

# Haut Conseil du secteur financier

public et semi-public



LA POSTE

GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS

BANQUE DU DÉVELOPPEMENT DES PAYS

CRÉDIT IMMOBILIER DE FRANCE

GDF

BANQUE DE FRANCE

CNP ASSURANCES

TRÉSOR PUBLIC

Un secteur financier public, pour quoi faire ?

Avant-propos de  
Dominique Baert,  
Président

Rapport  
**2001**

Haut Conseil du secteur financier  
public et semi-public  
8, rue de la Tour-des-Dames - 75436 PARIS CEDEX 09  
Téléphone : 01 55 07 49 23 - Télécopie : 01 55 07 46 80

## Un secteur financier public, pour quoi faire ?

Décembre 2001

## **Remerciements**

La saisie du texte a été effectuée, avec leur diligence coutumière, par Mmes Lise Zamia et Françoise Bouton, et son tirage réalisé en un temps record par le service de reprographie de la Direction du personnel, de la modernisation et de l'administration du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

M. Gilles Dupin, rapporteur au Haut Conseil, a pris en charge les monographies des institutions financières composant l'annexe B, ainsi que l'iconographie de l'ensemble du rapport.

Il a bénéficié à cet effet du concours :

- de l'Association pour l'histoire des caisses d'épargne  
(pages 19, 33, 35, 41, 51, 55, 58, 61, 71, 101, 121, 127, 129, 149, 344, 400)
- du Musée de La Poste, Paris  
(pages 42, 77, 144, 147, 151, 422)
- de la mission historique du Crédit agricole SA  
(pages 22, 53, 85, 326)
- de la Caisse nationale de prévoyance  
(pages 131, 133, 440)
- de l'Agence française de développement  
(pages 66, 380)
- de la Banque du développement des PME  
(pages 138, 364)
- de la Caisse des dépôts et consignations  
(page 39)
- du Crédit immobilier de France  
(page 458)

ainsi que, pour la couverture, des logos de l'ensemble des institutions concernées.

Que toutes et tous soient ici remerciés pour l'excellente présentation de ce document.

## SOMMAIRE

<b>Avant-Propos du Président.....</b>	5
<b>Composition du Haut Conseil du secteur financier public et semi-public .....</b>	13
<b>Introduction .....</b>	15
<b>I. Le secteur financier public, c'est d'abord l'exercice de missions spécifiques</b>	17
<b>1. Le processus de privatisation des banques commerciales et compagnies d'assurance est parvenu à son terme.....</b>	18
Un puissant mouvement de balancier a remis en cause l'ensemble des nationalisations effectuées depuis la Libération .....	18
Mais l'achèvement du programme de privatisation du secteur financier concurrentiel a nécessité la mise en place de structures publiques de défaisance .....	25
<b>2. Les grandes institutions financières publiques se recentrent sur leurs activités non concurrentielles.....</b>	32
Le Trésor public se replie sur ses missions régaliennes .....	32
La Banque de France se positionne au sein du Système européen de banques Centrales .....	35
La Caisse des dépôts et consignations achève la filialisation de ses activités concurrentielles .....	40
<b>II. La satisfaction d'objectifs d'intérêt général peut aussi être assurée par des établissements privés</b>	49
<b>1. Le droit au logement .....</b>	49
L'aide à l'accession à la propriété est désormais proposée par tous les réseaux .....	50

Le secteur locatif social est en panne .....	54
<b>2. Les autres besoins collectifs .....</b>	<b>56</b>
L'usage des fonds d'épargne se diversifie .....	57
Les réseaux de collecte de l'épargne défiscalisée se multiplient .....	59
<b>3. L'action en faveur des exportations et du développement .....</b>	<b>63</b>
Le soutien à l'exportation passe désormais par des institutions privatisées et des procédures banalisées .....	63
L'aide au développement reste gérée par des organismes publics .....	65
<b>4. La lutte contre l'exclusion bancaire .....</b>	<b>67</b>
La protection contre l'usure a évolué du monopole vers la réglementation .....	68
Le droit au compte s'affirme tandis qu'émerge la notion de service bancaire de base .....	70
Un hiatus persiste entre le droit et les faits.....	74
<b>5. L'encouragement de l'initiative entrepreneuriale .....</b>	<b>78</b>
Le soutien à l'innovation combine aides budgétaires et incitations fiscales .....	79
Le renforcement des fonds propres des PME fait appel à une panoplie d'instruments très variés .....	80
L'accès au crédit bancaire repose aussi sur un partage adéquat des risques .....	83
<b>6. L'insertion des personnes en difficulté .....</b>	<b>87</b>
L'aide publique se transforme .....	88
Les mécanismes alternatifs se multiplient .....	90

