvent produire effet qu'après avis favorable de la commission paritaire nationale dans les conditions de majorité prévues à l'article 15.</p> <p>Les dispositions dérogatoires au statut établies en vertu soit de délibérations des conseils d'administration, soit d'accords locaux, soit d'usages, sont abrogées au 1^{er} janvier 1984, sauf demande de prorogation émanant de l'une des parties et recueillant l'avis favorable de la commission paritaire nationale dans les conditions de majorité prévues à l'article 15.</p>	<p><i>Les clauses dérogatoires aux dispositions statutaires en vigueur à la date de promulgation de la présente loi et conclues au niveau national, établies en vertu, soit de délibérations des conseils d'administration, soit d'accords locaux, soit d'usages, sont abrogées à compter de l'application des accords collectifs visés aux articles 13 et 16 et au plus tard le 1^{er} juillet 1985, sauf demande de prorogation émanant de l'une des parties et recueillant l'avis favorable de la commission paritaire nationale dans les conditions de majorité prévues à l'article 15.</i></p> <p><i>Les accords locaux conclus à compter de la promulgation de la présente loi ne peuvent contenir de clauses dérogatoires aux accords collectifs nationaux qu'après avis favorable de la commission paritaire nationale dans les conditions de majorité prévues à l'article 15.</i></p>	<p>Sans modification</p>

Commentaire :

Afin d'assurer l'unité et l'homogénéité du réseau, il a paru nécessaire dans l'article 16 d'établir « un tronc commun » de dispositions applicables à l'ensemble des caisses d'épargne.

La tradition d'autonomie des caisses locales qui fut longtemps un facteur de dynamisme s'accorderait mal d'un statut uniforme. Mais la cohérence du réseau, qui apparaît désormais comme une condition de son développement, ne peut s'accomoder d'accords locaux qui seraient incompatibles avec les accords nationaux.

La rédaction de l'article comporte néanmoins une souplesse nécessaire en prévoyant que des accords locaux pourront contenir des clauses dérogatoires à condition de recueillir l'avis favorable de la commission paritaire nationale dans les conditions de majorité prévues à l'article 15.

Décision de la Commission :

Votre Commission s'est très longuement penchée sur cet article. Elle a pris en compte les divers avis présentés par les organisations syndicales.

Elle a, par ailleurs, constaté qu'il ressortait des explications mêmes du rapporteur de la proposition à l'Assemblée nationale, telles qu'elles figurent dans le rapport n° 1021 (Assemblée nationale, 1981-1982) à la page 52, que les garanties étaient suffisantes. Après mûre réflexion, votre Commission vous propose donc d'adopter cet article sans modification.

Article additionnel après l'article 17

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
		Un ou plusieurs décrets en Conseil d'état fixent, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent titre

Commentaire :

Les dispositions du Titre III relatives à l'organisation des relations professionnelles au sein des caisses nécessiteront, selon toute vraisemblance, une mise en œuvre par la voie réglementaire qu'il convient de préparer avec toutes les garanties qu'assure la procédure en Conseil d'Etat.

Décision de la Commission :

Votre Commission vous propose d'adopter cet article additionnel.

TITRE IV

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 18 A (nouveau)

Assimilation à des entreprises commerciales

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
	<i>Les Caisses d'Epargne et de Prévoyance sont assimilées à des entreprises commerciales pour l'application de la loi du 30 août 1947 sur 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 titre III de la présente loi</i>	Sans modification

Commentaire :

En raison de leur nature juridique originale, de nombreux textes de portée générale ne s'appliquent pas de plein droit aux caisses d'épargne qui ne seraient pas concernées, n'étant ni des sociétés, ni des associations, ni des entreprises industrielles ou commerciales.

Un amendement proposé par le Gouvernement, et adopté par l'Assemblée nationale, a comblé cette lacune en incluant les caisses d'épargne et de prévoyance dans le champ d'application de la loi sur l'assainissement des professions commerciales et industrielles.

L'assimilation à des sociétés commerciales est également précisée pour la législation sociale et le droit du travail.

Décision de la Commission :

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 18 B (nouveau)

*Sanctions pénales applicables
Défaut de présentation de bilan. Abus de biens sociaux*

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
	<p><i>Seront punis à un emprisonnement de un à cinq ans et d'une amende de 2 000 à 2 500 000 F ou de l'une de ces deux peines seulement</i></p> <p><i>— les membres du directoire ou du conseil de surveillance d'une Caisse d'Épargne et de Prévoyance qui auront sciemment présenté un bilan inexact en vue de dissimuler la véritable situation de la Caisse d'Épargne ;</i></p> <p><i>— les membres du directoire ou du conseil de surveillance d'une Caisse d'Épargne et de Prévoyance qui, de mauvaise foi, auront fait des biens et du crédit de la Caisse d'Épargne un usage qui ils savaient contraire à l'intérêt de celle-ci, à des fins personnelles ou pour favoriser une société, entreprise, organisme ou établissement dans lequel ils étaient intéressés directement ou indirectement</i></p>	<p>Alinea sans modification</p> <p><i>— le directeur général unique, les membres du conseil d'orientation et de contrôle</i></p> <p><i>Présente ou approuvé un bilan d'Épargne ;</i></p> <p><i>— le directeur général unique, les membres du conseil d'orientation et de contrôle</i></p> <p><i>toute ou tout</i></p>

Commentaire :

Cet article tend à rendre applicables aux organes dirigeants des caisses d'épargne, qui seront désormais administrées par un directoire et un conseil de surveillance, les dispositions pénales figurant dans le droit des sociétés.

Une correction rédactionnelle doit être apportée à ce texte : en effet, en vertu de l'article 10 de la présente loi, le conseil de surveillance a parmi ses fonctions, « l'examen et l'approbation des comptes de fin d'année » ; leur présentation est de compétence du directoire. Dans un souci de coordination et de cohérence, votre Commission propose une modification au texte adopté par l'Assemblée nationale qui prend en compte cette répartition des fonctions.

Décision de la Commission :

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 18 C (nouveau)

*Sanctions pénales
Défaut d'information du Conseil de surveillance*

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
	<p><i>Seront punis d'une amende de 2 000 F à 60 000 F les membres du directeur qui n'auront pas communiqué au conseil de surveillance</i></p> <p><i>— les projets d'actes de disposition sur le patrimoine social ;</i></p> <p><i>— les projets de convention entre la Caisse d'Épargne et de Prévoyance et les membres du directeur 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 ;</i></p> <p><i>— à toute époque de l'année, les documents suivants concernant les trois derniers exercices : compte d'exploitation générale, inventaires, comptes de pertes et profits, bilans, rapports du directeur</i></p>	<p>Seront punis</p> <p>pas soumis à l'autorisation préalable du conseil d'orientation et de contrôle</p> <p>— un projet d'acte de disposition sur le patrimoine ;</p> <p>— un projet de convention</p> <p>ou du conseil d'orientation et de contrôle</p> <p>loi ;</p> <p>— Seront punis des mêmes peines le directeur général unique ou les membres du directeur qui n'auront pas soumis à l'approbation du conseil de surveillance les comptes de l'exercice</p>

Commentaire :

Cet article a pour objet de préciser les peines applicables aux membres du directeur qui ne communiqueraient pas certains documents au conseil de surveillance. Il s'agit de la transposition aux caisses d'épargne des dispositions pénales figurant dans le droit des sociétés.

Décision de la Commission :

Les modifications adoptées par votre Commission des Finances ont pour objet :

— d'assurer une coordination rédactionnelle avec certaines dispositions de la proposition de loi (cf. article premier) ou de rectifier certaines imprécisions : ces modifications concernent les trois premiers alinéas de l'article ;

— d'établir une rédaction plus adaptée en ce qui concerne le quatrième alinéa.

Elle vous propose d'adopter l'article ainsi amendé.

Article 18

Caisses d'épargne d'Alsace et de Moselle

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>Article 19 Caisses d'Epargne d'Alsace et de Moselle</p> <p>Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux Caisses d'Epargne 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 <i>complète par la loi n° 57-888 du 8 août 1957 et modifié par les décrets n° 61-209 du 27 février 1961, n° 63-1111 du 30 octobre 1963, n° 65-662 du 5 août 1965, n° 65-1159 du 24 décembre 1965, n° 66-1067 du 31 décembre 1966, n° 67-766 du 9 septembre 1967, n° 68-907 du 17 octobre 1968, n° 69-1109 du 11 décembre 1969, n° 70-1331 du 18 décembre 1970 et n° 72-639 du 4 juillet 1972</i></p>	<p>Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux Caisses d'Epargne 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 <i>complète et modifié</i></p>	<p>Sans modification</p>

Commentaire :

La rédaction de cet article, tout en prévoyant l'application de cette loi aux Caisses d'Epargne des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, réaffirme et préserve la spécificité des caisses d'épargne de ces trois départements.

Une difficulté pratique devra toutefois être réglée au niveau régional pour l'organisation et le fonctionnement de la SOREFI de Lorraine afin de faire apparaître la spécificité de la Moselle.

Décision de la Commission :

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 18 bis (nouveau)

Exonération fiscale des mutations et transferts

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
	<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 de la présente loi et des textes d'application sont exonérés de droits et taxes.</i>	Sans modification

Commentaire :

Cet article résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale d'un amendement proposé par le Gouvernement tendant à ce que les éventuelles opérations de restructuration du réseau des caisses d'épargne s'effectuent en franchise d'impôt et soient neutres sur le plan fiscal.

Décision de la Commission :

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 19

Codification

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Proposition de la Commission
<p>Article 20 Codification</p> <p>Un décret mettra le Code des Caisses d'Épargne en harmonie avec les dispositions de la présente loi pour tout ce qui concerne les Caisses d'Épargne ordinaires.</p>	<p>Un décret <i>met</i> le code ... ordinaires.</p>	<p>Un décret en Conseil d'Etat met</p>

Commentaire :

Cet article traduit la nécessité d'une harmonisation du Code des Caisses d'Épargne avec les dispositions de la présente loi en ce qui concerne les caisses d'épargne ordinaires.

Pour ce faire, il paraît souhaitable de retenir la forme du décret en Conseil d'Etat.

Décision de la Commission :

Votre Commission vous propose d'adopter l'article ainsi amendé.

QUATRIÈME PARTIE

Amendements présentés par la commission

Article Premier

Amendement : Remplacer les deux dernières phrases du texte de cet article par les dispositions suivantes :

A cet effet, elles sont habilitées à recevoir des dépôts, à consentir des crédits et à faire des opérations de banque au profit des personnes physiques, ainsi que des organismes n'exerçant pas, à titre principal, une activité industrielle ou commerciale. Elles sont habilitées à consentir des prêts, notamment aux collectivités et établissements publics, ainsi qu'aux organismes bénéficiant de leur garantie. Elles exercent toutes autres activités définies par décret.

Article 2

Amendement : Compléter in fine cet article par les mots suivants :

des caisses d'épargne et de prévoyance.

Article 3

Amendement : Dans la troisième phrase du premier alinéa de cet article, remplacer les mots

la Caisse des Dépôts et Consignations et le Centre national

par les mots

le Centre national ou la Caisse des Dépôts et Consignations, avec l'accord de ce dernier

Article 4

Amendement : Dans la seconde phrase du premier alinéa de cet article, remplacer les mots

société anonyme

par les mots

groupement d'intérêt économique

Amendement : Dans la seconde phrase du premier alinéa de cet article, après les mots « est souscrit », remplacer les mots

par les

par les mots

par l'ensemble des

Amendement : Remplacer le troisième alinéa de cet article par les trois alinéas suivants :

représenter collectivement les caisses d'épargne et de prévoyance, leurs sociétés régionales et leurs organismes et filiales communs, y compris en leur qualité d'employeur, pour faire valoir leurs droits et intérêts communs

— négocier et conclure, au nom du réseau, des accords nationaux et internationaux ;

— créer toute société utile au développement des activités financières du réseau

Amendement : Dans le dernier alinéa de cet article, après les mots

de la garantie de l'Etat,

insérer le mot

notamment

Amendement : Compléter in fine cet article par l'alinéa nouveau suivant :

Le budget de fonctionnement du Centre national est alimenté notamment par des dotations annuelles du fonds de réserve et de garantie instituée par l'article 52 du Code des Caisses d'épargne et par des cotisations de ses membres.

Article 5

Amendement : Compléter in fine le deuxième alinéa de cet article par les dispositions suivantes :

en près aux collectivités publiques et organismes bénéficiant de leur garantie ;

Amendement : Dans le troisième alinéa de cet article remplacer in fine les mots

et le réseau

par les mots

et le centre national des Caisses d'Épargne et de Prévoyance

Amendement : Dans le quatrième alinéa de cet article, après les mots

— ceux bénéficiant de la

insérer le mot

seule

Article 6

Amendement : Compléter le texte de cet article par les dispositions suivantes :

, ainsi que les mesures transitoires nécessaires

Article 7

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

Les caisses d'épargne et de prévoyance sont dirigées par un directoire ou un directeur général unique, sous le contrôle d'un conseil d'orientation et de contrôle

Un ou plusieurs conseils consultatifs peuvent être institués auprès des caisses d'épargne et de prévoyance selon des modalités fixées par les statuts de ces caisses

Article 8

Amendement : Supprimer cet article.

Article 9

Amendement : Rédiger ainsi le premier alinéa de cet article :

Le conseil d'orientation et de contrôle est composé de neuf membres au moins et de vingt-et-un membres au plus. Le nombre de sièges à pourvoir est fixé en fonction du nombre des salariés en activité dans la caisse au 1^{er} janvier de l'année correspondante

Amendement : Rédiger ainsi les alinéas 3 à 7 de cet article :

Il comprend

1. des membres désignés par les maires des communes du ressort de la caisse ou leur représentant parmi les maires des communes situées dans le ressort géographique de la caisse ;
2. des membres élus par et parmi les salariés en activité dans la caisse ;
3. des membres élus, au scrutin uninominal à un tour, parmi l'ensemble des déposants âgés de plus de dix-huit ans, jouissant de leurs droits civiques et titulaires d'un compte ouvert depuis un an au moins, par des déposants remplissant les mêmes conditions et désignés par voie de tirage au sort en présence d'un huissier ;
4. des membres élus à la majorité des deux tiers par les conseillers visés aux 1., 2. et 3. du présent article, pour compléter la représentation des déposants

Chaque membre du conseil d'orientation et de contrôle dispose d'une voix

Amendement : Rédiger ainsi les huitième et neuvième alinéas de cet article :

Les déposants disposent, au sein du conseil, de la majorité des sièges. Les autres sièges sont répartis à raison des deux tiers pour les conseillers désignés parmi les élus municipaux et d'un tiers pour ceux élus par les salariés

Les fonctions de membre du conseil d'orientation et de contrôle sont gratuites

Amendement : Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

Le conseil d'orientation et de contrôle est renouvelé tous les six ans

Toutefois, le mandat des membres visés au 1. du présent article cesse en même temps que leur mandat municipal. En cas de vacance du siège d'un desdits membres, et si cette vacance survient un an au moins avant le renouvellement du conseil d'orientation et de contrôle, il y est pourvu dans les trois mois

Article additionnel après l'article 9

Amendement : Après l'article 9, insérer un article additionnel nouveau ainsi rédigé :

Jusqu'à l'entrée en fonction des conseils d'orientation et de contrôle désignés suivant la procédure prévue à l'article 9, les caisses d'épargne et de prévoyance restent administrées par les conseils d'administration composés selon les règles en vigueur antérieurement à la présente loi :

En outre, pour le premier mandat des conseils d'orientation et de contrôle, les conseillers visés au 4 de l'article 9 sont élus parmi les membres des conseils d'administration en fonctions à la date de l'élection.

Les membres des conseils d'administration en fonctions à la date de l'élection qui n'auraient pas été élus au titre de l'alinéa précédent ou du 3 de l'article 9 restent en fonctions jusqu'à la date normale d'expiration de leur mandat.

