

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la 1^{re} séance du 14 novembre 1961.

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 1962, 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, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Richard, Jacques Soufflet, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 1436 et annexes, 1445 (annexe 32) et in-8° 331.

Sénat : 52 (1961-1962).

Mesdames, Messieurs,

Votre Commission des Finances a procédé à l'examen du projet de budget de la Caisse Nationale d'Épargne dans sa séance du 23 octobre dernier.

Dans le rapport qu'elle m'a chargé d'établir en son nom, nos collègues voudront bien trouver :

— une analyse des recettes et des dépenses de chacune des deux sections de ce budget ;

— le résumé des observations qui ont été formulées et les mesures que votre Commission souhaite voir prendre pour donner un élan nouveau à l'institution.

*
* *

L'analyse du budget de la Caisse nationale d'Épargne.

Pour 1962, et comparativement aux prévisions pour 1961, le budget de la Caisse nationale d'Épargne se présentera de la manière suivante :

	1961	1962	VARIATIONS
	(En nouveaux francs.)		
<i>1^{re} section.</i>			
Budget de fonctionnement :			
I. — Recettes.....	680.920.000	698.850.000	+ 2,6 %
II. — Dépenses.....	441.739.719	437.467.843	— 0,9 %
III. — Affectation des résultats.	239.180.281	260.269.007	+ 8,8 %
<i>2^e section.</i>			
Budget d'équipement :			
I. — Recettes.....	1.500.000	5.342.920	+ 256 %
II. — Dépenses (crédits de paiement)	1.500.000	6.456.070	+ 330 %

Le budget de la C. N. E. est bâti à partir de deux hypothèses : le taux de l'intérêt servi aux déposants et le montant des dépôts.

En ce qui concerne le taux de l'intérêt, rappelons qu'après avoir été fixé à 3 % à compter du 1^{er} janvier 1958, il a été abaissé à 2,8 %,

à compter du 1^{er} janvier 1961 (décret n° 60-1150 du 29 octobre 1960). Votre Commission des Finances avait alors protesté contre une telle mesure qui, prise sous le prétexte de diminuer le loyer de l'argent, frappait la clientèle traditionnelle des Caisses d'épargne. Elle renouvelle sa protestation contre le fait que l'intérêt servi par la C. N. E. est inférieur à celui servi par les Caisses ordinaires, alors que la seule obligation posée par l'article 30 du Code des Caisses d'épargne stipule qu'il ne doit pas le dépasser. Sans doute, ce décalage était-il justifié en 1881, lors de la création de la C. N. E. dont le but était alors d'établir des points de contact avec le public là où les caisses privées n'avaient pu s'implanter, afin d'éviter toute substitution de clientèle. En 80 ans, la situation s'est stabilisée et l'écart ne se justifie plus.

En ce qui concerne le montant des dépôts, il faut distinguer épargne ordinaire et épargne-crédit :

a) *L'épargne ordinaire :*

Le plafond a passé de 7.500 NF à 10.000 NF le 4 mars 1958 pour les particuliers, les sociétés de caractère social pouvant déposer le quintuple de ce maximum et les organismes d'H. L. M. et de crédit immobilier ne subissant aucune limitation.

Le tableau ci-après nous donne un aperçu de l'évolution des dépôts ordinaires effectués auprès de la C. N. E.

	NOMBRE de livrets.	DEPOTS		RETRAITS		MONTANT des dépôts (millions de NF).
		Nombre.	Montant (millions de NF).	Nombre.	Montant (millions de NF).	
1 ^{er} janvier 1958...	12.678.000	»	»	»	»	8.234
31 décembre 1958.	12.665.000	5.785.000	3.830	4.036.000	2.902	9.418
31 décembre 1959.	12.668.000	5.782.000	4.276	4.066.000	3.076	10.911
31 décembre 1960.	12.649.000	5.563.000	4.078	3.923.000	3.271	12.054
30 septembre 1961.	12.607.000	4.400.000	3.340	3.050.000	2.680	12.714

(1) Chiffres provisoires, y compris la série de la C. N. E. du Maroc (157.000 comptes pour un avoir de 14 millions de nouveaux francs), dont le transfert à la Caisse d'épargne nationale marocaine est en cours de réalisation.