<b>III. Le secteur financier public et semi-public propose une véritable alternative au modèle privé</b>	95
<b>1. Le dynamisme mutualiste n'est pas une exclusivité française ...</b>	96
Le secteur financier se prête tout particulièrement à une Organisation mutualiste ou coopérative .....	96
Les mutuelles occupent une position significative sur le marché de l'assurance proprement dite .....	97
Les réseaux mutualistes dominent la collecte des dépôts bancaires ....	99
Le secteur financier mutualiste prospère aussi à l'étranger .....	100
<b>2. Un statut commun décliné selon des modalités variées .....</b>	103
Une problématique spécifique .....	103
Des solutions variées .....	105
Une croissance protégée, mais bridée .....	108
<b>3. Une conception radicalement alternative du financement : l'épargne solidaire .....</b>	110
L'épargnant solidaire fait passer la rentabilité derrière d'autres préoccupations .....	110
Les avantages fiscaux dont bénéficie l'épargne solidaire pourraient encore être améliorées .....	113
<b>4. La spécificité du secteur financier public et semi-public .....</b>	116
Une logique d'actionnaire qui n'est pas exclusivement tournée vers la création de valeur .....	117
Un « dividende social » affecté à des missions d'intérêt général .....	120

<b>IV. Quel avenir pour le pôle financier public ?</b>	125
<b>1. Les données récentes</b> .....	125
La réforme des caisses d'épargne .....	126
Le pacte d'actionnaires de la Caisse nationale de prévoyance .....	130
La création de CDC Ixis .....	135
L'émergence de l'idée d'une « <i>Small Business Administration</i> » à la française .....	137
L'alliance de la Caisse des dépôts et des caisses d'épargne .....	140
<b>2. La question de la banque postale</b> .....	142
Une dynamique qui s'appuie sur une longue histoire .....	143
Un impératif commercial .....	146
Des obstacles considérables .....	150
La banque postale ne saurait être une institution banalisée .....	153
<b>3. Trois orientations et sept scénarios pour le pôle financier public</b> .....	155
La non coopération .....	156
La coopération exclusive .....	160
La coopération élargie.....	161
<b>Conclusion</b> .....	163
<b>Contributions syndicales</b> .....	165

## AVANT-PROPOS

Décider, comme le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie le fit en satisfaisant au printemps 1999 un amendement parlementaire lors de la discussion du projet de loi sur l'épargne et la sécurité financière, la création du Haut Conseil du secteur financier public et semi-public, était bien reconnaître expressément que ce secteur financier public et semi-public suscite interrogations, et mérite clarification de son rôle et de ses missions.

A la fin des années soixante-dix, la montée de la crise économique et la volonté de trouver les moyens pour financer des politiques de soutien de la croissance et de sortie de crise, les tensions des marchés des changes et les mouvements spéculatifs de capitaux, tout cela avait stimulé l'idée forte de « maîtriser l'argent », de mettre la finance au service de l'économie, et donc de discipliner le système bancaire à cette fin. Les nationalisations bancaires de 1982 devaient en être un instrument, parachevant celles de la Banque de France, de la Société générale, de ce qui allait devenir la Banque nationale de Paris et du Crédit lyonnais, à la Libération. La perspective est alors insistante d'une Banque nationale d'investissement, pariant sur les investissements structurants et fondamentaux pour le moyen et long terme, ce que l'économie de marché (trop souvent myope, incapable de voir loin et soumise à la dictature du court terme) s'avère incapable d'assurer spontanément.