Article 10

Amendement : Rédiger ainsi les deux premiers alinéas de cet article :

Le conseil d'orientation et de contrôle définit, sur proposition du directoire ou du directeur général unique, les orientations générales de la Caisse d'épargne et de prévoyance et contrôle la gestion du directoire ou du directeur général unique. Il a pour compétences :

— la désignation des représentants de la Caisse d'épargne et de prévoyance dans les organismes du réseau ;

Amendement :

I. — Rédiger ainsi le cinquième alinéa de cet article :

— 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 d'orientation et de contrôle, ou le directeur général unique, à l'exception des conventions portant sur des opérations courantes et conclues dans des conditions normales ;

II. — Rédiger ainsi le septième alinéa de cet article :

— l'examen et l'approbation des comptes de l'exercice ;

III. — Rédiger ainsi le neuvième alinéa de cet article :

— l'adoption des statuts de la Caisse d'épargne et de prévoyance dans le respect d'un modèle établi par décret ;

IV. — Rédiger ainsi le dernier alinéa de cet article :

— la nomination du directeur général unique ou des membres du directoire et le choix de son président à la majorité simple ; la révocation du directeur général unique ou des membres du directoire, à la majorité des deux-tiers des membres du conseil, après enquête du corps de contrôle et avis conforme motivé du Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance. Les membres élus par le salariés ne participent pas aux délibérations et votes concernant les membres du directoire.

V. — Compléter in fine cet article par l'alinéa nouveau suivant :

Les actes du directoire ou du directeur général unique soumis à l'appréciation préalable du conseil d'orientation et de contrôle peuvent, en cas de conflit, être portés devant le Centre national des Caisses d'épargne et de prévoyance.

Article additionnel avant l'article 11

Amendement : Avant l'article 11, insérer un article additionnel nouveau ainsi rédigé :

Le directoire comprend cinq membres au plus ; leur nombre est déterminé en fonction du nombre de salariés employés par la Caisse d'épargne et de prévoyance.

Dans les caisses d'épargne et de prévoyance dont le nombre de salariés est inférieur à un seuil fixé par décret, les fonctions dévolues au directoire sont exercées par un directeur général unique.

Article 11

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

Le directoire ou, selon le cas, le directeur général unique, 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 d'orientation et de contrôle.

Article 12

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

Des décrets en Conseil d'Etat fixent, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent titre.

Dans les six mois suivant la publication du décret précisant le modèle de statut, les conseils d'orientation et de contrôle sont tenus de mettre les statuts de chaque caisse d'épargne en harmonie avec les dispositions de la présente loi.

A défaut et après une mise en demeure par l'autorité compétente restée sans effet pendant un mois, le ministre public peut saisir le tribunal de grande instance du lieu de siège de la Caisse d'épargne aux fins de désignation d'un mandataire chargé de procéder à la mise en harmonie des statuts, dans les conditions prévues par la loi.

Article 13

Amendement : Dans cet article, après les mots

constitué par des accords

supprimer le mot

collectifs

Article 14

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

La commission paritaire nationale est composée d'un nombre égal :

— de membres désignés par la direction du Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance, représentant des employeurs ;

— de membres représentant les personnels, un membre étant désigné par chacune des organisations syndicales représentatives au niveau national ou dans la profession, un nombre égal de membres étant désigné à la proportionnelle au plus fort reste selon les résultats obtenus lors d'une consultation nationale à laquelle participe l'ensemble des salariés du réseau des caisses d'épargne.

Pour les accords catégoriels, la commission adopte une formation spécifique.

Article 15

Amendement : Compléter cet article par les deux alinéas suivants :

Ces accords produisent effet pendant une durée de 7 ans. Toutefois, ils peuvent être dénoncés à l'issue de la cinquième année et doivent faire l'objet, dans ce cas, d'une nouvelle négociation.

En cas de désaccord persistant pendant une année, les dispositions du dernier alinéa de l'article 16 s'appliquent.

Article 16

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

Les dispositions statutaires en vigueur à la date de promulgation de la présente loi, conclues au niveau national, et le régime de retraite autorisé à fonctionner par l'arrêté du ministre du Travail et de la Sécurité sociale du 16 février 1952, continuent de produire effet jusqu'à leur révision en commission paritaire nationale.

Toutefois, les domaines suivants doivent faire l'objet de nouveaux accords avant le 31 décembre 1984 :

- recrutement, carrière, avancement, discipline ;
- classification des emplois ;
- mode de rémunération ;
- droit syndical ;
- formation professionnelle ;
- durée du travail.

A défaut, les parties s'en remettent à la décision d'une formation arbitrale dont la composition est définie par arrêté du ministre chargé de l'Economie et des Finances.

Article additionnel après l'article 17

Amendement : Après l'article 17, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Un ou plusieurs décrets en Conseil d'Etat fixent, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent titre.

Article 18 B

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

Seront punis d'un emprisonnement de un à cinq ans et d'une amende de 2 000 à 2 500 000 F, ou de l'une de ces deux peines seulement :

— le directeur général unique, les membres du directoire ou du conseil d'orientation et de contrôle d'une caisse d'épargne et de prévoyance qui auront sciemment présenté ou approuvé un bilan inexact en vue de dissimuler la véritable situation de la caisse d'épargne ;

— le directeur général unique, les membres du directoire ou du conseil d'orientation et de contrôle d'une caisse d'épargne et de prévoyance qui, de mauvaise foi, auront fait des biens et du crédit de la caisse d'épargne un usage qu'ils savaient 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 étaient intéressés directement ou indirectement.

Article 18 C

Amendement : Rédiger ainsi cet article :

Seront punis d'une amende de 2 000 F à 60 000 F le directeur général unique ou les membres du directoire qui n'auront pas soumis à l'autorisation préalable au conseil d'orientation et de contrôle :

— 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 d'orientation et de contrôle de la Caisse d'épargne et de prévoyance elle-même ou de tout autre organisme visé par la présente loi.

Seront punis des mêmes peines le directeur général unique ou les membres du directoire qui n'auront pas soumis à l'approbation du conseil d'orientation et de contrôle les comptes de l'expérience.

Article 19

Amendement : Dans cet article, après les mots

Un décret

insérer les mots

en conseil d'Etat

ANNEXE N° 1

Election des Conseils d'Administration dans les Caisses d'Epargne

Comparaisons internationales

Source : Institut international des Caisses d'Epargne.
(Septembre 1979)

Synthèse

Note - La comparaison porte sur quinze pays, mais en fait sur seize législations compte tenu du fait que, pour des raisons pratiques, la nouvelle législation fédérale des Etats-Unis est traitée séparément des législations d'Etats.

Le nombre des membres dans les conseils varie de trois à vingt et un, la dominante se situant entre dix et quinze. La durée des mandats varie de trois à six ans, la dominante étant quatre ans. Les limites de durée, s'il en existe, sont de deux ordres : soit par l'âge civil, soit par le nombre de mandats.

Les autorités interviennent dans l'élection des membres des conseils d'administration de Caisses d'Epargne, directement ou au second degré, dans dix pays (Autriche, Belgique, Allemagne fédérale, Danemark, Espagne, Italie, Norvège, Pays-bas, Nouvelle-Zélande et Suisse). C'est le cas le plus répandu.

Les déposants interviennent de même dans huit pays (Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Grande-Bretagne, Norvège, Finlande, Etats-Unis), éventuellement au troisième degré (via l'assemblée générale élue elle-même au second degré).

Les employés interviennent de même dans sept pays (Autriche, Allemagne fédérale, Danemark, Espagne, Norvège, Pays-Bas, Suisse), d'une manière plus ou moins systématique ; ils disposent de 1 à 3 des sièges. A noter : une divergence de vues sur la présence des employés eux-mêmes au Conseil ou de représentants extérieurs à l'établissement (ex : syndicats).

La cooptation prévaut dans cinq pays (France, Grande-Bretagne, Irlande, Pays-Bas, Etats-Unis), parfois tempérée par d'autres systèmes.

A noter que, en Allemagne, l'idée d'accorder le droit d'élection à l'ensemble des citoyens dans le rayon d'activité de la Caisse d'Epargne a été émise ; que, en Italie, le « principe de séparation » stipule que les membres du Conseil, une fois élus, ne représentaient pas l'organisme ou le groupe qui les a (ont) élus.

Mention spécifique de l'élection du président est faite dans deux cas (désignation par les autorités). Dans la majorité des cas, le président est choisi par le Conseil.

Tendances

Six pays viennent de changer de législation au cours des dernières années : Autriche 1979, Danemark 1974, Espagne 1977, Grande-Bretagne 1979, Norvège 1978, Etat-Unis 1978.

Dix pays ne prévoient pas de changements, ou du moins pas de manière à pouvoir prédire l'échéance. Si changement il y a, c'est le plus souvent en faveur du personnel qu'il faudra l'enregistrer, par exemple en France, en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas et sans doute au Danemark.

Nombre des membres dans les conseils, durée Ddu mandat, périodicité du renouvellement, limites de durée

	Autriche	Belgique	Allemagne Fédérale	Danemark	Espagne	France	Grande- Bretagne	Italie	Irlande	Norvège	Pays-Bas	Nouvelle- Zélande	Suisse	Finlande	Etats- Unis	
															Etats	Union
Nombre des sièges	5 — 30 typ 10 — 15	COB min 5	3 — 21 typ. 15	min 7 ou 9 nat 12	15 — 21	12 — 18		min. 7		gén. 10		7 — 10 max 12	gén 10 min 5	6 — 12		
Durée d'un mandat (en années)	4	6		4 2 (1)	4	3		4 5 (3)		4		5		3		
Périodicité du renouvellement	11			11	12 ou 11	13 an								13 an		
Limite de durée - par âge civil	70 ans			70 ans	75 ans	75 ans (2)								65 — 67 ans	70 ans	
- par nombre mandat					3			3 (3)								

Remarques

Le nombre des membres varie de trois à vingt et un, avec une dominante se situant entre dix et quinze. La durée varie de trois à six ans. Le renouvellement se fait soit au fur et à mesure, soit en bloc, soit par parties (ex. renouvellement en trois ans par tiers annuels ou en quatre ans pour moitiés biennales).

Les limites de durée sont de deux genres : soit par le nombre des mandats (ex. rééligible deux fois = trois mandats en tout), soit par l'âge réel des membres (varie de 65 ans à 75 ans). Souvent, ce choix est laissé aux Caisses d'Épargne.

Notes: (1) Pour les représentants du personnel
(2) La moitié des membres du Conseil doivent être âgés de moins de 68 ans.
(3) S'applique au président

Liens des membres des Conseils - Tableau récapitulatif

Liens avec	Autriche	Belgique	Allemagne Fédérale	Danemark	Espagne	France	Grande-Bretagne	Italie	Irlande	Norvège	Pays-Bas	Nouvelle-Zélande	Suisse	Finlande	Etats-Unis		Total
															Etats	Union	
Fondateurs								X (7)			X (1)						2
Garants			X	X					X				X	X			5
Authorities	X (1)	X (1)	X (5)	X	X (1)			X (7)		X	X (1)	X	X (2)	O			10
Assemblée générale	X (1)	X (1)		X	X			X			X (1)		X				7
Directeur honoraire									X								1
Économie régionale			X		X							X			X		4
Déposants	X (2)	X (2)	O	X	X		X			X	O (4)	O		X (3)	(4)	X	8
Personnel	X		X (6)	X	X	(4)	(4)			X	X (4) (8)	O	X	O			7
Citoyens			(4)									O					O
Cooptation						X	X		X		X (1)				X		5
Contrôle parlement.								X									1

- x représente
- o non représenté
- (1) selon la forme juridique de la Caisse d'Épargne
- (2) au second degré (part difficile à évaluer)
- (3) droit existant mais peu usité
- (4) idée émise
- (5) en tant que garant
- (6) saut en Rhénanie-Palatinat et en Bavière
- (7) principe de "séparation"
- (8) sous certaines conditions

Remarques

Les autorités interviennent dans l'élection du Conseil (au moins au second degré) dans neuf pays ; dans la mesure où elles sont parfois garants, cela fait dix pays. C'est donc le système le plus répandu.

Les déposants participent à l'élection des Conseils (directement ou au second degré) dans huit pays ; ils ne font guère usage de leur droit en Finlande et le nombre de leurs représentants a été diminué en raison de leur manque d'intérêt en Norvège ; la question est en discussion aux Pays-Bas. Le personnel est associé à l'élection du Conseil dans sept pays. Il y a cooptation dans cinq pays. A noter que dans un pays a été émise l'idée d'accorder à l'ensemble des citoyens de la région desservie par la Caisse d'Épargne le droit de participer à l'élection du Conseil.

Liens avec les autorités

Pays dans lesquels les autorités interviennent dans l'élection des Conseils

Genre d'autorités	Autriche	Belgique	Allemagne Fédérale	Danemark	Espagne	France	Grande-Bretagne	Italie	Irlande	Norvège	Pays-Bas	Nouvelle-Zélande	Suisse	Finlande	Etats-Unis		Total
															Etats	Unions	
Gouvernement				X (3)				X (6)				X					
Parlement								X									
Autorités municipales ou régionales	X (1)		X (5)		X (10)					X (9)	X (7)		X (11)				
Autres instances		X (2)						X (6)				X (8)					10
Absence d'intervention														O (4)			1

(1) Conseil de district, dans le cas des caisses municipales

(2) Conseil de la CGER (nommé par le roi)

(3) un membre du Conseil d'administration (Board of directors) est élu par le ministre du Commerce

(4) Pas d'influence de l'Etat ni des municipalités

(5) Le président est le ou garant (ville ou région) - ex. le maire - les membres le sont aussi en partie - ex. des fonctionnaires - les autres membres sont des citoyens divers ou des employés

(6) Le président et le vice-président sont nommés par le ministre des Finances (et a ce titre soumis à contrôle parlementaire) sur proposition du Gouverneur de la Banque d'Italie - les membres du Conseil dans le cas des « fondations » (personnes morales) sont élus par des organismes fondateurs ou autres organes de nature publique et leurs mandats bénéficient du « principe de séparation », lequel veut que l'élu reste indépendant de l'organe qui l'a élu

(7) Un des quatre systèmes pratiques aux Pays-Bas - cas des Caisses d'Épargne municipales

(8) - Conseil est élu par le Gouverneur général (qui représente la Reine U.K.) et, en pratique, par le ministre des Finances

(9) - des membres du Conseil élus par la municipalité (ou le comté, selon la circonscription)

(10) Dans le cas où le fondateur de la caisse est une entité publique (Etat, municipalité, province) - à concurrence de la moitié moins deux des membres du Conseil et de manière indirecte seulement

(11) Le Conseil est élu par l'assemblée des trustees, laquelle est élue pour moitié par les autorités

Liens avec les déposants

Part des membres du Conseil représentant les déposants

	Autriche	Belgique	Allemagne Fédérale	Danemark	Espagne	France	Grande-Bretagne	Italie	Irlande	Norvège	Pays-Bas	Nouvelle-Zélande	Suisse	Finlande	Etats-Unis		Total
															Etats	Union	
Déposants représentés	X (1)	X (1)		min. 1/3 (2)	inf. à 1/2 (4)		1/4			2/5				X (3)		de 1/5 à 5/5 (5)	8
Déposants non représentés	O (6)	O (6)	O			O		O	O		O	O	O		O		10

(1) Par le biais de l'assemblée générale - dans les cas d'association - en Autriche, de la CODEP et de la COB en Belgique

(2) Dans les caisses sans garants et dans les caisses mixtes (garants et déposants) - au niveau national 1/4 du Conseil compose de déposants et garants

(3) Le droit existe, mais les déposants s'en servent peu

(4) Très exactement, la moitié moins deux membres - au troisième degré

(5) La nouvelle législation fédérale prévoit, après deux ans d'activité, que le cinquième des membres du Conseil soit élu par les déposants, et ainsi de suite en augmentant jusqu'à la totalité du Conseil en cinq ans

N.B. : Les Caisses d'Épargne restent attachées à la coopération

(6) Dans le cas des caisses municipales en Autriche, de la CGER en Belgique

Remarques

Le mot générique « déposants » couvre les notions d'« épargnants », « clients », etc. La majorité des pays sous revue ne donnent pas aux déposants le droit d'être des membres du Conseil.

Dans les pays où cela se fait, c'est habituellement au second degré, c'est-à-dire par le biais de l'assemblée générale elle-même formée en tout ou partie de déposants. Le nombre des membres du Conseil élus par les déposants varie considérablement, de deux membres à la totalité du Conseil.

Remarques

Si l'intervention des autorités est très répandue, il faut relever qu'il n'y a aucun niveau typique d'intervention : c'est qu'interviennent logiquement les autorités de la zone desservie par la Caisse (commune, province, nation). Il semble que les autorités exécutives (maire, gouvernement) soit davantage amenées à jouer un rôle dans l'élection des Conseils que les autorités législatives.

A signaler, l'absence totale d'intervention de l'Etat ou des municipalités dans un pays.