Une première constatation s'impose, la diminution du nombre des livrets depuis 1958, ainsi que celui du nombre des dépôts. Deux causes peuvent expliquer ce phénomène : la réduction du pouvoir d'achat des petits épargnants pendant la période d'austérité financière et, plus récemment, la baisse du taux de l'intérêt. En effet, les résultats au 30 septembre 1961 font apparaître une baisse du nombre des livrets de 42.000 unités en neuf mois, ce qui est la preuve d'une désaffection du public à l'égard de la C. N. E. qui le traite moins bien que les caisses privées.

Par contre, du moment que le montant total des dépôts tend à s'accroître, c'est que les sommes placées par livret sont en hausse, ce qui s'explique par une modification de la clientèle, les petites gens étant remplacées par des catégories plus aisées.

b) *L'épargne-crédit* :

Aux opérations ordinaires, s'ajoutent celles de *l'épargne-crédit* créée par l'ordonnance n° 59-235 du 4 février 1959.

La situation des comptes d'épargne-crédit tenus depuis le 1^{er} juillet 1959 s'établit comme suit :

	Nombre de comptes.	Total des sommes en dépôts. (en nouveaux francs).
31 décembre 1959.....	4.910	14.217.000
31 décembre 1960.....	7.867	32.641.000
30 septembre 1961 (1).....	9.900	43.200.000

Il semble, d'après les statistiques, que cette épargne, dont on attendait beaucoup pour le financement de la construction, ne soit pas encore entrée dans les mœurs, *faute de publicité suffisante*.

A partir de ces bases, il convient d'étudier la structure des deux sections du budget.

PREMIÈRE SECTION

LE BUDGET DE FONCTIONNEMENT

A. — *Les recettes.*

D'une année sur l'autre, elles accusent une progression de près de 18 millions de nouveaux francs, soit de 2,6 %.

L'essentiel en est constitué par le produit du placement des fonds en dépôt en valeurs ou en compte courant au Trésor. L'augmentation du montant des dépôts explique la progression constatée.

(1) Chiffres provisoires.

B. — *Les dépenses de fonctionnement.*

Elles s'établissent à 437,4 millions de nouveaux francs contre 441,7 en 1961.

Elles peuvent se regrouper en deux rubriques : les intérêts servis aux déposants, qui constituent les trois quarts des dépenses, et les dépenses de gestion des services.

1. — *La masse des intérêts servis aux déposants* est en baisse sensible puisqu'elle a été ramenée, d'une année sur l'autre, de 392,1 à 382,9 millions de nouveaux francs : l'incidence de l'augmentation du montant des dépôts sera inférieure à l'incidence de la baisse du taux de l'intérêt.

Il est vrai que les prévisions effectuées à ce chapitre avaient été surestimées de quelque 26 millions de nouveaux francs l'an dernier parce qu'il n'avait pas été tenu compte de la modification du taux, ainsi que nous l'avions signalé dans notre rapport.

2. — *Les dépenses de gestion des services* passent de 49,5 à 54,5 millions de nouveaux francs.

Les dépenses de personnel et les charges sociales sont en progression de 1,7 million de nouveaux francs (0,5 au titre des services votés et 1,2 au titre des mesures nouvelles) du fait de l'amélioration des rémunérations et des prestations familiales, de la mise en place du cadre B ainsi que du relèvement du taux de la prime d'exploitation qui passe de 280 à 320 NF, taux que votre Commission des Finances estime encore insuffisant.

Le fait nouveau dans la gestion des services c'est la mécanisation des opérations de comptabilité : dans les services régionaux sont mises en place des perforatrices, leurs documents étant exploités à Paris par un calculateur électronique. Cette modernisation se traduit à la fois par des économies et des dépenses supplémentaires :

— des *économies* : le crédit consacré aux études et recherches peut désormais être diminué de 400.000 NF et, d'autre part, l'administration peut supprimer 26 emplois de personnel d'exécution, après en avoir supprimé 73 en 1960 et 120 en 1961 ; il est vrai qu'elle est contrainte de créer 3 emplois de programmeurs ainsi que 3 emplois d'attachés d'administration ;

— des *suppléments de dépenses* : la location du calculateur électronique nécessite un complément de 1.800.000 NF et l'achat de cartes, bandes perforées, bandes magnétiques et l'augmentation de consommation d'électricité nécessitent un complément de 270.000 NF à la rubrique « Fournitures de bureau » ; il faut y ajouter l'achat de perforatrices que nous retrouverons dans les dépenses en capital.

