

N° 39

# SÉNAT

1<sup>re</sup> SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

---

Annexe au procès-verbal de la 1<sup>re</sup> séance du 15 novembre 1960.

---

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1961, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.*

Par M. Marcel PELLENC

Sénateur,

*Rapporteur général.*

---

TOME III

**EXAMEN DES CREDITS  
ET DES DISPOSITIONS SPECIALES**

---

ANNEXE N° 29

**CAISSE NATIONALE D'ÉPARGNE**

*Rapporteur spécial : M. Georges MARRANE*

---

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1<sup>re</sup> législ.) : 866, 886 (annexe 33) et in-8° 194.  
Sénat : 38 (1960-1961).

Mesdames, Messieurs.

Comme celui des Postes et Télécommunications, le budget annexe de la Caisse nationale d'épargne sera désormais présenté suivant les normes du plan comptable général. La première section qui retrace les recettes et les dépenses ordinaires constitue le compte d'exploitation ; la seconde, qui reprend les recettes et les dépenses en capital, enregistre l'évolution du patrimoine de la Caisse.

**I. — Le budget ordinaire (1<sup>re</sup> section).**

Pour 1961, il s'équilibre en recettes et en dépenses à 680.920.000 NF contre 581.230.000 NF en 1960, ce qui représente une majoration sensiblement égale à celle de 1960, sur 1959, soit 17 p. 100.

Les recettes attendues sont les suivantes :

	1960	1961	VARIATIONS
	(En nouveaux francs.)		
Produit du placement des fonds en dépôts .....	578.500.000	677.800.000	+ 99.300.000
Droits perçus pour avances sur pension .....	1.300.000	1.400.000	+ 100.000
Revenus de la « Dotation » .....	1.130.000	1.400.000	+ 270.000
Produits accessoires et recettes exceptionnelles .....	300.000	320.000	+ 20.000
<b>Total.....</b>	<b>581.230.000</b>	<b>680.920.000</b>	<b>+ 99.690.000</b>

Les dépenses prévues sont les suivantes :

	1960	1961	VARIATIONS
	(En nouveaux francs.)		
Intérêts à servir aux déposants.....	334.650.000	392.130.000	+ 57.480.000
Personnel et charges sociales.....	17.999.484	18.930.322	+ 930.838
Matériel et fonctionnement des services .....	28.413.739	30.573.597	+ 2.159.858
Dépenses diverses.....	105.800	105.800	»
<b>Total.....</b>	<b>381.169.023</b>	<b>441.739.719</b>	<b>+ 60.570.696</b>

Le budget ordinaire fait donc apparaître un *solde créditeur*, qui, à l'exclusion d'une somme de 4,4 millions de nouveaux francs virée à la dotation, sera versé au budget général, de 239.180.281 nouveaux francs, contre 200.060.977 nouveaux francs en 1960.

Cet ensemble de chiffres appelle plusieurs observations :

*Première observation : Les bases de calcul des recettes et des dépenses.*

Depuis que le Gouvernement a soumis à nos délibérations le projet de budget de la Caisse nationale d'épargne pour 1961, il a pris un décret n° 60-1150 du 29 octobre 1960 qui entraîne des modifications importantes dans ce budget.

En effet, les évaluations de dépenses sont modifiées par suite de la récente publication de ce décret.

Ce texte abaisse de 3 à 2,80 p. 100 le taux des intérêts que la Caisse nationale d'épargne sert à ses déposants. Il s'ensuit que le montant des dépenses a été surestimé de quelque 26 millions de nouveaux francs et que le versement au budget général a été sous-estimé d'autant, en supposant que cette réduction d'intérêt sera sans influence sur le montant des dépôts.

Mais les personnalités les plus compétentes dans la gestion des Caisses d'épargne sont convaincues qu'il en résultera une réduction du montant des dépôts prévus.