Liens avec les employés

Part des membres du Conseil représentant les employés

	Autriche	Belgique	Allemagne Fédérale	Danemark	Espagne	France	Grande- Bretagne	Italie	Irlande	Norvège	Pays-Bas	Nouvelle- Zélande	Suisse	Finlande	Etats- Unis		Total
															Etats	Union	
Employés représentés	1,4 max 1,3		gén. 1,3 (2) (3)	2,12 min 2,9	4 (6)					1,5 (5)	X (4)		2 (7)				7
Employés non représentés						O (1)	O	O	O					O	O	O	8

(1) Demande (syndicale ?) mal reçue par les Caisses d'Épargne.

(2) Généralement 1,3, si plus de 250 employés ; au moins 2 représentants du personnel (cas de Rhénanie du nord-Westphalie).

(3) Sauf Rhénanie-Palatinat et Bavière.

(4) Droit des employés a) à se faire représenter par personnes extérieures à l'entreprise - b) si plus de 100 employés et 10 mio. capital.

(5) Pour autant qu'en chiffres absolus, ce 1,5 ne dépasse pas le 1,4 du nombre des employés.

(6) Ce qui représente 1,4 à 1,5 des membres du Conseil selon les Caisses d'Épargne.

(7) Soit en général 1,5 du Conseil, pour autant que l'établissement compte plus de 25 employés.

Cas de cooptation

Pays où prévaut le système de cooptation

	Autriche	Belgique	Allemagne Fédérale	Danemark	Espagne	France	Grande- Bretagne	Italie	Irlande	Norvège	Pays-Bas	Nouvelle- Zélande	Suisse	Finlande	Etats Unis		Total
															Etats	Union	
Cooptation						X (1)	X (2)		X (3)		X (4)				X (5)		5

(1) Majorité absolue, au scrutin secret.

(2) Des cette année, 14 du Conseil est élu par les déposants.

(3) Forme de garants (trustees) et dirigeants honoraires.

(4) Un des quatre systèmes en vigueur en NL, la cooptation est le cas général.

(5) Dans onze des États où se trouvent des Caisses d'Épargne existe le système de cooptation, dans les six autres, le « corporators board », sorte d'assemblée de représentants de la communauté, élit le Conseil. À noter que la tendance des Caisses d'Épargne est à préférer la cooptation, que tend à éliminer la nouvelle loi fédérale.

A noter que

- au Danemark, la cooptation est l'ultime moyen pour remplacer un membre en cours de législature, après que d'autres moyens ont été épuisés et sous réserve que des conditions minimales doivent être maintenues.
- en Suède, la cooptation existe pour l'élection de la moitié de l'Assemblée des garants.

Remarques

La cooptation est un système encore relativement bien répandu, quoiqu'il se trouve tempéré dans un cas et mis en question dans d'autres cas, généralement en vue d'introduire la participation du personnel (voir le tableau « Tendances »).

Présidence

Il est fait mention spéciale du mode d'élection du président du Conseil dans quelques rapports.

En Belgique, le Conseil de la CGER étant désigné par le roi, le président doit l'être aussi.

En Allemagne fédérale, le président est lié directement ou indirectement au garant, laquelle est la ville ou la région ; exemple de président, le maire.

En Espagne, le président est choisi par le Conseil en son sein. En France, le régime de cooptation est la règle, de même qu'en Grande-Bretagne et en Irlande.

En Italie, le président est nommé par le ministre des Finances sur proposition du Gouverneur de la Banque d'Italie et sous avis des commissions compétentes dans les deux parlements nationaux ; dans le cas des caisses en forme de « corporation », il est choisi de préférence parmi les membres associés.

Enfin, le régime de cooptation est répandu aux Pays-Bas de même que dans onze États des États-Unis.

Remarques

Souvent, le président est choisi par le Conseil en son sein, dans deux cas, il est désigné par les autorités nationales ou locales.

Tendances concernant la législation

Tendances	Autriche	Belgique	Allemagne Fédérale	Danemark	Espagne	France	Grande- Bretagne	Italie	Irlande	Norvège	Pays Bas	Nouvelle- Zélande	Suisse	Finlande	Etats- Unis		Total
															Etats	Union	
Vient de changer	X 1979			X 1974	X 1977		X 1979			X 1978						X 1978	6
Sans change- ments prévus		X	X			X		X	X		X	X	X	X	X		10
																	16
Change- ments prévisibles		X (1)		X (2)		X (3)	X (4)				X (5)						5

Six pays ont changé récemment de système. Les autres prévoient la stabilité, toutefois sous certaines réserves dans cinq d'entre eux.

En Belgique, la COB pourrait connaître des changements.

Au Danemark, il pourrait y avoir une redistribution des sièges.

En France, il y a une demande de représentation du personnel.

En Grande-Bretagne, la représentation du personnel peut être envisagée à long terme.

Aux Pays-Bas, un processus de démocratisation pourrait tendre à accroître l'influence des employés et syndicats.

ANNEXE N° 2

Allocution prononcée par M. Jacques Delors, Ministre de l'Economie et des Finances à Avignon, le 19 juillet 1982

- Ce n'est ni par hasard, ni pour des raisons d'opportunité que j'ai accepté l'invitation de la Caisse d'Epargne d'Avignon, c'est parce que je savais que cette Caisse avait dans les dernières années déployé des efforts d'imagination, d'adaptation et de concertation qui peuvent être cités en exemple et qui constituent en plus un laboratoire d'expérimentation utile pour la réflexion sur les Caisses d'Epargne.

Ce n'est pas par hasard ni pour des raisons d'opportunité que j'ai laissé le champ à une proposition de loi parlementaire, d'abord parce que je trouve qu'il est bon pour la démocratie que les parlementaires aient leur part d'initiative et c'est aussi parce que lorsque j'ai présenté le nouveau Livret d'Epargne Populaire à l'Assemblée Nationale et au Sénat, tous les parlementaires, quelle que soit leur appartenance politique, ont pris avec vigueur la défense des Caisses d'Epargne qui exprimaient leur inquiétude.

Par conséquent, il me semble que, puisqu'une telle unanimité règne au sein des deux Assemblées, il devrait être possible par la concertation et la réflexion -- mes collaborateurs et mes services apportant leur appui et moi-même me réservant peut-être quelques amendements -- d'aboutir à une convergence d'opinions.

Ce sujet, compte tenu de la gravité d'autres, mérite mieux, en effet que de faire des Caisses d'Epargne un champ clos de la division politique.

Après avoir entendu cette table ronde, je ne suis pas sûr que l'on soit encore à cet égard, au bout du chemin. Les Caisses d'Epargne sont nées au début du 19^e siècle à l'initiative de philanthropes et ce, curieusement à l'aube du Saint Simonisme qui allait lancer le pays dans la voie de la modernisation. Elles se sont attachées aux intérêts des Français les plus modestes et je rappelle que les Caisses d'Epargne ont innové dans deux domaines avancés pour l'époque. Elles ont innové il y a 150 ans d'abord en matière de prévoyance sociale d'une part, et dans un second domaine, en matière d'évolution des mœurs puisque des cette époque les Caisses d'Epargne ouvraient des livrets aux femmes et aux mineurs. Vos prédécesseurs avaient donc des intuitions, ils étaient des pionniers et fondaient leurs actions sur des idées qui sont encore bonnes aujourd'hui même si nous devons les actualiser.

Ces idées aujourd'hui nous devons les actualiser en les situant au cœur des problèmes de l'épargne et du crédit mais il est impossible d'aborder directement ces questions sans le long détour d'une question préalable : pour quelle économie et pour quel développement ?

Pardonnez-moi ce détour, parce que sans cela, je pense que nos débats, ainsi que l'a montré la table ronde, reviennent trop souvent à replonger le peuple de France, ses citoyens et acteurs économiques et sociaux dans un provincialisme qui n'est pas de bon aloi.

Donc l'épargne et le crédit nous en parlerons mais pour quelle économie et pour quel développement ?

Alors que beaucoup d'entre nous pouvaient penser que les années 1980 seraient celles où les vieux européens tireraient tous les profits des efforts remarquables qu'ils ont faits pendant 30 ans au lendemain d'une guerre meurtrière pour s'adapter au monde, manque de chance, le monde change gravement et rapidement et peut-être, à leurs dépens. Qu'il s'agisse de la mondialisation de l'économie et de l'apparition de nouveaux compétiteurs qui menent parfois une concurrence sauvage contre les industriels européens, qu'il s'agisse de la compétition également sauvage que ceux-ci organisent entre eux pour garder en période de crise des parts de marché ou qu'il s'agisse de la modification des rapports

de force dans le monde avec l'ascension des pays du Sud qui demandent leur part dans l'organisation du monde et dans sa direction ; qu'il s'agisse enfin d'une nouvelle révolution scientifique dont la profondeur et l'importance doivent nous alerter, car, dans cette révolution industrielle et scientifique en cours, les pays européens ont 8 à 10 ans de retard sur les pays japonais et américains. C'est en fonction de ces données, et uniquement en fonction de cela que nous devons réfléchir à nos problèmes d'épargne et de crédit. La crise s'approfondit, vous pouvez le voir ; la politique menée aux Etats-Unis depuis 18 mois plonge les économies européennes dans une récession profonde. Tous les pays sont atteints même quasi mortellement. Devant cette crise qui s'approfondit, chacun cherche de son côté les moyens de résoudre en même temps les problèmes de l'inflation, du chômage et de la croissance. Or face à cet immense défi, l'indispensable prise de conscience collective n'est faite ni au niveau international, ni au niveau national.

Ni au niveau international — la coopération qui devrait régner entre les pays européens d'abord et les pays du monde libre est largement insuffisante par rapport aux enjeux des années 1980 et aux périls politiques, militaires qui menacent de destabiliser le monde libre. La prise de conscience collective n'est pas réalisée en France : chacun doit balayer devant sa porte et pour ma part, je suis prêt à le faire devant la mienne, reconnaissant que les événements de ces 3 ou 4 dernières années s'expliquent par une insuffisance de prise de conscience collective. C'est pourquoi en me situant, si vous le permettez un instant, dans le contexte des événements, mais vous me reprochiez de ne pas en parler, le récent alignement monétaire est à la fois un avertissement et une chance.

Un avertissement tout d'abord pour nos déplorables habitudes inflationnistes résultant d'erreurs anciennes ou plus récentes, un avertissement pour la coopération internationale, c'est ce qui explique notre choix de rester à l'intérieur du système monétaire européen avec ses devoirs qui, parfois nous coûtent. Et c'est aussi une chance de partir sur des bases plus réalistes, de donner à nos entreprises le ballon d'oxygène dont elles avaient besoin ; c'est une chance aussi d'opérer une prise de conscience collective.

Oui, il faut que, grâce à cette prise de conscience collective, la France se situe véritablement au niveau des enjeux. Sinon ce sera pour elle le déclin par repli sur elle-même, ce qui serait une tragédie, ou le déclin avec les autres pays européens si un niveau de coopération et de construction ne s'établit pas.

Les événements de ce jour sont l'illustration d'un principe essentiel : nous ne vivons pas seuls, nous ne sommes pas seuls et nous ne pouvons pas vivre seuls. Quand nous aurons compris cela, alors nous pourrions mieux travailler ensemble et mieux coopérer pour essayer de sortir notre pays et les pays européens d'une ornière dangereuse. C'est cela véritablement qui est en cause.

Jusqu'à présent, nous faisons mieux que les autres en matière de croissance et de lutte contre le chômage, mais voilà, en matière d'inflation, cela a été plus vite qu'à l'étranger : nous étions nous à 14 % en rythme annuel l'année dernière ; nous ne sommes qu'à 12 % ces 6 derniers mois, mais cette décélération est insuffisante. La terrible récession mondiale augmente partout le nombre de chômeurs : songez que dans un pays aussi bien armé que l'Allemagne, les chômeurs vont passer de 1 200 000 en 1981 à 2 100 000 fin 1982. Mais la contrepartie de cette tragédie sociale et de ce manque de croissance c'est que dans ce pays l'inflation a déceléré plus vite. Voilà pourquoi il n'est pas question de mettre l'accent plutôt sur l'un que plutôt sur l'autre : à délaissier la lutte contre le chômage, nous viderions notre pays de ses valeurs de travail, d'innovation, d'esprit d'entreprise ; à délaissier la lutte contre l'inflation, nous nous laisserions aller d'illusions en illusions et aucune politique étrangère ne serait possible car la France ne peut exister avec une monnaie fondante. Une monnaie forte est la garantie d'une politique étrangère. C'est pourquoi l'ensemble des moyens disponibles doit être utilisé et, dans cet ensemble des moyens disponibles doit être utilisé et, dans cet ensemble de moyens, une meilleure orientation de l'épargne et une meilleure politique de l'épargne s'impose. Ces moyens, je les rappelle brièvement : nous devons assurer la maîtrise des recettes et des dépenses, non seulement de l'Etat et de la Sécurité sociale — et là, il y a un risque de décentralisation. Nous devons accélérer la désinflation avec des mesures brutales que je regrette personnellement, mais qui doivent être le choc nécessaire pour nous permettre de partir sur de meilleures bases.

Nous devons avoir une politique plus active et plus centralisée de l'emploi. Là aussi, que de retard par rapport à des pays étrangers ! Nous devons accélérer l'effort d'investissement grâce au nouveau secteur public qui investira cette année 16 milliards contre 10 milliards il y a deux ans et, l'an prochain, 25 milliards, mais grâce aussi, et là je me rapproche des Caisses d'Epargne, à un effort dans le domaine du bâtiment et des travaux publics. Permettez-moi une parenthèse sur ce point : la récession a ceci de préoccupant qu'elle risque de faire fermer leurs portes à des entreprises petites ou moyennes du bâtiment et de travaux publics qui, souvent, sont le soutien essentiel, le pivot de l'activité locale ou régionale, qui par le savoir-faire de leurs dirigeants et de leurs ouvriers représentent un potentiel de

main-d'œuvre qualifiée, un gisement de productivité qu'il ne faut pas abandonner. Voilà pourquoi votre effort à tous dans votre politique d'investissement doit permettre à ce secteur de traverser une phase difficile. Maîtriser les déficits, accélérer la désinflation, mener une politique plus active de l'emploi, accélérer l'effort d'investissement et enfin, mieux orienter l'épargne. L'épargne et le crédit, quelle réforme ? Avec qui ? Reprenons ce qu'a dit Monsieur Mosier au cours de la table ronde : « nous prendrons notre temps ». Depuis un an que j'exerce ces responsabilités, j'ai toujours dit qu'en matière d'épargne et de crédit, il fallait se méfier des virages à 180 degrés. Il y a dans l'environnement législatif, fiscal et économique de l'épargne et du crédit des éléments que je trouve plutôt négatifs que positifs. Mais je ne les ai pas changés immédiatement parce que je sais qu'en matière de crédit, en matière d'épargne et d'argent, la progression et l'évolution ne peuvent qu'être graduelles. Je voudrais essayer d'obtenir un consensus au moins sur un mot, le mot d'adaptation, si me mot de réforme traumatise certains.

Quelle réforme et avec qui ? L'épargne gage du sursaut économique, le crédit, l'investissement nerf de la guerre. L'épargne, gage du sursaut économique :

Quelles sont de ce point de vue nos grandes exigences ? Elles sont de trois ordres : il nous faut une épargne davantage orientée vers des placements financiers ; il nous faut une épargne plus longue ; il nous faut enfin répondre à la question suivante : sommes-nous capables de faire face au manque de capitaux à risque qui est sans doute le facteur le plus significatif du risque de désindustrialisation de l'ensemble de l'Europe.

Une épargne davantage orientée vers les placements financiers. Loin de moi l'idée de renoncer à canaliser l'épargne vers le logement ou vers les équipements collectifs. Et je dois constater que le pourcentage de l'épargne consacré à des placements financiers qui ensuite vont venir irriguer les entreprises, cette part qui est actuellement de 35 % doit croître ; et avec le concours de tous les réseaux, y compris celui des Caisses d'Épargne. Une épargne plus longue car c'est vrai que parmi l'épargne française est trop liquide. C'est vrai aussi que l'épargne liquide, il faut faire un tri. Les dépôts sur Livret A des Caisses d'Épargne sont de l'épargne liquide au sens propre du terme. Mais la croissance constante du volume de ces dépôts, ainsi que cela a été rappelé, en change un peu la nature et fait de cette épargne une épargne qui, du point de vue des grands équilibres économiques, je dirais même de l'orthodoxie financière, offre certaines garanties. Et, cependant, plus l'épargne sera longue, plus, grâce à de nouveaux produits qui d'ailleurs sont déjà imaginés par les banquiers, les assureurs et aussi les dirigeants des réseaux spécialisés, il doit être possible d'obtenir de meilleurs résultats. Car la vieille règle selon laquelle le volume d'épargne doit égaler le volume d'investissements, cette vieille règle demeure toujours aussi fondamentale. C'est là où, bien entendu, pour allonger le placement de l'épargne intervient la question des taux d'intérêts. J'ai été surpris tout à l'heure d'entendre un intervenant à la table ronde indiquer qu'il n'y avait pas en France de placements au-delà de la hausse des prix. Il suffit de rappeler à quel taux d'intérêt sont placés les emprunts à long terme pour répondre simplement, et sans polémique à cette question.