A noter, enfin, l'augmentation de 700.000 NF du crédit de publicité qui est ainsi porté à 2,5 millions de nouveaux francs : nous avons attiré l'attention du Gouvernement sur l'insuffisance de la dotation de ce chapitre, qui ne permettait pas à la C. N. E. d'être traitée comme les caisses ordinaires, ajoutant un second handicap à celui du décalage des taux d'intérêt. Un effort a été consenti, mais il est encore insuffisant.

C. — *L'affectation des résultats.*

Le compte d'exploitation de la C. N. E. est largement excédentaire, mais le budget annexe ne profite que peu de ces heureux résultats.

En effet, sur les 261,4 millions de bénéfices escomptés pour 1962,

- 255,5, soit 98 %, iront au budget général, diminuant d'autant le montant de l'impasse,
- 4,8 seulement seront affectés à la « dotation »,
- 1,1 aux dépenses en capital.

S'agissant du versement au budget général, nous ne pouvons donc que reprendre, ici, 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 sert qu'un intérêt de 2,8 %.

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, malen-

contreusement, été abandonnée et la part du Fonds s'est progressivement amenuisée — 1,5 % en 1946, 0,36 % en 1958, 0,33 % en 1959 — pour tomber à 0,29 % en 1960. Le Fonds de dotation est employé pour contruire 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 pourrait aussi permettre la construction de logements utilisés par le personnel des Postes et Télécommunications et contribuer ainsi à la solution du problème du logement.

Depuis des années, votre Commission des Finances invite, en vain, le Gouvernement à prendre des dispositions utiles 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'est jamais 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 4,8 en 1962, somme qui comprend d'ailleurs, pour 1,4 million de nouveaux francs, ses revenus propres et qui sera d'ailleurs dépassée par les prélèvements effectués en faveur du budget d'équipement.

Dans ces conditions, votre Commission des Finances ne peut que persister dans sa manière de voir.

Votre Commission renouvelle ces observations à l'occasion du présent budget.

DEUXIÈME SECTION

LE BUDGET D'EQUIPEMENT

A. — Les recettes.

Elles passent de 1,5 à 5,3 millions de nouveaux francs, résultant de l'aliénation de valeurs mobilières appartenant à la dotation. Il faut y ajouter 1,1 million de nouveaux francs à provenir du résultat de la première section.

B. — *Les dépenses.*

Elles s'élèvent, pour les autorisations de programme, à 7,8 millions de nouveaux francs (contre 5 en 1961), et pour les crédits de paiement, à 6,5 millions de nouveaux francs (contre 1,5 en 1961).

Les projets nouveaux sont inscrits à deux chapitres.

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

Ce chapitre, dont nous avons déploré l'an passé qu'il ne fût pas doté, reçoit pour 1962 une autorisation d'un million de nouveaux francs destinée à l'acquisition de 32 machines comptables à perforateur de bandes pour les Centres de comptabilité de province.

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

Ce chapitre reçoit une autorisation de 6,8 millions de nouveaux francs qui tient compte de l'annulation de deux opérations inscrites en 1961 concernant la construction de bureaux de poste et de logements,

— d'une part, à Maisons-Alfort — opération prise en charge par une société d'H. L. M. ;

— d'autre part, rue de Tolbiac, à Paris, opération transférée au budget des Postes et Télécommunications.

Nous y trouvons la réévaluation de trois projets (Pantin, rue Molière, Neuilly) dont — une fois n'est pas coutume — l'un en baisse par suite d'un rabais obtenu.

En opérations nouvelles sont prévus quatre projets :

— rue Saint-Romain, à Paris : aménagement d'un immeuble appartenant à la C. N. E. pour y installer la direction du matériel de transport du Ministère des Postes et Télécommunications ;

— bureau central du X^e arrondissement (dont 23 logements) ;

— centre de chèques postaux de Clermont-Ferrand ;

— bureau de poste de Neuilly-Plaisance (dont 9 logements).