C'est ainsi qu'au cours d'une réunion du Conseil supérieur des Caisses d'épargne tenue le 26 octobre dernier, le représentant du Ministre des Finances a indiqué que le Gouvernement avait

l'intention de baisser de 3,25 à 3 p. 100 le taux d'intérêt à servir aux dépôts des Caisses d'épargne ordinaires et de ramener de 4 à 3,75 p. 100 le taux d'intérêt payé par la Caisse des dépôts aux Caisses d'épargne ordinaires.

Il en est résulté une large discussion sur cette question au Conseil supérieur des Caisses d'épargne.

Il a été fait remarquer, au représentant des finances, que cette baisse du taux d'intérêt imposée aux déposants est susceptible de se traduire par une réduction du montant des dépôts et par un bouleversement de la gestion, à la fois dans les recettes et les dépenses.

Qu'au surplus, parmi ces déposants, il y avait un nombre important de personnes âgées qui subissent la hausse du coût de la vie et des loyers et verront, de plus, réduire le rapport de leurs économies placées aux Caisses d'épargne ordinaires.

Enfin, le freinage du montant des dépôts dans les Caisses d'épargne ordinaires aura comme conséquence une nouvelle réduction du montant des prêts accordés aux collectivités locales en application de la loi Minjoz.

En conclusion de la discussion, le Conseil supérieur s'est prononcé à l'unanimité, moins la voix du représentant du Ministre des finances et deux abstentions, contre la proposition de baisse du taux d'intérêt.

Cette information établit que la réduction du taux d'intérêt de 3 à 2,80 p. 100 servi aux dépôts de la Caisse nationale d'épargne aura vraisemblablement des répercussions sur le montant des dépôts et risque ainsi de modifier les chiffres de recettes et de dépenses du budget qui nous est soumis.

Il est utile d'ajouter qu'à aucun moment le représentant du Ministre des Finances n'a laissé espérer une baisse du taux d'intérêt des prêts consentis en application de la loi Minjoz aux collectivités locales ou aux organismes d'H. L. M.

L'éventualité d'une réduction du montant prévu des dépôts en 1961 à la Caisse nationale d'épargne, comme conséquence de la baisse du taux d'intérêt de 3 à 2,80 p. 100 servi aux épargnants, s'est trouvée, en fait, confirmée par la déclaration, le 2 novembre dernier, du Secrétaire d'Etat à l'Assemblée Nationale qui a rappelé que c'est en 1958, en raison de la détresse financière du moment, que pour provoquer un courant de nouveaux dépôts le taux d'intérêt des caisses d'épargne ordinaires a été porté exceptionnellement à 3,25 p. 100.

Or, il est bien évident que si l'élévation du taux d'intérêt a eu pour conséquence un courant de nouveaux dépôts, la baisse du taux d'intérêt aura vraisemblablement un résultat contraire, ce qui peut produire des modifications sérieuses dans les chiffres du budget de la Caisse nationale d'épargne pour 1961, tel qu'il vous est proposé.

Pour toutes ces raisons, votre Commission des finances proteste énergiquement contre une telle mesure. Prise sous le prétexte de diminuer le loyer de l'argent, elle frappera les petits épargnants, clientèle traditionnelle des caisses d'épargne et la Caisse nationale elle-même où, depuis quelques années, on constate une stagnation du nombre des livrets ouverts.

*Deuxième observation : l'activité de la Caisse nationale d'épargne.*

En effet, la progression du poste « intérêts à servir aux déposants » résulte plus de l'augmentation du montant moyen des dépôts que de l'augmentation du nombre des comptes.

L'évolution du *montant des dépôts* est retracée dans le tableau ci-après :

ANNEES	MONTANT total des dépôts.	AUGMENTATION par rapport à l'année précédente.	POURCENTAGE d'augmentation.
	(En millions de nouveaux francs.)		
1950 .....	3.009	»	»
1951 .....	3.365	356	+ 11,8
1952 .....	3.893	528	+ 15,7
1953 .....	4.690	797	+ 20,4
1954 .....	5.599	909	+ 19,3
1955 .....	6.644	1.045	+ 18,6
1956 .....	7.547	903	+ 13,5
1957 .....	8.235	688	+ 9,1
1958 .....	9.418	1.183	+ 14,3
1959 .....	10.910	1.492	+ 15,8
1960 (au 30 septembre).....	(a) 11.620	»	»

(a) Montant approximatif.