Et enfin, l'indispensable développement des capitaux à risques. C'est le problème le plus difficile. Problème auquel se heurtent d'ailleurs non seulement la France mais également tous les pays européens. Problème que l'on voit également surgir aux États-Unis. Il s'agit de savoir si, demain grâce à la lutte contre l'inflation, à la maîtrise de nos prix, il sera possible d'offrir pour les capitaux à risques des chances de rendement et de plus-values égales à celles que nous offrons aujourd'hui aux autres placements à long terme. C'est ça la véritable question. Et c'est pourquoi la lutte contre l'inflation, les mesures qui peuvent être prises pour diminuer le coût du crédit sont des éléments indispensables. Le reste est effort d'imagination. Et je suis sûr que les Caisses d'Épargne y contribueront. Demain, dans le cadre des régions de programmes va se développer un nouveau niveau de responsabilités auxquelles seront associés tous ceux qui font commerce de l'argent, tous ceux qui s'intéressent à l'épargnant et à sa défense, tous ceux qui veulent le développement de leur région. Par la vigueur de leur entreprise et par les équipements collectifs, par le biais des sociétés de développement régional, des instituts de participation, par la renaissance des bourses locales, il devrait être possible peu à peu d'orienter les capitaux aujourd'hui placés dans ce qu'on appelle les placements de père de famille vers le capital à risques qui permettra de muscler les entreprises.

En musclant les Caisses d'Épargne pour tout ce qui est indispensable, n'oubliez jamais de contribuer pour votre modeste part et dans une juste appréciation de vos risques à ce financement de ce qui est le plus important, c'est-à-dire le risque d'entreprendre.

Donc, l'épargne et aussi le crédit : l'action doit être menée sur les deux et le crédit bien entendu reste le nerf de la guerre.

De ce point de vue, là aussi, trois orientations essentielles doivent être rappelées.

Avec un effort de réflexion et une adaptation graduelle, je dis bien graduelle de notre système de crédit et d'épargne aux nécessités des années 1980. Tout d'abord, assurer le sursaut industriel et la compétitivité. Sans cela, rien d'autre ne sera possible.

Depuis 5 à 6 ans, tous les Européens perdent des parts de marché sur leur marché intérieur et dans la compétition internationale. Depuis une dizaine d'années et malgré des efforts entrepris sur tel ou tel secteur, nous ne sommes plus à la dimension des problèmes que posent et les nouveaux concurrents et la révolution industrielle.

L'infléchissement essentiel qui doit être apporté à notre système d'épargne et de crédit, c'est de le rendre plus sensible à ce défi central, c'est de le rendre plus proche des besoins des entreprises, de tous ceux qui encore aujourd'hui en France ont envie de créer une entreprise et de créer des richesses. Et c'est grâce à eux qu'ensuite nous pourrions nourrir notre système de Sécurité sociale et assurer le financement des équipements collectifs.

Si cette condition est remplie, elle demandera de nous tous de grands efforts d'adaptation, de formation et de mobilité, eh oui, de mobilité. Et de ne pas croire que l'on peut commencer sa vie dans un métier et y rester 37 ans et demi dans une fonction, dans une ville. Nous ne pourrions pas assurer même le maintien de notre niveau de vie si nous agissons de cette sorte. Il est temps de sortir de ces habitudes et de comprendre qu'aujourd'hui nous ne sommes pas dans une société de bien-être dont il suffit de récolter les fruits. Voilà pourquoi j'ai mis l'accent sur ce sursaut industriel et si nous le réalisons alors, parallèlement, nous pourrions entreprendre une grande tâche de décentralisation et d'aménagement du territoire. Décentralisation, on en a parlé autour de cette table ronde et pour moi, et pour nous, le Gouvernement, ce mot est synonyme de responsabilisations. Il en est assez de ce centralisme français qui fait qu'à chaque fois qu'un chef d'entreprise veut s'installer à Toulouse, en Avignon, ou ailleurs, la première chose que l'on fait c'est que les élus locaux, les chefs d'entreprise, plus les syndicats prennent le train ou l'avion pour aller traiter le problème à Paris.

Ce n'est pas possible. C'est du temps perdu. Cela donne aux bureaux parisiens un pouvoir sans commune mesure avec les responsabilités qui doivent normalement appartenir à ceux qui sont élus par la Nation ou à ceux que la vie économique a sélectionnés comme les meilleurs, les plus performants au service de la collectivité. Voilà pourquoi la décentralisation.

Cette décentralisation demandera un long apprentissage. Mais au moins là que l'on prenne exemple sur le réseau des Caisses d'Epargne, ou sur les Caisses d'Epargne puisque, paraît-il, il n'y a pas encore de réseau, sur les Caisses d'Epargne qui, depuis longtemps se sont enfoncées dans le tissu social humain, sociologique et économique de leurs régions pour réaliser depuis 30 ans en accompagnement de la croissance industrielle, un développement des infrastructures, un développement du logement, des aménagements de villes, ce qui reste sans doute une des plus belles réussites des Caisses d'Epargne et même de la France...

Pas de sursaut industriel sans aménagement du territoire. L'aménagement du territoire est en France plus périlleux qu'ailleurs. Nous n'avons en fait que 85 ou 87 habitants au km² contre plus de 200 pour les pays qui sont autour de nous.

Si bien, que les frais collectifs, les frais généraux de la Nation sont plus élevés relativement. Si bien aussi que faute de croissance, nous sommes menacés demain de désertification, de manque de convivialité, de déséquilibre démographique, de personnes âgées dans des communes abandonnées de toute activité par ici et du gonflement des villes par là avec le cortège des chômeurs qui accompagne ces phénomènes. C'est pourquoi l'aménagement du territoire a en France une place indispensable, mais beaucoup plus difficile qu'ailleurs.

Et c'est sans doute l'une des fiertés que pourraient avoir les Caisses d'Epargne demain de contribuer non pas seulement par leur argent, mais également par leur connaissance du terrain, par leur possibilité d'irriguer l'ensemble des activités, de permettre une renaissance, une revitalisation du milieu rural, un meilleur équilibre des villes. Sans doute, sommes-nous tous à la recherche de nouvelles frontières pour trouver de nouveaux sujets de motivations et de nouvelles causes de croissance, et parmi celles-ci, la rénovation de nos villes pour en faire des lieux où nous puissions mieux travailler et vivre, la solidification de notre milieu rural qui offre par ailleurs de merveilleux paysages ; à tel point que je me suis demandé tout à l'heure si j'allais vous parler des périls internationaux, tant est douce l'ambiance de cette ville, tant sont séduisants les paysages qui sont autour de nous, mais si cette réalité si merveilleuse du paysage français ne doit pas nous faire oublier les dures réalités d'un monde dans lequel nous baignons totalement.

Enfin, le troisième objectif de cette politique du crédit, c'est comme l'ont dit certains d'entre vous le service de la clientèle privée et de l'épargnant. L'épargnant ne doit pas être corvéable à merci. Il a son mot à dire. Mais il a besoin aussi d'information. Il serait tout à fait anormal que nous soyons gavés d'information lorsqu'il s'agit d'une publicité ou d'événements passés dans le monde et que nous ne soyons pas capables de donner à celui qui veut mettre de côté quelque argent de lui donner tous les moyens de faire son choix en connaissance de cause.

Et de ce point de vue, les Caisses d'Épargne sont, avec d'autres réseaux, un exemple de ce qui peut être fait, ce qui pourrait être encore fait, en améliorant les choses pour permettre à l'épargnant de se sentir chez lui, d'avoir à sa disposition tous les moyens de son choix, bref, lui aussi, d'être en mesure d'exercer sa responsabilité.

Ces trois objectifs devront être atteints dans le pluralisme. Je l'ai dit l'autre jour, et je le répète, je regrette qu'il y ait eu cette campagne sur le Livret A, car aucun de mes propos, aucun propos du Gouvernement ne laissait à penser que nous avions l'intention de supprimer le Livret A. Je l'ai dit l'autre jour devant le Crédit Agricole qui était inquiet, mais qui ne l'est pas aujourd'hui, surtout lorsqu'il ne regarde que lui-même : et s'il regardait un peu ailleurs, alors son inquiétude deviendrait stimulante. Je l'ai dit, je ne rentrerai pas dans le système bancaire avec le bistouri brutal de la banalisation. S'il doit y avoir une harmonisation, une plus grande cohérence de l'ensemble du système financier, c'est en s'appuyant sur les traditions de chaque réseau, c'est en n'injuriant pas le passé, c'est en donnant toutes leurs chances à tous les réseaux.

On leur appliquera les mêmes règles du point de vue de la politique de l'épargne et du crédit, mais on laissera à chacun ses traditions et ses spécificités de façon à ce que chaque réseau, et notamment celui des Caisses d'Épargne, puisse totalement prendre ses chances. Pour saisir ces chances, il faudra, je crois, faire preuve d'audace dans deux domaines :

- Tout d'abord, les institutions financières françaises ne peuvent pas rester à l'écart de la révolution technologique. La Caisse d'Épargne d'Avignon a illustré, tout à l'heure, le fait qu'elle avait épousé son temps dans ce domaine.

Cette révolution technologique, elle angoisse, à juste titre, les employés des banques, des Caisses d'Épargne et autres institutions. Il faut savoir la maîtriser. Il ne faut pas faire de la technologie pour le plaisir de la technologie, il faut la mettre au service des fins plus essentielles, que sont la politique économique et la politique sociale. Mais personne ne pourra écarter ce défi, personne ne pourra trouver un raccourci, c'est pourquoi je pense mettre en place prochainement un groupe prospectif qui, pour l'ensemble des institutions financières, étudiera les conséquences des différents apports technologiques sur l'organisation du travail dans les établissements financiers et les institutions financières et, enfin, les services rendus à la clientèle.

- Deuxième exigence : à nouvelle époque, nouveaux produits. Dans les 10 années qui viennent, le métier de la banque et le métier du crédit vont se trouver profondément transformés par la situation de notre société. J'oserais dire, en retournant 150 ans en arrière, que le souci de prévoyance sociale et le besoin de prévoyance personnelle vont revenir au premier plan.

Face à cela il faudra répondre en ajoutant à notre système global de Sécurité sociale, dont nous sommes si fiers, et qui devra subir lui aussi quelques aménagements sérieux, il faudra lui ajouter un effort de prévoyance individuelle dans des domaines non couverts par la prévoyance collective. Si cet effort de prévoyance individuelle est fait, alors nous aurons fait un pas vers la responsabilisation de chaque citoyen, alors nous aurons fait un pas vers l'accroissement du volume de l'épargne stable, durable, orientée vers les besoins économiques.

Ces deux exigences, révolution technologique, adaptation des produits à la société de 1990, toutes les institutions financières doivent s'y confronter dès maintenant. A partir de là, en donnant leur chance à tous fondée sur la préservation des traditions, sur les atouts de chacun, alors il devrait être possible, je le répète, graduellement, sans faire de cette réforme, encore une fois, le champ clos de divisions partisans, d'aboutir progressivement à adapter notre économie et notamment notre épargne et notre système financier aux exigences de l'époque à venir. L'Épargne et le Crédit, quels sont dans ces domaines les chances et les atouts des Caisses d'Épargne ? Les Caisses d'Épargne, on l'a dit tout à l'heure, ce sont 434 milliards de francs de ressources et une augmentation annuelle de ces ressources de 14,5 % ; les Caisses d'Épargne ont aussi une dimension d'intérêt général et une dimension sociale. Tout d'abord leur dimension d'intérêt général : 42 % des ressources consacrés aux équipements locaux, 32 % au logement social.

La dimension des Caisses d'Épargne ? c'est l'accueil des épargnants, la protection des épargnants.

Ces deux dimensions doivent être entendues

La dimension d'intérêt général trouvera un renouvellement dans la décentralisation. Ce sont les institutions qui déjà sont le mieux insérées dans le tissu des préoccupations de chaque ville, de chaque région, qui porteront demain le drapeau de la décentralisation ou de la responsabilisation. Et de ce point de vue, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, en faisant un saut assez audacieux vers les capitaux à risque, j'attends beaucoup des Caisses d'Épargne.

Et enfin la dimension sociale, c'est le Livret d'Épargne Populaire qui en constitue le premier symbole. Vous noterez tout d'abord que contrairement à certaines promesses antérieures, celle-ci a été tenue, et vite, malgré le travail important qui était le nôtre au ministère de l'Économie et des Finances. Nous avons tenu à ce que le projet sorte moins d'un an après l'installation du nouveau gouvernement. Ce Livret d'Épargne Populaire répond à une préoccupation essentielle des Français qui ont les revenus les plus modestes et qui souvent connaissent mal les problèmes financiers et leur donne la possibilité d'un placement sûr et garanti contre les risques de l'inflation et grâce à cela en habituant une nouvelle couche de Français à cet effort de prévoyance sociale et de contribution à l'épargne nationale. Je suis heureux de constater aujourd'hui, 2 semaines après le lancement de ce Livret, que rien qu'à la Caisse Nationale d'Épargne, et dans le réseau Ecuveuil, près de 300 000 comptes ont été ouverts.

C'est dire l'intérêt de la réforme, mais c'est dire aussi le dynamisme des Caisses d'Épargne et des Caisses Postales.

Donner toutes leurs chances à tous les réseaux et donc à celui de l'Ecuveuil. Comment cela peut-il se faire ?

Je pense à 3 moyens : une gamme de services plus étendue, une organisation plus structurée, une responsabilité plus marquée et vous me permettrez d'y ajouter une organisation qui donne l'exemple en matière de relations sociales.

Tout d'abord une gamme de services plus étendue. Cet objectif est lié à l'imperatif d'adaptation non seulement des Caisses d'Épargne mais de l'ensemble des institutions financières, aux exigences que j'ai mentionnées brièvement dans la deuxième partie de mon exposé.

Une gamme de services plus étendue, c'est possible. Les Caisses d'Épargne doivent pouvoir demain remplir le même rôle qu'une banque, tout en gardant bien entendu leurs avantages particuliers, leur attrait pour la clientèle.

Et c'est là la grande difficulté de la réforme bancaire — en évitant une banalisation brutale que je repousse absolument comme demain, en obéissant aux mêmes règles générales — règles qui d'ailleurs seront surveillées et sanctionnées par une commission bancaire s'appliquant à toutes les institutions financières — comment concilier la personnalité de chacun qui doit demeurer le ferment du succès avec une adaptation de tous tous les guichets bancaires et de tous les guichets financiers aux besoins économiques, et ils sont multiples, des épargnants et des emprunteurs. Voilà le grand défi. Il ne vaut pas que les Caisses d'Épargne, il vaut pour tous. En second lieu, une organisation plus structurée. Il en a été question à la table ronde et je la crois indispensable. Au niveau régional tout d'abord pour répondre aux exigences de la décentralisation et aussi au niveau national car il faut que les Caisses d'Épargne constituent, et je suis d'accord avec ceux qui l'ont dit, un véritable réseau. Un réseau doit avoir une animation et un chef qui soit motivé pour lui permettre de retrouver tout son dynamisme. Il n'y a pas d'exemple historique qu'un réseau mis sous tutelle soit par le ministère des Finances, soit par un grand organisme financier, ait pu trouver les motivations qui lui permettent de s'adapter. Au contraire, si le réseau des Caisses d'Épargne existe vraiment avec une entité juridique qui lui permette d'avoir une politique générale en concertation avec les présidents, les animateurs des caisses et leur personnel et qui lui permette de fonder ses nouvelles avancées sur des garanties financières, alors je suis sûr qu'il se trouvera à la base des Caisses d'Épargne comme à leur tête au niveau national, les motivations biologiques, vitales sans lesquelles aucune réforme ne réussit. Voilà pourquoi je suis personnellement partisan, mais je fais le soin à la proposition de loi de définir ses propres orientations, je suis personnellement partisan d'une organisation structurée au niveau national. Alors se pose le problème de la liaison, de l'appui que peut trouver ce réseau soit auprès du ministère des Finances, soit auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations. Je suis pour ma part favorable à une coopération avec la Caisse des Dépôts et Consignations parce que tout d'abord, elle est un organisme central et non centralisé comme certains le disent, capable d'assurer la cohérence. Et sa responsabilité sera encore plus grande demain dans le cadre de la décentralisation.