Il s'agit là d'un programme dérisoire, compte tenu de l'importance des fonds dont pourrait disposer la C. N. E. si sa « dotation » était revalorisée.

Les observations de la Commission des Finances.

Les observations que votre Commission a formulées après l'exposé de votre Rapporteur peuvent se regrouper sous trois rubriques

1° Le problème du taux de l'intérêt servi aux déposants.

M. le *Président Roubert* a signalé à la Commission que, d'après les renseignements qu'il a pu recueillir, le Ministère des Finances n'est pas favorable à un relèvement des taux, au moment où le Gouvernement s'efforce d'obtenir une baisse du loyer de l'argent. Par ailleurs, si le taux était relevé un jour pour les caisses d'épargne ordinaires, il semble qu'un taux identique serait adopté pour la Caisse nationale d'épargne. Mais alors les collectivités locales qui empruntent à la Caisse des dépôts et consignations risquent de faire les frais de l'opération pour la part de l'épargne qui sera détournée des caisses ordinaires vers la C. N. E. : si l'on veut éviter ce danger, *il faudrait que la loi Minjoz soit appliquée à la C. N. E., c'est-à-dire que la moitié des excédents annuels des dépôts sur les retraits puisse être mise à la disposition des collectivités locales par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts et consignations.* Votre Commission des Finances s'est déclarée d'accord sur une telle mesure.

S'agissant de l'augmentation du taux, votre Rapporteur a informé la Commission que le Conseil supérieur des Caisses d'épargne, dans sa séance du 11 octobre 1961, avait émis le vœu que le taux soit porté à 3,5 % pour 1962.

2° Le problème du plafond des dépôts.

M. *Pellenc* a souligné la nécessité de relever les plafonds des dépôts à la Caisse nationale d'épargne.

Votre Rapporteur s'est déclaré d'accord avec cette suggestion. En effet, le plafond de 10.000 NF a été fixé par la loi du 4 mars 1958. Depuis, la monnaie a perdu plus de 15 % de sa valeur et par ailleurs le IV^e Plan de modernisation et d'équipement prévoit un accroissement très important de ce que l'on appelle « l'épargne des

ménages » : pour provoquer une telle progression, deux moyens peuvent être employés, l'augmentation du taux de l'intérêt servi aux épargnants d'une part, l'élévation du plafond des dépôts.

Au cours de la discussion de ce budget devant l'Assemblée Nationale, un député a proposé le chiffre de 20.000 NF. Le Secrétaire d'Etat aux Finances a combattu cette proposition en précisant que cette mesure n'intéressait pas le plus grand nombre des épargnants puisque moins de 6 % des déposants bénéficieraient d'une telle disposition.

Mais, même si la mesure n'intéresse qu'un faible pourcentage de titulaires de livrets, ce n'est pas une raison suffisante pour s'y opposer, parce qu'il ne faut pas oublier que, selon des renseignements fournis par le Syndicat unifié des agents et cadres des Caisses d'épargne de France, les épargnants ayant versé le maximum représentaient 18,52 % du montant total des dépôts au 31 décembre 1959 et qu'ils en représenteront vraisemblablement davantage au 31 décembre prochain.

Ce syndicat soutient d'ailleurs en la matière les propositions formulées par la Commission supérieure des Caisses d'épargne dans sa séance du 11 octobre 1961 tendant à porter le plafond des dépôts de 10.000 à 15.000 NF.

C'est à ce dernier chiffre que s'est ralliée votre Commission des Finances après avoir recueilli ces informations complémentaires et elle insiste vivement pour qu'une telle mesure soit prise dans les meilleurs délais.

3° *Le problème du Fonds de dotation.*

Après avoir constaté l'amenuisement progressif du Fonds de dotation, votre Commission des Finances a été d'avis qu'il fallait inviter le Gouvernement à prendre les dispositions qui s'imposent pour améliorer *très nettement* les ressources de ce fonds.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre Commission des Finances vous propose l'adoption du budget de la Caisse nationale d'épargne pour 1962.