Comme on peut le constater, le rythme d'accroissement des dépôts tend à se ralentir. *Par rapport au 31 décembre 1959*, il n'a été, au 30 septembre 1960, que de 710 millions de nouveaux francs. Ce fait tient à deux causes : la médiocre situation économique et les retraits importants opérés au Maroc et en Algérie.

En ce qui concerne l'évolution du *nombre des livrets*, il faut bien constater que la Caisse nationale d'épargne connaît une certaine stagnation, alors que dans le même temps les caisses d'épargne ordinaires enregistrent de sensibles progrès. Cette observation est mise en relief par le tableau suivant :

**Evolution du nombre de comptes de 1950 à 1960.**

(Métropole et Algérie.)

	CAISSE NATIONALE d'épargne.	CAISSES D'EPARGNE ordinaires.
	(En milliers.)	
Au 1 <sup>er</sup> janvier :		
1950 .....	12.304	11.835
1951 .....	12.279	11.847
1952 .....	12.220	(1) 12.663
1953 .....	12.139	12.704
1954 .....	12.073	12.776
1955 .....	12.024	12.919
1956 .....	12.005	13.145
1957 .....	12.010	13.382
1958 .....	12.014	13.640
1959 .....	12.007	13.900
1960 .....	(2) 12.034	14.221

(1) Y compris, à compter de 1952, les comptes des caisses d'épargne des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

(2) Après incorporation de 17.000 comptes de la Réunion.

Les causes de ce phénomène sont connues : la Caisse nationale d'épargne ne dispose pas des mêmes atouts que les caisses ordinaires. D'une part, le taux de l'intérêt qu'elle sert à ses déposants est plus faible et le décret du 29 octobre dernier ne supprime pas l'écart existant.

D'autre part, elle ne dispose pas des moyens nécessaires pour effectuer une publicité comparable en intensité à celle de ses concurrentes. Notons toutefois qu'un effort plus important, quoique encore insuffisant, sera consenti cette année, puisque son budget de propagande passe de 1.600.000 NF à 1.800.000 NF.

Ce crédit permettra notamment :

- d'attribuer des primes de propagande au personnel des bureaux de poste desservant les populations rurales ;
- de projeter, dans une vingtaine de départements, le seul film publicitaire d'entr'acte réalisé par la C. N. E. ;
- de faire une publicité sur une petite fraction des boîtes d'allumettes vendues par la S. E. I. T. A. et dans quelques revues ;
- de participer aux foires-expositions ;
- de rechercher, par une augmentation des primes qui leur sont allouées, un meilleur concours des instituteurs en vue du développement de l'épargne scolaire.

En fait, compte tenu de la modicité des crédits qui lui sont consentis, la C. N. E. ne peut guère recourir qu'à des moyens publicitaires plus ou moins localisés.

Il serait intéressant que ces moyens puissent s'étendre progressivement à l'ensemble du territoire (par exemple, étendre à un nombre plus important de départements la prospection par le film publicitaire, exploiter sur le plan national l'excellent support constitué par les boîtes d'allumettes, recours à la presse nationale, etc.).

C'est pour permettre à la C. N. E. de s'engager dans cette voie qu'un crédit supplémentaire de 200.000 NF est proposé au budget de 1961.

La formule de l'épargne-crédit créée par l'ordonnance n° 59-235 du 4 février 1959, et dont nous avons donné le mécanisme dans notre rapport de l'an dernier, connaît un succès plus grand que celle de l'épargne-construction, qui a dû être abandonnée.

Fin août 1960, le nombre des comptes ouverts s'élevait à 7.086 et le montant des fonds déposés à 26.969.119 NF, alors que pour l'épargne construction et à la date du 31 décembre 1959 il n'y avait que 537 comptes ouverts pour un montant de 1.703.184 NF.