Car croyez-moi les premiers pas de la décentralisation ne seront pas faciles. Les deux expériences étrangères, l'Allemagne et l'Italie, montrent que si nous ne gardons pas une cohérence nationale, alors nos prélèvements obligatoires vont bondir, et demain les Français se retrouveront stupéfaits avec un

montant d'impôts supérieur à celui qu'ils auraient voulu, un montant des dépenses publiques supérieur à celui qu'ils auraient voulu. Voilà pourquoi il faut une politique nationale et le Gouvernement en est garant, il faut une politique financière nationale et le ministère des Finances en est garant, et il faut aussi un organisme qui en lui-même ait à la fois le souci de l'équipement local, du développement local et en même temps, le souci de la cohérence financière nationale sans laquelle la décentralisation amènerait davantage de déboires que de réussites. Et la Caisse des Dépôts est un organisme de ce type, c'est un pion central. On vient d'y nommer un nouveau directeur général, M. Robert Lion dont la générosité, la rigueur et l'imagination garantissent que la Caisse des Dépôts n'étouffera pas les Caisses d'Épargne. Autrement dit et pour parler brutalement, on ne va pas faire passer les Caisses d'Épargne sous la tutelle de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Si ces conditions sont réunies, alors le réseau se sentira responsable de la base au sommet par l'intermédiaire d'un échelon régional rendu indispensable non pas seulement pour les raisons opérationnelles et fonctionnelles qui viennent d'être indiquées, mais également en liaison avec l'effort de décentralisation.

Et enfin, la quatrième condition, c'est une organisation qui donne l'exemple en matière de relations sociales. Et pour ce faire — et vous savez combien j'y suis attaché — il n'y a qu'un moyen : la négociation collective. La négociation collective, c'est la responsabilisation de chaque partenaire, c'est la recherche du bon compromis dans l'intérêt de l'institution, c'est la garantie d'une liberté, de l'absence d'interventions désordonnées. C'est donc l'esprit de la négociation collective qui doit marquer demain le devenir des relations sociales dans les Caisses d'Épargne. Mais à une condition, c'est que la distinction des genres soit bien maintenue et là, je m'adresse au personnel des Caisses d'Épargne comme je le fais franchement à tous les salariés et ils le savent, il faut bien opérer une distinction des genres. Il y a d'un côté les représentants des salariés qui sont là pour défendre les intérêts matériels et moraux des travailleurs et qui sont là pour négocier. Il y aura d'un côté dans les conseils de surveillance, des représentants des personnels qui ne sont pas là pour négocier mais qui sont là pour participer s'ils en ont le désir à l'établissement des orientations communes et qui doivent, puisqu'ils ont revendiqué le pouvoir, en partager les responsabilités.

Si ces réformes sont réalisées, et je ne doute pas qu'elles le soient, compte tenu encore une fois de la volonté des Caisses d'Épargne, compte tenu du fait que les pouvoirs publics leveront leurs inquiétudes, alors moi je n'aurai aucune inquiétude. Le moment venu, ce moment ne tardera pas, le Gouvernement et notamment le ministre des Finances donnera aux Caisses d'Épargne les gages qu'elles attendent pour leur permettre de confirmer le dynamisme et l'espoir retrouvé.

Voilà donc des établissements qui réunissent un capital de traditions et de savoir-faire, un capital de confiance. Les traditions, je les ai rappelées. Un savoir-faire qui mérite d'être amélioré et qui existe, une confiance, celle de 27 millions de Français ou même je dirais de foyers.

Ce réseau, il peut apparaître bien loin des problèmes internationaux par lesquels j'ai commencé mon intervention, mais en réalité, ce réseau il doit trouver sa place dans la nouvelle donne de l'économie, nouvelle donne mondiale, nouvelle donne française pour le sursaut nécessaire de notre économie, pour faire face au défi. Nul doute qu'ainsi le réseau de l'Écureuil affirme lui aussi sa force tranquille tout en épousant pleinement son temps. »

ANNEXE N° 3

Intervention de M. Robert Lion,
Directeur Général de la Caisse des Dépôts,
au Congrès de l'Union régionale des Caisses d'Épargne d'Alsace
et de Moselle le 18 septembre 1982

Monsieur le Président de l'Union Régionale,
Monsieur le Président de l'Union Nationale,
Monsieur le Maire,
Messieurs les Parlementaires,
Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs.

Je vous remercie vivement de votre invitation à ce congrès de votre Union régionale des Caisses d'épargne d'Alsace et de Moselle

Elle me donne la première occasion de m'adresser à un nombre important de responsables de Caisses d'épargne

Elle me permet aussi, tout simplement, de m'exprimer pour la première fois en public, depuis ma nomination à la direction générale de la Caisse des dépôts et consignations. Et je vous prie de croire que ce n'est pas par hasard si j'ai attendu cette circonstance pour parler, non seulement de vous et de nous, mais aussi de l'établissement dont j'ai désormais la charge.

Je considère également symbolique que l'occasion m'en soit fournie dans votre région d'Alsace, où se manifestent le dynamisme, la volonté de développement et d'innovation des Caisses d'épargne, ainsi qu'une tradition particulière, fortement enracinée. **Sachez que je regarde le statut — à bien des égards privilégié — des Caisses d'épargne d'Alsace-Moselle comme préfigurant, par beaucoup d'aspects, l'autonomie plus grande qui devrait être demain celle des Caisses d'épargne de « l'intérieur », c'est-à-dire de l'ensemble du pays.**

J'ai beaucoup d'amitiés dans cette région d'Alsace. Je salue, en particulier, le président de son Union régionale, M. Schmutz, nous avons milité ensemble dans un autre mouvement, qui a bien des liens avec celui-ci. J'ai beaucoup de joie à vous retrouver en cette fonction de président régional.

Je me tourne vers le président Schwob pour lui dire combien j'ai regretté de ne pouvoir être hier au cent-cinquantième de la Caisse d'épargne de Mulhouse. Je salue avec respect un « sans faute » d'un siècle et demi, au service des épargnants modestes, notamment des travailleurs de Mulhouse et de son arrondissement, avec les résultats brillants dont j'ai pris connaissance. Je savais déjà que cet établissement de Mulhouse était l'un de ceux qui valorisent hautement l'Institution des Caisses d'épargne ; je suis heureux d'être aujourd'hui à côté de vous.

Je voudrais aussi, ici en Alsace, évoquer la mémoire du président Bischoff. J'avais avec lui des liens très particuliers : mon père et lui avaient fait campagne ensemble pour libérer la France, lorsque nous nous rencontrons, il avait pour moi beaucoup d'amitié ; j'avais pour lui une grande estime.

Je parle donc aujourd'hui devant vous pour la première fois, mais j'ai bien en mémoire que plusieurs Unions régionales m'avaient invité à leurs congrès en juin : j'arrivais tout juste, c'était trop tôt. Et puis aujourd'hui, il y a quelque chose de nouveau par rapport au mois de juin — les orateurs précédents l'ont longuement évoqué — c'est qu'une étape décisive est franchie dans cette réforme des Caisses d'épargne, dont le sens et la portée sont maintenant bien éclaircis.

Je ne vais pas m'étendre sur le contenu de cette réforme. Il appartient au Parlement et au Gouvernement de mettre au point, avec vous, le texte définitif et ses modalités d'application. Je dirai simplement que je souhaite que les étapes qui restent à franchir pour qu'elle trouve son plein accomplissement se fassent dans un esprit qui soit le plus proche possible de la tradition et du passé des Caisses d'épargne, mais le plus proche possible aussi de l'avenir qui s'ouvre devant elles, devant vous. **Ce sera probablement un avenir moins confortable que ne le fut le passé.** C'est un avenir que vous avez à conquérir, avec nous — je vais vous en parler —, mais aussi avec les armes et les moyens nouveaux qui vont vous être ainsi données.

J'ai la conviction que cette loi renforcera votre réseau. Je viens de vous dire que je suis déterminé à vous apporter dans cette étape l'appui de la Caisse des dépôts. Je viens surtout vous dire ceci : je crois dans les évolutions qui viennent non seulement une réforme des Caisses d'épargne, **mais un renforcement des relations entre vous et nous.**

Mon propos ne sera donc pas un discours général sur les bons rapports et l'amitié qui doivent exister entre la Caisse des dépôts et les Caisses d'épargne. Je veux vous parler de l'esprit dans lequel je crois que les rapports entre vous et nous doivent s'établir à l'avenir, vous proposer des liens renouvelés et des premières applications concrètes de cet esprit nouveau. Je vous dirai aussi — au risque de vous surprendre — que nous sommes tous appelés à nous réformer, et je vous apprendrai comment la Caisse des dépôts, parallèlement à vous, entreprend ses propres évolutions.

Des liens renouvelés entre vous et nous. Le jour de mon arrivée à la Caisse des dépôts je me suis adressé aux cadres de la Caisse et de ses filiales et je leur ai exprimé en particulier — j'ai véritablement proclamé — mon « **attachement à la vitalité des Caisses d'épargne, à l'autonomie de ces établissements et mon souhait de tisser avec eux des liens renouvelés.** »

Quand, en prenant les fonctions importantes que le Gouvernement m'a confiées, je regarde le paysage dans lequel j'ai désormais à travailler, quand je jette un regard sur le passé, je mesure combien le bilan de cent cinquante ans de travail commun entre les Caisses d'épargne et la Caisse des dépôts est un bilan extrêmement positif.

Il y a un **pacte historique** entre vous et nous, que je prends en compte évidemment, sans lequel la Caisse des dépôts ne serait pas ce qu'elle est ; sans lequel, d'ailleurs, elle n'aurait peut-être pas vécu jusqu'à ce jour. Dans ce jeu à deux, entre nous et vous, vous avez tenu un rôle majeur. Vous êtes devenus une institution fondamentale de la République, familière, populaire, bénéficiant de la confiance des Français, montant progressivement au rang d'**instrument sans égal de collecte de l'épargne.**

De son côté, l'établissement que je dirige a joué ce rôle que lui confiait le législateur, tout à fait au début, en 1816, d'administrateur de biens placés sous la « **foi publique** » : ce terme un peu désuet évoque bien la même confiance. Je crois pouvoir dire que si nous n'avions pas mérité votre confiance, vous-mêmes auriez été en peine de recevoir celle des épargnants.

Ainsi la trame de fond de nos relations sur le passé, c'est bien la confiance : confiance des déposants à votre égard, confiance des Caisses d'épargne à l'égard de la Caisse des dépôts, confiance des pouvoirs publics à l'égard de l'ensemble que nous constituons. Cette confiance demeure vivante, complètement, aujourd'hui. Les signes en sont multiples.

Alors, bien sûr, je ne suis ni sourd ni aveugle, ni tout à fait naïf. Sur cette trame-là, il y a de temps en temps des accrocs, il y a entre nous quelques escarmouches.

J'entends aujourd'hui porter sur nos relations des appréciations qui me peinent un peu, en même temps qu'elles me font un peu sourire, parce qu'elles participent souvent de procès d'intention. Alors je ne les relève pas. Je crois qu'il y a des erreurs dans l'esprit de ceux qui les diffusent. Mais je ne les prends pas tout à fait pour quantité négligeable, et je considère que si de la part de certains au moins dans votre réseau il y a l'idée que la Caisse des dépôts peut « mettre la main » sur les Caisses d'épargne ou les placer « sous sa coupe », etc. — ceci doit bien correspondre à des difficultés qui se sont, entre nous, ici ou là, élevées par le passé.

Et sans doute, dans cette affaire, les torts sont-ils partagés. Peut-être la Caisse des dépôts a-t-elle eu, à l'égard de votre réseau, un **defaut de compréhension des inquiétudes** qui étaient les vôtres, a mesuré que votre place éminente s'effritait sur les marchés. Peut-être a-t-elle eu à votre égard une attitude trop administrative, trop tutéaire.

Je viens vous dire aujourd'hui — et c'est ce que je vais développer dans un instant — que ceci doit changer, que ceci va changer.

J'entends que ce crée entre nous un nouveau climat, marqué par ce trait essentiel que j'ai rappelé la confiance. Mais pas une confiance gratuite, faite de bonnes paroles — une confiance constructive, pour prendre en mains, conjointement, dans un esprit positif, ce que nous avons à faire ensemble.

Je voudrais préciser cette intention autour de deux mots : mandataire et partenaire.

Je considère que nous sommes, à bien des égards, **vosre mandataire** puisque nous administrons des fonds que vous nous confiez. Bien sûr, c'est la loi qui en décide ainsi, mais si c'était invivable, la loi serait changée. Et, de ce fait, notre institution dans ce pays n'a autant de titre que vous à exercer un regard sur ce que nous faisons.

A ce propos-là, j'entends donner progressivement une suite concrète. Je ferai en sorte, dans le climat nouveau que je vous propose, que vous soyez mieux informés de ce que nous faisons des ressources que vous nous confiez.

Votre partenaire : en tant que partenaires, il faut que nous fassions ensemble des choses positives. Par exemple, concevoir des politiques dynamiques de collecte des produits nouveaux — je vais y revenir dans un instant —. Vous m'avez dit — et le président d'une de vos Unions régionales de l'Ouest m'avait déjà dit cela à la table ronde d'Avignon —, que je suis votre « grande sœur ». Cela me remplit un peu de perplexité, surtout quand vous vous interrogez ensuite pour savoir si, avec cette sœur là, vous allez consommer une « grande passion » ou un « mariage de raison ». Alors, disons simplement « partenaires ». Oui, des partenaires qui dialogueront ensemble et qui décideront ensemble des choses sérieuses et concrètes. Et non pas par des échanges de lettre ou de circulaires.

Moi, je suis partisan d'un réseau Ecureuil fort, responsable, structuré, majeur dans ses relations avec la Caisse des dépôts, plus autonome vis-à-vis du pouvoir central. Cette phrase, je vous l'ai écrite dans une lettre que je vous ai adressée le lendemain de ma prise de fonction.

D'ailleurs, je ne suis pas seul à penser ainsi. Nous avons entendu le ministre de l'Economie et des Finances, M. Jacques Delors, parler en Avignon, il y a trois mois, d'une coopération entre la Caisse des dépôts et les Caisses d'épargne, sans esprit de tutelle, et dire que, bien entendu, il ne s'agissait pas, pour celle-là, d'étouffer celle-ci.

Je vous prie de croire que, dans mon esprit, il n'y a ni la volonté « d'annexer », ni celle d'être votre « tuteur ». D'ailleurs, vous le savez, nous avons des liens avec divers réseaux, je pense en particulier au réseau des préposes du Trésor et de la Caisse nationale d'épargne. Si nous avons avec vous des liens considérables et de longue date, nous en avons avec d'autres. Et avoir sur vous seuls quelque autorité que ce soit, serait prendre parti dans ce dialogue à plusieurs qui doit être le nôtre avec ces réseaux.

Retenez, s'il vous plaît, ce souci et cette intention. Je l'ai concrétisé, en particulier, en appelant auprès de moi M. Ancian, sans enlever quelque responsabilité que ce soit aux services de la Direction financière de la Caisse des dépôts : il est mon conseiller pour l'ensemble des problèmes touchant aux Caisses d'épargne ; il connaît bien le réseau ; il connaît bien quelques-uns d'entre vous. Et j'ai, au-delà de cela, le souci de mieux vous connaître. Si vous le voulez bien, ma porte vous est ouverte.

C'est dans cet esprit que je suis venu ici.

∴

Tout cela, je vous le dis indépendamment de la réforme de la Caisse d'épargne. Et je vous l'aurais dit dans les mêmes termes si cette réforme n'était pas en vue — ou comme il a été dit à l'instant, si elle « n'était pas en route ».

Cette réforme vient conforter mon intention. Si je la crois, au total, heureuse, c'est en particulier parce qu'elle va **renforcer les liens entre vous et nous**, tout en affirmant — j'en ai la conviction et le désir — **vosre autonomie**, tout en vous donnant — notamment au niveau régional — des moyens plus étendus, et tout en vous permettant de ne pas être laissés à l'écart d'une évolution importante de notre pays, qui s'appelle la **décentralisation**.