Quoi qu'il en soit, on constate une atténuation du rythme de croissance des comptes ouverts et du volume mensuel des dépôts. On pense qu'une relance devrait intervenir avec l'accès de

l'épargne-crédit aux bénéficiaires de la législation sur les H. L. M. et par la propagande que ne manqueront pas de faire, en faveur du régime, les premiers déposants qui obtiendront satisfaction dès janvier prochain.

*3° observation : Les dépenses de personnel.*

Elles ne progressent que de 5 %. Ce résultat a été obtenu par la mécanisation de nombre d'opérations.

Un ensemble électronique a, en effet, été mis en service en juillet 1959 au centre de comptabilité de C. N. E. de Paris. Le nombre de comptes dont il assure la gestion a été progressivement porté à 2 millions ; il devrait atteindre 2.800.000 (soit la totalité des comptes actifs de la région parisienne) dès le début de l'année 1961.

Les avantages essentiels des nouvelles méthodes de tenue des comptes sont :

- un travail rapide et de qualité ;
- une réduction sensible des dépenses d'exploitation.

En ce qui concerne ce dernier point il est à noter que :

- 73 emplois ont été supprimés au budget de 1960 ;
- il est proposé 120 suppressions d'emplois (dont 40 pour 6/12 et 40 pour 3/12) au budget de 1961.

En année pleine, ces 193 suppressions d'emplois doivent se traduire par une diminution des crédits de personnel de l'ordre de 2.000.000 de nouveaux francs.

Les dépenses annuelles de matériel seront, il est vrai, majorées d'une somme de l'ordre de 880.000 NF.

Il n'en résultera pas moins, en s'en tenant aux deux grands postes des dépenses d'exploitation, une économie annuelle qui peut être évaluée à 1.120.000 NF pour le centre de Paris.

*4° observation : Le boni d'exploitation.*

Le bénéfice de la Caisse nationale d'épargne qui, dans les documents budgétaires, s'élève à plus de 239 millions de nouveaux francs, mais qui, en réalité, compte tenu de la baisse de 0,2 % du taux de l'intérêt servi aux déposants devrait atteindre 265 millions de nouveaux francs, serait, d'une année sur l'autre, en progression d'un quart.

Il sera même supérieur au déficit du budget des Postes et Télécommunications — 225 millions de nouveaux francs — qui, rappelons-le, sera couvert par des prêts de la Caisse des Dépôts au taux de 5 %. Or, ce boni est versé au budget général à l'exclusion d'une somme de 4.400.000 NF versée au Fonds de dotation.

a) S'agissant du *versement au budget général*, nous ne pouvons donc que reprendre l'observation que nous formulons en vain depuis des années, à savoir qu'il est aberrant que l'Administration des Postes et Télécommunications, l'un des plus grands collecteurs de l'épargne en France par l'intermédiaire de la Caisse nationale d'épargne, doive financer son équipement au moyen d'emprunts extrêmement onéreux, alors qu'elle attire des fonds importants pour lesquels elle ne servira en 1961 que 2,8 % d'intérêt.

b) Une autre observation mérite d'être reprise : jusqu'en 1934, le *fonds de dotation* était alimenté par l'excédent des recettes sur les dépenses et son capital représentait 9 % des fonds déposés à la Caisse nationale d'épargne. Depuis cette date, cette règle a été abandonnée et si, de 1935 à 1946, le montant de la dotation n'a pas varié, l'on a vu la proportion précédente tomber de 1,5 % en 1946, à 0,36 % en 1958 et à 0,33 % en 1959.

Or, le fonds de dotation est employé pour construire des bâtiments nécessaires au fonctionnement de la Caisse nationale d'épargne ou des hôtels des postes dont les locaux sont occupés partiellement par ses services ; il devrait ainsi permettre la construction de logements utilisés par le personnel des Postes et Télécommunications : la stabilisation du fonds de dotation aboutit, en fait, à contrarier l'essor de la Caisse nationale d'épargne et des services des Postes et Télécommunications. Cette observation rejoint la précédente que nous formulions à propos du versement au budget général.

L'an dernier, votre Commission des finances invitait le Gouvernement à prendre les dispositions nécessaires de façon à étendre à la Caisse nationale d'épargne l'application de l'article 31 de la loi du 24 mai 1951, devenu l'article 52 du Code des Caisses d'épargne, qui oblige les caisses privées à grossir chaque année leurs fonds de réserve et de garantie d'une somme égale à 0,25 du montant total de leurs dépôts.

Et elle n'a pas été suivie par le Gouvernement, car c'est une trentaine de millions de nouveaux francs qui auraient été versés au fonds de dotation au lieu de 4,4, somme qui comprend d'ailleurs, pour 1,4 million de nouveaux francs, ses revenus propres. Il me paraît utile de souligner que le montant des fortunes personnelles des Caisses d'épargne ordinaires atteignait en 1950 1,10 % des dépôts et qu'il est remonté en 1959 à 4,08 %.

Ce pourcentage reste encore très au-dessous de celui de 1914, qui atteignait 5,29 %.

Mais il existe une différence importante entre le pourcentage des fortunes personnelles des Caisses d'épargne ordinaires de 4,08 % du montant des dépôts alors que le pourcentage du fonds de dotation de la Caisse nationale d'épargne n'est plus en 1959 que de 0,33 % des dépôts.

Elle n'en renouvelle pas moins sa proposition des années précédentes, qui sera mise en valeur par la modestie des crédits budgétaires consacrés à l'équipement.

## II. — Le budget d'équipement (2<sup>e</sup> section).

Les *crédits de paiement* nécessaires en 1961 s'élèvent à 1.500.000 nouveaux francs. Il seront financés par l'aliénation, pour un même montant, d'une partie du portefeuille de la dotation.

Quant aux *autorisations de programme*, elles ne s'élèvent qu'à 5 millions de nouveaux francs, ce qui représente une somme sensiblement équivalente à celle de 1960.

Elles sont inscrites à deux chapitres :

### A) *Le chapitre 69-50 : Equipement. — Matériel et outillage.*

Comme l'an dernier, ce chapitre n'est ouvert que pour « mémoire ». On peut donc s'étonner de n'y voir figurer aucun crédit alors que les possibilités d'équipement en matériel électronique sont importantes et que la nécessité de moderniser les services de la Caisse nationale d'épargne est indéniable.

B) *Le chapitre 69-51 : Acquisitions immobilières et travaux.*

Le chiffre de 5 millions de nouveaux francs d'autorisations de programme découle de l'abandon de certaines opérations, de la réévaluation de quelques autres et de l'inscription de nouvelles.

Sont abandonnées, pour être reprises par d'autres organismes, la construction de l'Hôtel des Postes de Bourg-en-Bresse et celle du bureau de poste et de logements aux Lilas.

La libération des crédits qui y étaient affectés permettra de financer, en partie, trois opérations nouvelles : rue de Tolbiac à Paris, boulevard Bineau à Neuilly, et à Maisons-Alfort la construction d'un bureau de poste et de logement destinés au personnel des Postes et Télécommunications.

Trois opérations nécessitent des réévaluations : à Paris, rue du Bourg-Tibourg pour la création en sous-sol d'un parking (à la demande des services de l'urbanisme) ; à Pantin, pour l'augmentation du nombre des logements et à Meudon où il s'agit d'un ajustement de crédit au coût réel de l'opération.

Le programme des travaux de la Caisse nationale d'épargne est donc trop limité, alors que l'affectation d'une part plus grande de sa dotation pourrait lui permettre d'améliorer et d'étendre le patrimoine immobilier de l'ensemble de l'administration des Postes et Télécommunications, et servirait utilement la propagande de la Caisse nationale d'épargne près des déposants.

\*  
\* \*

Sous réserve des observations qui précèdent, votre Commission des Finances vous demande d'adopter le budget de 1961 de la Caisse nationale d'épargne, tel qu'il était présenté par le Gouvernement, ce qui signifie le maintien du taux d'intérêt de 3 % en faveur des déposants.