Ce n'était pas facile d'assurer ce resserrement entre vous et nous — que je crois nécessaire et **bénéfique** — et en même temps de faire en sorte que vous soyez désormais présents, activement, au niveau régional, dont on a parlé tout à l'heure, et dont je crois effectivement qu'il est rappelé à jouer un **grand rôle** dans la France de demain.

Comme je l'ai dit en commençant, le statut particulier des Caisses d'épargne d'Alsace et de Moselle, qui est à bien des égards stimulant, pourra servir de référence aux dispositifs réglementaires d'application de la loi. Ces textes sont d'ores et déjà en cours d'étude et je dirai dans un instant que j'ai le souci, avec le président Solanet, que nous les étudions conjointement.

••

Je crois aussi que cette réforme va vous permettre de proposer une gamme de services et de produits plus étendue. Bien sûr, il faut — M. le Président Schmuiz — conserver, valoriser, les formes de collecte d'épargne liquide auxquelles vous êtes attaché. Moi aussi, je suis attaché au premier livret. Moi aussi, j'espère comme vous sa prospérité. Et je considère que son avenir n'est pas entièrement dans les mains des pouvoirs publics : **il dépend largement de votre dynamisme.**

Mais pour reprendre un terme qui a été utilisé tout à l'heure, vous ne vous en tirez pas avec un **monoculture**. Dès lors que d'autres formes d'épargne sont, pour des raisons évidemment nécessaires, encouragées par le Gouvernement, il faut que vous soyez parties-prenantes, de plus en plus, à leur diffusion. Le compte d'épargne en actions, que propose M. Delors, faut-il le considérer comme un concurrent ou comme un produit que vous allez, vous aussi, pouvoir diffuser et proposer aux épargnants ?

Des émissions sur le marché obligataire, faut-il en faire des adversaires ou, au contraire, un produit qui sera de nature, demain, à enrichir la gamme de services que vous proposez ?

Est-ce qu'il ne va pas falloir créer un service-titres dans les Caisses d'épargne ? Rendre vos dépôts de plus en plus compétitifs en leur adjoignant — c'est déjà largement à l'étude chez nous — une carte de paiement ? Réfléchir ensemble à un nouveau produit d'épargne orienté vers la retraite, qui permettrait aux épargnants de bénéficier le moment venu du produit des économies constituées lors de leur vie active ?

Il y a beaucoup de choses à faire pour vous du côté de l'épargne longue. Et je suis bien d'accord avec ce qui a été dit tout à l'heure : n'opposons pas systématiquement l'épargne liquide, qui serait votre apanage, et les épargnes plus longues, qui seraient réservées à d'autres marchés et à d'autres réseaux.

••

Cette réforme permettra aussi un renforcement de votre réseau et l'extension de ses responsabilités. Ceci doit se faire — et telle est en tout cas ma détermination — dans un esprit de franche et loyale association entre vous et nous, et largement à votre profit. **La Caisse des dépôts n'hésitera pas, dans cette perspective, à remettre en cause certaines de ses habitudes et certains de ses pouvoirs.**

Au niveau national, nous allons être, dans le Centre national des Caisses d'épargne, votre partenaire minoritaire. Je vois ce centre comme un lieu où l'on va travailler ensemble. Et je mettrai à sa disposition des équipes, des moyens, qui seront ainsi au service du réseau.

Au niveau régional et local, la Caisse des dépôts est prête à reconnaître aux Caisses d'épargne l'exercice de responsabilités financières qu'elles n'ont pas aujourd'hui, tant auprès des particuliers que des collectivités. Je souhaite que vos Caisses accèdent à une **maîtrise plus complète** non seulement des techniques, mais aussi des **décisions**. Je crois nécessaire un **allègement de règles de tutelle**, qui sont aujourd'hui trop lourdes.

Tel est, dans mon esprit, le véritable objet de notre future association au niveau régional, qui sera matérialisée par les **SOREFI**.

••

● Pour continuer avec cette réforme, que j'évoque surtout dans le cadre de nos relations entre vous et nous, je considère que, même si elle est limitée, il reste une marge à négocier. Et, reprenant publiquement des propos que j'ai tenus récemment avec le président de l'Union nationale, M. Solanet, je dirai que si nous avons en face de nous un partenaire serein dans son attitude et constant dans ses positions, nous étudierons avec lui ces aménagements. Si vous êtes demain ce partenaire là, nous travaillerons ensemble aux textes d'applications et, — pourquoi pas ? puisqu'elle n'est pas définitivement votée —, aux améliorations de la loi elle-même. Et le président Solanet vous a informés, qu'il me pardonne de le dire avant lui, mais il vous l'a écrit, que le ministre de l'Economie et des Finances, M. Delors, lui a dit avant hier qu'il prendrait d'autant plus en considération des projets de modification qu'ils seraient présentés conjointement par vous et par nous.

Ceci est une manière de souligner l'importance attachée par les pouvoirs publics à ce groupe de travail mixte, dont les travaux ont commencé au cours de la semaine qui s'achève, et qui doit, en particulier, étudier comment nous pouvons conjointement prendre position pour améliorer la réforme qui se prépare.

Sur un sujet qui vous est sensible, sachez que je ne suis pas du tout hostile à être à côté de vous et de nombreux parlementaires pour tenter de rechercher des solutions communes aux problèmes les plus aigus, et notamment celui qui vous tient beaucoup à cœur, qui est celui du terme du mandat des actuels présidents et administrateurs. Je crois, moi, qu'il faudrait sans bouleversement, dans l'état d'esprit nouveau que nous devons instaurer, organiser la transition de telle sorte que les futurs conseils bénéficient encore un temps de la présence et du savoir-faire de certains des membres des actuels conseils. Et je souhaite vivement que cette évolution se fasse en tenant compte des réalités, en évitant tout risque de désorganisation, de cassure, et en aménageant les transitions.



● Parallèlement, je propose à l'Union nationale que soit remis en route, au niveau le plus élevé, un comité de liaison rénové. Pour ma part, et je rejoins en cela des propos qui ont été tenus il y a quelques instants, je le conçois comme une préfiguration du futur Centre national, au moins quant à son esprit et quant à ses méthodes de travail.

Tout ceci est indispensable et doit prendre effet rapidement pour assurer le bon achèvement de la réforme, pour arrêter toutes les mesures liées ou non à cette réforme qui vont être à prendre et je serais favorable à ce qu'en effet ce comité, préfiguration du Centre, soit doté des moyens adéquats — notamment d'un secrétariat permanent — afin d'être opérationnel, et qu'il ne reste pas une simple instance de discussion.

J'y siégerai, naturellement, aussi souvent que possible. Dans l'esprit que je crois sentir aujourd'hui du côté de l'Union nationale, que je sens en particulier du côté de votre président, je serais bien d'accord pour envisager que ce comité de liaison rénové — tranchant en cela avec le passé — fasse l'objet d'une présidence alternée.

Mais plus généralement — tout ce que le secrétaire général de votre Union régionale a dit concernant le centre provisoire à mettre en place très vite et toutes les tâches qu'il lui propose, si telle est bien la position de l'Union nationale, je vous dis — d'accord ; et partons en ce sens pour travailler ensemble, au-delà des phrases, sur des choses concrètes ; faisons-le très vite.

Vous voyez, nous ne serons jamais en accord sur tous les points, c'est tout à fait normal. Mais je me réjouis de penser que, avec cette réforme en particulier, vont être tirés du flou, et je l'espère, des ambiguïtés, et j'en suis certain, des procès d'intention, les relations entre nous.

Je vois donc, encore une fois, cette réforme comme une occasion de rendre concret, fécond, et surtout plus rapide, et mieux établi institutionnellement, ce rapprochement, ce resserrement de nos liens, que je vous aurais proposé de toute façon.

J'indique d'ailleurs, pour que les choses soient bien claires, car je n'ai rien à vous cacher, que je compte tout autant que cet esprit nouveau inspire désormais les relations entre la Caisse des dépôts et la Caisse nationale d'épargne.



Je souhaite maintenant vous parler de la « réforme de la Caisse des dépôts » elle-même

Vous n'êtes pas seuls appelés à vous reformer. Dans cette démarche que je vous propose, qui va nous amener à resserrer nos liens, vous ne serez pas seuls amenés à faire un pas.

La Caisse des dépôts lance elle-même sa propre réforme. Elle a entrepris de réfléchir à son propre avenir et de contribuer, dans le dialogue, bien entendu, avec les pouvoirs publics, à en tracer elle-même les voies.

Quand je regarde l'établissement important dont j'ai maintenant la responsabilité, j'observe que, au cours des trente dernières années, la Caisse des dépôts a pris un nouveau visage. Elle a accru, elle a diversifié ses interventions traditionnelles, qui sont des interventions financières, en même temps, elle est devenue un acteur très important du développement du pays, elle a constitué à cet effet un grand réseau de filiales, que les responsables et souvent les élus locaux que vous êtes connaissez bien. Et elle leur a demandé d'épauler notamment les collectivités locales sur les thèmes, désormais classiques, de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'équipement et du logement, et en particulier du logement social.

Tout ceci constitue un groupe important — près de 25 000 agents y travaillent, au sein et autour de la Caisse des dépôts.

Eh bien, ce groupe a entrepris de s'interroger sur son avenir. Pourquoi ? Parce que le contexte, les institutions dans lesquelles nous sommes amenés à travailler demain, ne sont pas les mêmes que ceux d'hier. Il faut que nous ne manquions pas — et je le dis en regardant les élus — le grand tournant de la décentralisation. Ce serait vraiment un paradoxe, et un grave échec, que la Caisse des dépôts, qui a été toujours en rapports étroits avec les collectivités locales, passe à côté de cette évolution historique.

Par ailleurs, la situation économique de la France n'est plus la même. Elle est à la fois plus ouverte et plus dure que lorsque les grands axes sur lesquels l'Établissement s'est engagé ont été tracés. À l'époque, effectivement, le logement, l'aménagement, l'équipement du pays étaient tout à fait prioritaires et les choses se seraient moins bien passées pour les Français de ce point de vue-là si la Caisse des dépôts n'avait pas fait ce qu'elle a fait, en particulier au travers de ses filiales.

Aujourd'hui, nous devons nous demander si les créneaux sur lesquels nous avons beaucoup apporté sont aussi prioritaires qu'hier, par rapport à d'autres. Le gouvernement, aujourd'hui, insiste sur la nécessité de développer les investissements productifs. Les collectivités locales vont avoir de plus en plus, à mesure que des pouvoirs plus importants leur seront transférés, une multiplicité de préoccupations qui vont bien au-delà des secteurs sur lesquels nous sommes équipés pour les aider.

Alors, pour réfléchir à tout cela, un double débat vient d'être ouvert. C'est la première fois que j'en parle publiquement. Je suis heureux de le faire devant les Caisses d'épargne. Bien entendu, au-delà de vous, c'est à l'ensemble des Caisses d'épargne que je m'adresse.

D'abord, nous avons lancé un grand débat interne au sein de la Caisse des dépôts. J'ai appelé directement à réfléchir à ses destinées, à son avenir, environ 2 500 agents de la Caisse et de ses filiales, beaucoup d'entre eux ont consacré déjà du temps à réfléchir, à travailler, pour proposer leurs propres idées pour le développement ou la reconversion de l'Établissement.

Et puis, je consulte en ce moment des personnalités externes. À l'évidence, c'est le but de mon propos maintenant, à vous qui n'êtes ni la Caisse des dépôts ni des étrangers pour elle, je m'adresse à vous. Je vous pose, et je pose à travers vous au réseau, très rapidement, quatre questions.

1. La Caisse des dépôts assume des missions financières très importantes. C'est le cœur de sa tâche. Elle gère des fonds, elle pratique des interventions financières sur de multiples marchés, elle contribue aux équilibres financiers du pays, elle intervient désormais sur les marchés extérieurs, elle gère de grandes institutions d'assurance, de prévoyance et de retraite, que vous connaissez.

Ma première question, c'est de vous dire, à vous qui êtes très intéressés par tout cela — est-ce que vous estimez que nous faisons ceci convenablement ? Quels progrès, quels aménagements pensez-vous que nous devons apporter sur ce premier plan, qui est essentiel et central ?

2. Ma deuxième question s'adresse en particulier aux responsables locaux — et souvent aux élus que vous êtes : est-ce que sur le terrain, est-ce qu'auprès des municipalités, des conseils généraux, des régions, des communautés urbaines, des « pays » en milieu rural, l'action du groupe répond aux attentes de ceux qui y ont recours ? En particulier dans ses tâches traditionnelles que sont le financement et la réalisation d'équipements collectifs et de logements, ses contributions à l'action sociale, aux études économiques et urbaines ? Ou est-ce que vous estimez que nous devons, sur ces plans qui sont devenus classiques pour nous, améliorer et infléchir les choses ?

Cette question-là concerne notamment nos filiales M. Lagrange, maire de Chalon-sur-Saône, ici présent au titre de ses responsabilités dans les Caisses d'épargne, a été chargé par mon prédécesseur, M. Perouse, de présider une commission qui réfléchit à l'avenir des filiales de la Caisse des dépôts. Elle nous propose, progressivement, des évolutions intéressantes.

Mais je vous pose aussi la question : comment voyez-vous leur avenir ?

3. La troisième interrogation est la plus fondamentale : à quelles évolutions de la société française pensez-vous que la Caisse des dépôts doit contribuer demain en priorité ?

Pour préciser mon propos, je cite trois thèmes :

— la **décentralisation**. Quand il m'a fait l'honneur de me recevoir, après ma nomination, le président de la République m'a dit : « **Vous devez être un acteur essentiel de la décentralisation.** » Ceci doit être précisé. C'est à nous, et si vous le voulez bien, à vous et à nous, de préciser ce que ceci veut dire. Quel type d'appui devons-nous apporter demain, sous quelles formes plus respectueuses de leurs pouvoirs nouveaux, aux collectivités territoriales, et dans quels domaines ?

Je pense, par exemple, à des domaines où nous n'avons pas suffisamment apporté les problèmes de l'énergie, de la communication, de la gestion municipale et de l'informatique. Est-ce que nous ne pouvons pas être, autant que nous l'avons été hier sur le logement et l'équipement, les auxiliaires utiles pour les collectivités locales sur ces thèmes ?

— le **renforcement de notre appareil productif**. A première vue, la Caisse des dépôts n'est pas beaucoup intervenue dans ce domaine. Mais dès lors qu'il est la priorité nationale, aujourd'hui affirmée par le ministre de l'Économie et des Finances par le ministre du Plan, par le gouvernement dans son ensemble, devons-nous rester absents sur ce domaine ? Je veux vous poser la question.

— tout ce qui touche à l'activité sociale du pays. On parle beaucoup aujourd'hui d'économie sociale, d'innovations sociales, du soutien des associations. De quelles façons la Caisse des dépôts, qui n'y a-t-elle été tout à fait absente de ce secteur, pourrait-elle, à votre sens, y intervenir davantage ?

— enfin, d'autres thèmes, comme nos interventions dans le **Tiers monde**, peut-être d'autres encore, viendront à l'esprit de ceux qui voudront bien nous aider à y réfléchir.

4. Au regard de tout cela, et en particulier de la décentralisation, et en particulier des liens nouveaux entre vous et nous, quelle rearticulation imaginez-vous pour l'établissement que constitue la Caisse des dépôts et que vous connaissez ?

Voici les questions que j'ai saisi l'occasion de vous poser à travers ce discours que je vous tiens aujourd'hui à Mulhouse et, au-delà de vous, à l'ensemble du réseau des caisses d'épargne. Et si le président Solanet le veut bien, — je lui en avais d'ailleurs parlé il y a quelques semaines déjà, nous avons commencé à réfléchir ensemble sur ces sujets — je les diffuserai à l'ensemble du réseau. Je souhaiterais que vous soyez nombreux à vous associer à cette réflexion. Je compte sur votre avis. J'illustre ainsi mon intention de vous tenir informés de ce que nous faisons, de faire de vous des partenaires.

Pour en finir sur ce deuxième volet, je vous propose cette réflexion : notre avenir c'est aussi votre affaire.

∴

M. le Président, M. le Maire, Mesdames et Messieurs, je vous offre donc aujourd'hui, ici à Mulhouse, une nouvelle donne dans nos relations.

Nouvelle donne bien sûr, de votre point de vue, du côté des Caisses d'épargne. Je vous propose un type de relations nouvelles. J'espère que je serai entendu. Il ne s'agit pas de se faire plaisir : il s'agit, encore une fois, de travailler ensemble.

Nouvelle donne pour la Caisse des dépôts. J'entends mettre l'ensemble puissant qu'elle constitue avec ses filiales en mesure de se préparer aujourd'hui à mieux servir dans l'avenir.

Je vous offre donc un dialogue constructif entre partenaires égaux. J'espère que ce sera bien aussi votre souhait — parce que, évidemment, pour agir conjointement, il faut être deux.

Si c'est bien le cas, je vous propose aussi, en écho à des paroles qui ont été tenues à cette tribune il y a quelques instants, d'agir tout de suite. Que cette fin de 1982 et que l'année 1983 — qui sera pour vous une année de transition — ne soient plus le temps des états d'âme. Cela ne veut pas dire que j'invite tout le monde à être d'accord avec tout, bien entendu, mais les états d'âmes et les combats d'arrière-garde ne sont pas féconds. Il s'agit de se transformer tranquillement, quand tout bouge autour de soi, quand la conjoncture est très dure, quand notre mission de service public, dans la politique de l'épargne, dans le financement de l'économie, dans le soutien de la décentralisation, nous impose de tenir notre rang.

Et je souhaite que l'esprit que je viens de vous décrire — et qui m'anime sincèrement — souffle aussi sur chacune des Caisses d'épargne. De cette façon-là, ensemble, nous participerons sans restriction aux grandes tâches dont nous avons la charge devant le pays.

ANNEXE N° 4

Extraits du Code des Caisses d'épargne

Depôt des fonds à la Caisse des Dépôts et Consignations

Art. 19. (Décret n° 96-1067 du 31 décembre 1966, art. 2 ; Décret n° 69-590 du 10 juin 1969, art. 1° ; Décret n° 69-1109 du 11 décembre 1969, art. 5 ; Décret n° 73-1039 du 15 novembre 1973, art. 1° ; Décret n° 77-267 du 18 mars 1977)

Les Caisses d'épargne sont tenues de verser à la Caisse des Dépôts et Consignations toutes les sommes qu'elles reçoivent des déposants. Sous la réserve des fonds jugés nécessaires pour assurer le service des remboursements, ces sommes sont employées par la Caisse des Dépôts et Consignations :

1. En valeurs émises par l'Etat français et en valeurs ou prêts jouissant de sa garantie ;
2. En prêts aux communes, syndicats de communes, communautés urbaines, districts urbains, départements, territoires d'outre-mer, régions, chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et leurs assemblées permanentes ainsi qu'en prêts ou valeurs bénéficiant de la garantie de ces collectivités ou établissements ;
3. En valeurs émises par le Crédit foncier de France ou par le Crédit national ou en prêts à ces organismes ;
4. En valeurs inscrites à la cote officielle d'une bourse de valeurs françaises ;
5. En billets à ordre regis par les articles 183 et 184 du code de commerce, émis par les établissements prêteurs, détenteurs des créances hypothécaires, pour la mobilisation de tout ou partie de ces créances, lorsque ces effets sont susceptibles d'être acquis par le Crédit foncier de France ;
6. Au financement des prêts consentis par les Caisses d'épargne, conformément aux dispositions de la loi n° 65-554 du 10 juillet 1965 instituant un régime d'Epargne-Logement dans les cas où les fonds recueillis au titre de l'Epargne-Logement seraient insuffisants ;
7. Au financement de prêts complémentaires aux prêts d'Epargne-Logement ;
8. Au financement des prêts personnels consentis par les Caisses d'épargne ordinaires habilitées à consentir de tels prêts.

Garantie de l'Etat

Art. 50. Les fonds versés par les Caisses d'épargne à la Caisse des Dépôts et Consignations, y compris ceux employés dans les conditions de l'article 45 ci-dessus, bénéficient de la garantie de l'Etat.

Dissolution des Conseils d'administration

Art. 68. - Dans le cas où le Conseil d'administration d'une Caisse d'épargne ne se conformerait pas aux injonctions administratives, un arrêté du ministre des Finances et des Affaires économiques pourrait dissoudre ledit conseil si, après une mise en demeure de l'administration, ce dernier n'avait pas, dans un délai de quinze jours, satisfait à ces injonctions et adresse une délibération indiquant les mesures prises à cet effet.

Il est également procédé à la dissolution du Conseil par arrêté du ministre des Finances lorsqu'il est relevé à la charge du Conseil d'administration des négligences graves ou répétées ou des initiatives ayant eu pour effet ou étant susceptibles de nuire au crédit de l'établissement

Dans les trente jours qui suivent la dissolution, un nouveau Conseil est constitué dont les membres sont désignés par le préfet du département, sous réserve de l'approbation du ministre des Finances et des Affaires économiques

Par la suite, le renouvellement des pouvoirs du nouveau Conseil d'administration s'effectue dans les conditions prévues par les statuts de l'établissement

Durant la période comprise entre la dissolution de l'ancien Conseil et la nomination du nouveau, la caisse est administrée, pour l'expédition des affaires courantes, par une commission de trois membres désignés par le préfet

ANNEXE N° 5

Positions de diverses organisations syndicales

N B Ces positions sont publiées conformément à un engagement du Rapporteur et avec l'accord des organisations citées. Par souci d'harmonisation, il a paru plus clair de n'en présenter que l'essentiel et d'en proscrire toutes dispositions pouvant s'apparenter à une injonction faite au Parlement

SYNDICAT GÉNÉRAL DU PERSONNEL DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE LEURS SERVICES COMMUNS C.G.T.-FORCE OUVRIÈRE (décembre 1982)

(...) Nous avons, comme la grande majorité du personnel, beaucoup espéré à l'annonce de cette réforme et aujourd'hui encore nous serions tentés de nous rejouir de la volonté du Parlement.

En effet, face aux nouvelles contingences économiques de notre temps, il était urgent d'adapter un réseau qui, à défaut d'une restructuration en profondeur, aurait eu, comme nous en avons ici et là les prémices, de plus en plus de difficultés pour assurer sa mission.

Une parcellisation excessive des Caisses d'épargne, l'inertie de nombreux conseils d'administration, les clivages directoriaux et les obstacles qui en découlent rencontrés par les organisations syndicales dans la recherche d'un dialogue social positif, sont autant de facteurs nuisibles au développement harmonieux et plus encore à la pérennité d'une institution pourtant forte des sentiments de confiance de millions d'épargnants.

Malheureusement, loin d'apporter une solution efficace à ces problèmes, ce texte et plus particulièrement la rédaction de certains articles, nous font craindre que cette réforme si attendue, ne soit au bout du compte pour l'institution qu'un « époussetage de surface » et pour le personnel l'occasion de la remise en cause de ses acquis.

Cependant, comme toute proposition de loi, celle-ci est porteuse d'une volonté politique, que notre éthique syndicale ne nous permet d'apprécier qu'en fonction du seul intérêt des salariés du réseau. C'est pourquoi, sans reprendre dans sa globalité le texte de la loi, nous nous sommes limités au remaniement ou à la suppression de certains articles ne remettant pas en cause la cohérence du projet, mais qui s'ils étaient maintenus en l'état, iraient à l'encontre des intérêts du personnel et seraient de nature à engendrer de graves conflits.

Il s'agit notamment de l'article 17 (...) car outre les dangers qu'il représente pour le personnel, il remet fondamentalement en cause le cadre de liberté nécessaire à toute politique conventionnelle (...).

La remise en cause des accords locaux serait à nos yeux l'une des plus graves atteintes que l'on puisse porter à l'activité syndicale et partant aux travailleurs. »

SYNDICAT UNIFIÉ DES AGENTS ET CADRES DES CAISSES D'ÉPARGNE ET DE LEURS SERVICES COMMUNS (décembre 1982)

- Le Syndicat Unifié des Agents et Cadres des Caisses d'épargne, organisation majoritaire dans la profession (53,5 % aux dernières élections) entend à son niveau et avec ses forces participer à la réforme des Caisses d'épargne.

Il a, dans ce but, fait des propositions concrètes à partir du rôle spécifique de nos établissements auquel il reste attaché.

Ce rôle spécifique, basé sur

— la collecte de l'épargne des ménages,

— l'utilisation des fonds vers les équipements collectifs et le logement social, se caractérise par la conjugaison des activités des Caisses d'épargne et de la Caisse des Dépôts et Consignations

Aujourd'hui, nous devons nous intégrer à la vaste entreprise de décentralisation et de régionalisation

Notre rôle spécifique doit se préciser, s'amplifier, notre collecte doit avoir un double objectif :

— favoriser la formation, la juste rémunération, et le développement de l'épargne des ménages,

— assurer le financement des collectivités décentralisées : locales, départementales, régionales.

Les conditions nécessaires à l'évolution et au développement des Caisses d'épargne sont directement dépendantes

★ de la démocratisation de leur fonctionnement,

★ d'une organisation rationnelle du réseau,

★ de rapports plus étroits avec la Caisse des Dépôts et Consignations sur la base d'une franche association,

★ de l'établissement de dispositions juridiques fixant clairement les relations entre les personnels et les employeurs de façon à lever les ambiguïtés qui existent et qui ont engendré une grave situation conflictuelle préjudiciable à la bonne marche des Caisses d'épargne.

(...) La forme juridique de société anonyme choisie pour le CENCEP ne nous paraît pas correspondre aux activités et au rôle que doit jouer l'organisme national.

Nous considérons que la fusion de plusieurs Caisses d'épargne doit faire l'objet d'un accord du comité d'entreprise ou de la délégation du personnel (...).

À la suite du choix fondamental effectué lors du débat sur la loi Auroux, le personnel n'est plus soumis aux conventions collectives

Placé sous statut de droit privé, il est nécessaire de bien fixer les règles de fonctionnement des relations de travail

Il faut, pour éviter une situation conflictuelle qui n'a que trop duré depuis 1975, que les textes ne soient pas sujets à ambiguïté (...).

S'agissant d'un statut et non de conventions collectives, la composition de la Commission paritaire nationale doit être le reflet exact de la représentation des salariés compte tenu de son pouvoir d'élaborer le statut (...).

L'aménagement de la durée du travail ne peut être du ressort national pour les 23 000 points de collecte dont 3 700 guichets permanents

Nous proposons de négocier nationalement « la durée du travail et les conditions de son aménagement » en modifiant le texte en ce sens

Dans sa rédaction actuelle, l'article 17 aurait pour conséquence de provoquer dès sa promulgation une situation conflictuelle d'ampleur nationale car la Commission paritaire nationale pourrait être saisie de milliers d'accords locaux et de décisions de Conseil d'administration

Submergée, la Commission paritaire nationale se trouverait dans l'incapacité totale de se prononcer rapidement

Un tel contentieux peserait d'un poids considérable sur le fonctionnement des Caisses d'épargne et la mise en place de la réforme (...).

Nous proposons de mettre à la charge de la Commission paritaire nationale le soin d'annuler une décision locale alors que le texte de loi charge la commission de la pérenniser.

(...) Le prolongement de l'incertitude concernant le rôle et les structures du réseau n'est pas favorable au fonctionnement et au développement des Caisses d'épargne

Le blocage actuel de l'institution ne peut se prolonger sans préjudice certain »

**SYNDICAT NATIONAL DES CADRES
DES CAISSES D'ÉPARGNE DE FRANCE (C.G.C.)**
(novembre 1982)

« La C.G.C. est favorable globalement à la réforme des Caisses d'épargne donnant enfin une autorité, un véritable chef de réseau à cette Institution composée de 470 Caisses ne pensant et ne vivant que de leur autonomie.

Elle met en place des structures qui permettront la représentation des Caisses d'épargne à tous les niveaux — local, régional, national — et ainsi une meilleure intégration à la vie économique.

Elle précise les pouvoirs respectifs des Conseils de Surveillance et des Directoires donnant à ceux qui ont la compétence technique, les moyens pour assumer leurs responsabilités.

La C.G.C. n'a pas à se prononcer sur la « Démocratisation » des Conseils de Surveillance telle que proposée par le Parti socialiste.

Mais elle s'est prononcée à une très forte majorité en faveur des structures du réseau proposées par le rapport Ancian.

Les observations qu'elle propose sont les suivantes :

1. Nominations des membres du Directoire par le Conseil de surveillance.

Le C.S. nommant les membres du Directoire en sera donc l'employeur. Or parmi les membres du C.S. il y aura des représentants des salariés employés du Directoire, puisqu'il est mandataire social.

Il y aura donc dans les C.F. des employés-employeurs (...).

Il serait donc souhaitable que lorsque le C.S. se prononce sur la nomination des membres du Directoire, sur le choix du président du Directoire et sur leur suspension ou révocation, les représentants du personnel n'aient qu'une voix consultative.

D'autre part, la loi devrait apporter des précisions sur la situation des membres du Directoire — à savoir s'ils seront salariés et mandataires sociaux sous régime statutaire ou s'ils seront seulement des mandataires sociaux sous contrat spécifique.

2. Organisation des relations de travail

Le régime juridique des relations de travail n'est pas clair (...).

Le problème juridique reste entier.

3. Composition de la Commission paritaire nationale (art. 14)

Tel que redécouvert et du fait que la C.G.C. est par essence un syndicat catégoriel, les voix acquises lors des élections professionnelles raménées à la population totale ne peuvent être suffisantes pour obtenir un siège (...).

Nous souhaiterions que soient constituées au sein de la C.P.N. trois collèges (employés, grades et cadres) et que la répartition des sièges se fasse par collège sur la base des résultats obtenus lors de nouvelles élections professionnelles.

Ainsi les problèmes spécifiques à chaque catégorie pourraient être négociés par ses représentants.

Nous sommes tout particulièrement sensibles à ce que cet article soit revu. Il est impensable que les grades et cadres soient exclus des négociations portant sur leurs conditions de travail.

La C.G.C., contrairement aux autres syndicats professionnels, ne s'élève pas contre l'article 17.

Elle juge en effet indispensable une remise en ordre dans le réseau et fait confiance aux négociateurs pour que ce qui est raisonnable soit maintenu et n'attend pas de la loi une protection sociale spéciale. Si ce qui a été acquis est juste, il sera préservé.

Mais ce qui n'est pas conforme à la juste règle — « travail égal, salaire et avantages égaux » doit être revu dans notre profession.

**SYNDICAT NATIONAL DES AGENTS ET CADRES DES CAISSES D'ÉPARGNE
ET DE LEURS SERVICES COMMUNS - C.F.T.C.**

(novembre 1982)

« Oui, il y avait urgence à reforme, mais à nos yeux, c'était une réelle reforme de l'épargne qui s'imposait avant tout. Celle propre au réseau aurait ensuite du suivre »

Les pouvoirs publics en ont décidé autrement. Ces derniers ont-ils examiné en toute objectivité le texte proposé ? Ont-ils su peser les chiffres sus-indiqués ?

27 millions de déposants,

plus de 400 milliards de francs de ressources. Ont-ils su peser réellement le coût bénéfique de cette reforme, (sous réserve qu'il le soit), en rapport des sommes nécessaires à sa mise en place (organisation des élections, mise en place de nouvelles structures, avec toutes les lourdeurs administratives conséquentes) ?

Pour ce qui nous est proposé et sans aucun doute sera appliqué, la finalité de notre institution sera-t-elle respectée ?

Permettez nous d'en douter ?

() Oui au maintien du groupe, sous réserve de ne point voir la C.D.C. étendre sa mainmise au détriment de nos caisses. Aussi sommes-nous en l'état actuel du texte, totalement opposés aux nouvelles attributions dévolues à la O.C.D.C. (participation plus qu'étroite au sein des SOREFI et du CENCEP). Comment ne pas craindre le poids que représente cette administration dans toutes décisions. Le renforcement son rôle n'a-t-il point pour arrière-pensée de pouvoir par ce biais inciter nos établissements à drainer ses disponibilités vers le marché monétaire ?

La participation sur la base de 50/50 dans les SOREFI ne posera-t-elle pas le problème du financement des collectivités locales en raison des prélèvements effectués sur les Caisses d'épargne et la Caisse des Dépôts et Consignations ? Gardons en mémoire le rôle social de notre institution et que tout soit mis en œuvre pour le respect de celui-ci. En aucune manière, nous ne devons cautionner une politique incitative au placement des fonds de nos déposants vers un autre circuit.

() Pour nous C.F.T.C. il ne peut être question d'utiliser le langage de certains qui tend, au vu de quelques cas, certes désavouables et même scandaleux, jeter le discrédit sur la totalité des administrateurs actuellement présents au sein de nos caisses.

Conseils consultatifs - notre organisation syndicale est opposée à la mise en place de ces instances.

Conseils de surveillance - représentants des déposants - La C.F.T.C. est opposée à la détention de la majorité absolue ()

La C.F.T.C. renouvelle auprès des hautes instances son désir de voir son intégration officialisée au sein de la Commission paritaire nationale. Aussi, demandons-nous que soit procédé dans les meilleurs délais à une élection nationale dans le réseau pour que soit déterminée par les salariés la composante de ladite commission ()

Art. 17 - Cet article est inacceptable pour notre organisation syndicale -

**SYNDICAT NATIONAL
DES AGENTS DES CAISSES D'ÉPARGNE CGT**

(décembre 1982)

« L'importance considérable des équipements sociaux de toute nature réalisés depuis des décennies, avec la collecte de l'épargne réalisée par le 470 Caisses « Ecureuil », n'est pas à démontrer.

La question aujourd'hui posée n'est pas de savoir s'il faut continuer dans cette voie : il n'est que de consulter les élus des grandes ou des moyennes villes, pour constater combien les équipements collectifs font encore défaut ou sont insuffisants.

La question est : comment le réseau peut-il contribuer à la résorption du chômage ? A la reconquête du marché intérieur ? Au développement de l'activité industrielle ?

La réponse est dans le maintien du réseau dans sa mission spécifique, dans l'accroissement des moyens nécessaires pour mieux y faire face, dans la démocratisation des Conseils d'Administration des Caisses et des organes de gestion du réseau à tous les niveaux, dans la préservation des acquis sociaux du personnel comme moyen de créer le climat social propice aux évolutions nécessaires.

D'ores et déjà, l'affectation de l'épargne populaire aux équipements collectifs se traduit par des retombées importantes sur l'emploi dans le secteur de B.T.P. et les industries périphériques. L'investissement social apparaît bien ici comme un élément du développement économique équilibré. Il est, à ce titre, aussi un moyen de combattre la crise.

Nous proposons donc que la collecte de l'épargne sur livret soit stimulée par :

- un relèvement significatif de plafond du Livret A,
- l'amélioration des capacités d'épargne populaire, par le relèvement du SMIC,
- le maintien du pouvoir d'achat des salaires conventionnés.

Cette forme de collecte et d'utilisation de l'épargne doit primer sur une politique de stimulation d'une épargne dite « à risque » qui, en fait, favorise les placements sans risque, exonérés d'impôt, coûteux pour les entreprises et le budget de l'Etat. Il est remarquable que la floraison de SICAV n'a pas stimulé l'investissement productif et n'a pas profité qu'aux revenus les plus élevés, en quête de placements spéculatifs et fiscalement avantageux. On sait ce qu'une telle politique a coûté au pays, en faillites, chômage, déperdition de moyens d'investir.

Ceci étant, le gouvernement dispose maintenant, avec le secteur bancaire et les entreprises nationalisées, de moyens déterminants pour revivifier le tissu industriels et élaborer une politique de l'épargne répondant bien aux besoins de la population, dans le domaine de l'emploi et des équipements sociaux.

La démocratisation des Conseils d'administration des caisses locales, des URCE, de l'UNCEF proposée par la C.G.T., répond au besoin d'une nouvelle efficacité sociale et économique. Elle vise à améliorer les moyens de la collecte et son utilisation, au plus près des besoins de la population, par la participation, à cette tâche, de toutes les parties intéressées : municipalités, associations de consommateurs, organisations familiales, syndicats, c'est-à-dire les représentants des forces vives du pays où se trouvent les compétences, les dévouements, le civisme nécessaires.

Les propositions de la C.G.T. visent aussi à articuler l'action des caisses au plan départemental et régional avec les assemblées élues, afin de nouer, à tous niveaux, les relations permettant une meilleure adéquation des financements aux besoins des collectivités locales et des ménages.

Pour donner son plein effet à cette orientation, il convient de maintenir, pour les Conseils démocratisés, les pouvoirs détenus par les Conseils actuels.

On ne peut, en bonne démocratie, gérer l'épargne populaire comme le feraient des particuliers, mettant leur capital en commun pour créer une société anonyme et se déchargeant sur un directoire du soin de bien le gérer. Il s'agit ici de ressources placées par des épargnants et devant être utilisées au mieux des intérêts de la collectivité, pour répondre à la mission impartie au réseau. Il est légitime que les parties intéressées gèrent cette richesse commune pour en tirer une pleine efficacité.

Le personnel doit prendre toute sa part dans cette gestion à travers sa représentation au Conseil. C'est un moyen d'apporter aux autres composantes, l'avis technique motivé et pluraliste, nécessaire à une bonne gestion, en même temps qu'elle permet d'exposer et de résoudre les questions sociales, par un dialogue qui prévienne les conflits.

Pour bien répondre à sa mission et constituer un interlocuteur à part entière vis-à-vis de tutelle, le réseau doit être doté d'une réelle autonomie de gestion. Ceci exclut la constitution d'organismes tels que les SOREFI et le CENCEP avec la participation de la C.D.C.

Il y a entre l'autonomie des Caisses d'Épargne — établissement sans but lucratif, de droit privé — et la constitution de SOREFI (société anonymes ayant statut d'établissements financiers) une contradiction qui ne peut s'expliquer que par une volonté de créer la « structure d'accueil », nécessaire à la collecte d'une épargne destinée à tout autre chose que l'investissement social. Cette affirmation est confortée par les orientations énoncées par le ministère des Finances, en faveur de la constitution d'une épargne « à risque » destinée au soutien des entreprises privées.

En outre, l'institution des SOREFI et du CENCEP, en renforçant la tutelle du ministère des Finances sur le réseau, constitue celui-ci en réseau de la Caisse des Dépôts et Consignations et apporte un démenti aux affirmations selon lesquelles l'autonomie de gestion des Caisses serait préservée.

La loi de réforme introduit un statut hybride, à mi-chemin entre la nationalisation de fait et le statut de droit privé : cette situation est grosse de conflits entre les Caisses (dont les représentants voudront consacrer l'épargne aux besoins de la population) et les orientations du ministère des Finances, exprimées par la C.D.C. dans les organismes prévus par la loi.

De plus, la constitution des SORFI amène à poser la question du devenir des instances telles que les délégations régionales de la C.D.C. (ou sont employés plusieurs centaines d'agents), les comités de prêts.

Le statut du personnel

Le statut du personnel des Caisses d'Épargne est établi par la Commission paritaire nationale, dont la composition est prévue par ce même statut. Elle réunit les représentants des Conseils d'administration et les représentants des organisations syndicales.

La spécificité du statut est établie par plusieurs décisions du Conseil d'État et confirmée par la loi Auroux exécutant le personnel des Caisses d'Épargne du champ d'application de la loi sur les conventions collectives.

Il constitue un ensemble cohérent, rassemblant non des accords collectifs mais des décisions de la Commission paritaire nationale, prises à l'unanimité.

Ainsi les partenaires sociaux ont édifié, en plus de trente ans, un véritable code professionnel.

Ces textes, joints aux accords conclus localement et aux jurisprudences établies par la Commission paritaire elle-même à propos de l'applicabilité de ses décisions, forment un ensemble social très riche, formalisant la diversité des situations locales et les grandes règles de la communauté professionnelle.

Ils ne sont pas des signes de privilèges mais des avancées sociales compatibles avec le niveau de développement du pays. Ils sont les justes contreparties de la productivité et de la compétence du personnel. Ils ont permis que s'établisse une stabilité d'emploi propice aux adaptations rapides auxquelles le réseau a été soumis en quelques années.

Pour mémoire : les 23 000 agents du réseau assurent la gestion informatisée de 27 millions de comptes à travers 6 500 agences et 400 cars succursales, repartis en 470 Caisses ou ont été effectuées, en 1981, 289 millions d'opérations.

Le personnel suit une formation professionnelle sanctionnée par un certificat de titularisation professionnelle, puis un certificat d'aptitude professionnelle, à quoi s'ajoutent divers stages de formation ponctuelle. Tout le personnel gradé a suivi un stage de mise à niveau de 5 semaines.

La proposition de loi contient, dans son titre III, plusieurs dispositions auxquelles le personnel s'oppose avec force, ainsi que le montre une pétition signée massivement.

Cette partie de la loi présente les dispositions statutaires, les résultats des délibérations de la Commission paritaire comme autant d'accord collectif : c'est une définition qui ne correspond à aucune réalité sociale dans le réseau, puisque, comme nous l'avons rappelé, la C.P.N. prend des décisions dans une forme spécifique, comme élaborant le statut. De la définition proposée par la loi de réforme découlerait un nouvel imbroglio juridique.

Nous estimons que la décision la plus conforme à la réalité des faits et préservant la clarté dans la situation à venir consiste à définir par la loi ce que la pratique a institué entre les partenaires sociaux : un statut du personnel de droit privé, une Commission paritaire prenant des décisions. La C.G.T. comme les autres organisations syndicales est favorable à la disposition de la loi de réforme prévoyant que les décisions de la C.P.N. seront prises à la majorité des 4/5.

La proposition de loi cite plusieurs domaines où la négociation devra porter impérativement

- règle de recrutement et de carrière,
- formation professionnelle,
- classification des emplois et des établissements,
- droit syndical,
- aménagement du temps partiel.

La C.G.T. est d'autant plus favorable à ces négociations qu'elle les demande depuis plusieurs années. Cependant, nous considérons qu'on ne peut à la fois demander aux partenaires sociaux de négocier et — comme le prétend la proposition de loi — imposer au préalable une sentence arbitrale qui, par nature est la négation de la négociation.

Il y a là une contradiction avec la doctrine gouvernementale en matière de rapports sociaux à l'entreprise.

D'une part, on ne saurait prétendre, comme induit par l'article 17, que les 470 caisses sont des établissements privés possédant comme tels le droit de conclure des accords sociaux et d'autre part les priver de ce même droit en renvoyant ces accords passés et à venir à l'aval de la Commission paritaire nationale.

En outre, il y a une impossibilité pratique à soumettre tous les accords ainsi conclus à la C.P.N. Ce serait, de plus un pas en arrière, sans précédent en France, par rapport au droit du travail, que de donner un fondement légal à une telle remise en cause d'acquis sociaux. Ce serait, là encore, démentir la doctrine du gouvernement en matière de rapports sociaux.

**C.F.D.T. — SYNDICAT NATIONAL
DU PERSONNEL DES CAISSES D'ÉPARGNE**
(mars 1983)

Article 13

Cet article reprend les termes de « statuts » et « d'accords collectifs » qui sont à l'origine non seulement de procès multiples mais de la paralysie des structures paritaires depuis 1976. Ces conflits naissent de la volonté des employeurs de se réserver la possibilité de dénoncer annuellement des accords, alors que les organisations syndicales entendent maintenir intégralement la sécurité du statut.

La dénonciation de la décision ne peut se faire qu'avec les mêmes règles que l'adoption.

Article 15

Comment une commission peut-elle conclure des « accords » ?

C'est un « être unique » qui délibère et prend des décisions, mais qui n'a pas d'interlocuteurs. À l'inverse, les « accords » supposent des signatures distinctes et, en matière de droit du Travail, l'intervention positive des syndicats majoritaires, ce qui est contraire à un vote.

En effet, dans les articles 13 et 15, le principe est posé du statut du droit privé, mais la formulation se réfère constamment à la notion d'accords collectifs, comme s'il s'agissait d'accords intervenus dans le cadre de l'article L. 1311 du Code du Travail, alors que la première loi Auroux en date du 4 août 1982 a retiré les caisses d'épargne de la liste des entreprises soumises aux conventions collectives.

Article 16

Cet article précise : « les dispositions statutaires en vigueur ». L'esprit de cet article 16 est de confirmer la validité du statut du Personnel. Il serait cependant utile d'être plus précis, car le maquis juridique dans lequel l'on se trouve depuis 1976 doit conduire à une rédaction plus rigoureuse.

En effet, en l'état actuel de la jurisprudence, deux constructions juridiques sont possibles :

— les dispositions statutaires sont interprétées par le Patronat comme étant les dispositions en vigueur en 1950 (loi sur les conventions collectives), tout autre accord intervenu postérieurement à cette date ne pouvant être considéré comme incorporé au statut ;

— les dispositions statutaires sont interprétées par les syndicats comme étant toutes les modifications intervenues à la suite d'une délibération prise par la Commission paritaire nationale.

Or, une loi interprétative en date du 24 mai 1951 précise que le statut demeure en vigueur. Qui plus est, l'arrêt de la Cour d'appel de Paris en date du 29 avril 1980, maintient en vigueur le statut et la Commission paritaire nationale.

Pendant 30 jours, le statut du Personnel a été modifié par la Commission paritaire nationale conformément aux règles qu'elle s'était fixées en application de la loi de 1937. Néanmoins, les patrons depuis 1976, contestent la validité du statut, prétendant que les décisions de la Commission paritaire nationale depuis 1950, constituent des accords collectifs soumis à la législation des conventions collectives.

En outre, s'agissant dans le texte d'un statut qualifié de « droit privé », pourquoi s'en remettre à une décision ministérielle à travers un arbitrage qui déciderait du contenu du statut dans ses dispositions essentielles ? Dans ce cas, la médiation (article L 524-1 du Code du Travail) paraît plus adaptée. L'arbitrage ne pourrait être maintenu, qu'à la condition que le statut retrouve son caractère réglementaire.

Article 17

Cet article est inacceptable pour trois raisons

1° JURIDIQUEMENT :

L'article 17 est contraire aux principes généraux du Droit du Travail, selon lesquels tout accord plus favorable aux salariés(es) s'impose aux parties, même à l'encontre des normes juridiques traditionnelles (loi, règlement, statut). Il contrevient à la règle de la libre discussion des conditions de travail dans chaque entreprise. Il raye d'un trait de plume les droits des employeurs et ceux des sections syndicales d'entreprise, un acquis de mai 68.

L'article 17 vise les accords locaux qui sont passés entre deux ou plusieurs personnes physiques, contrairement à la Commission paritaire nationale¹ ou il y a vote et non, signature. Les accords locaux, de ce fait, peuvent être considérés comme des contrats. Le personnel embauché peut estimer que ces accords locaux sont des éléments essentiels et déterminants du contrat de travail passé avec l'employeur (employeur autonome).

De plus, même si elle n'est pas rétroactive, la loi pose dans son application le problème de la rétroactivité. La Commission paritaire nationale peut en effet annuler une décision prise il y a 30 ans (décision qui crée des droits). Le principe du droit veut qu'une loi, un acte administratif, n'ait pas d'effet rétroactif. Cela signifie que, dans la mesure où il (ou elle) établit une nouvelle ou modifie une situation juridique, il (ou elle) ne peut avoir d'incidences que pour l'avenir et ne peut conduire à réviser les acquis de la situation antérieure.

2° SYNDICALEMENT :

Remettre en cause les accords locaux passés à venir tel que le prévoit l'article 17 :

— C'est réduire les délégués(es) du personnel et le comité d'entreprise à néant

— C'est réduire le rôle des organisations syndicales au plan local

— C'est la négation du droit à la négociation, voire même du droit de grève dans l'entreprise (le « chef de réseau » dénommé CENCLP se voit ainsi doter de la prérogative de chef d'entreprise sans être pour autant l'employeur !)

En effet, tout accord conclu risque de se voir annulé par la Commission paritaire nationale. De plus, lors d'une grève, pourquoi les patrons joueraient-ils le jeu de la négociation locale ? Au pire, accorderaient-ils tout, sachant très bien que leurs pairs, en votant contre en Commission paritaire nationale, annuleraient l'accord !

3° POLITIQUEMENT :

L'article 17 nous montre que le législateur voudrait à la fois conserver la notion d'employeur à chaque caisse et laisser la maîtrise totale des relations sociales à un organisme central (le CENCLP). En clair, cet article 17 vise à nous imposer un fonctionnement qui, par analogie, serait celui de l'administration ou des banques nationalisées. Rien ne pourrait se négocier localement, tout devrait être traité au niveau national.

Il s'agit là d'une nationalisation rampante du réseau qui ne veut pas dire son nom, de peur soit d'effrayer la clientèle, soit d'effaroucher le personnel.

La réalité des caisses d'épargne est bien différente : 470 entités autonomes qui font qu'un agent est salarié d'une caisse d'épargne précise, à la différence d'un employé(e) de la B.N.P., du Crédit Lyonnais, de la Société générale.

Nous estimons que

— Le statut doit demeurer le dénominateur commun à l'ensemble du personnel des caisses d'épargne

— Nulle personne morale, telle la Commission paritaire nationale, peut empêcher un employeur (le conseil) et les organisations syndicales représentatives d'une caisse d'épargne de conclure un accord. —