Un secteur financier public et semi-public pour mettre la finance, le crédit bancaire au service de l'économie et de la préparation de l'avenir ! Comme tant d'autres, je l'ai cru possible. J'en ai rêvé. La réalité fut moins idéale, et pour tout dire moins glorieuse.

De stratégies financières hasardeuses en erreurs de gestion, de nouveaux produits financiers en libération des mouvements de capitaux, de gestions autonomes en cohérences insuffisamment construites et surveillées, de dérégulations européennes en mondialisation financière, de concentrations en banalisations, d'irresponsabilités en émancipations affirmées, la route fut longue, ces vingt dernières années, pour éliminer drastiquement les ambitions initiales.

Le constat est clair : l'économie administrée avait vécu, les produits et segments bancaires qui l'accompagnaient (prêts bancaires ou dépôts spécifiques) disparaissaient, et avec eux, souvent, la justification historique de l'intervention publique. Les conditions mêmes de celle-ci étaient profondément revues, encadrées.

Avec une Banque de France – prêteur en dernier ressort – intégrée à un Système européen de banques centrales (SEBC), des banques commerciales hier publiques aujourd’hui quasiment toutes privatisées, avec une assurance-crédit au privé, avec des missions publiques qui ne sont plus l’apanage de seuls secteurs publics, avec des réseaux de collecte d’épargne populaire – telles La Poste ou les caisses d’épargne – qui ont besoin de se renforcer pour exister et se pérenniser, avec un Crédit national qui n’est plus qu’une composante d’un réseau bancaire aux préoccupations plus complètes que le seul investissement, avec une BDPME restructurée qui digère les crises d’hier du CEPME et se bat pour de nouvelles ambitions, avec des liaisons historiques avec des clientèles particulières qui – telles celles de la Banque de France ou du Trésor public – sont réduites à néant au nom de raisonnements aussi incompréhensibles qu’inutiles économiquement, la physionomie et l’utilité du secteur financier public et semi-public ont considérablement changé.

Encore a-t-il beaucoup de chance si son existence est encore perçue par l’homme de la rue autrement que, je l’ai testé moi-même, limitée aux seules structures de cantonnement comme le Consortium de Réalisation (CDR) du Crédit lyonnais. Cette « mauvaise banque » que sont les actifs transférés du Crédit lyonnais résumant un peu trop, pour beaucoup de nos concitoyens, ce qu’est l’intervention publique dans le secteur financier. Piètre conclusion en effet ; insatisfaisante en tout cas, inadmissible à mes yeux.

Le CDR doit-il sonner le glas de l’ambition de toute intervention publique dans le financement de l’économie ? Disons le fermement : non !

Dominique Strauss-Kahn, alors ministre de l’économie, des finances et de l’industrie, ne disait pas autre chose lorsqu’il écrivait dans « Le Monde » du 6 juillet 1999 :

*« En juin 1997, j’ai découvert avec effarement l’étendue du désastre du secteur financier public (...). Le gouvernement aurait pu n’être qu’un syndic de faillite. Remettre de l’ordre, solder les comptes auraient été les maîtres mots d’une vulgate purement comptable. Cela n’a pas été son choix : Lionel Jospin a placé l’intérêt national au cœur de la stratégie du gouvernement à l’égard du secteur public ».*

Resserré, le secteur financier public l’est aujourd’hui incontestablement. Disparatè, il l’est également. En ce début du XXIème siècle, que doit-il devenir ? Faut-il rassembler ce qui est épars, pour le consolider et le rendre plus efficace ? Efficace oui, mais avec quels critères d’évaluation, quelle utilité sociale ? Quel usage collectif pour ces établissements ? Bref, **un secteur financier public, pour quoi faire ?**

C'est la réflexion qu'a souhaité mener notre Haut Conseil, aussitôt installé par Laurent Fabius en octobre 2000.

**Notre tâche n'est pas d'expliquer la seule voie possible, elle est d'explorer les choix du possible.** Notre rôle n'est pas de décider, mais de proposer ; nous ne voulons pas figer, mais analyser les situations, et anticiper les différentes évolutions, probables ou souhaitables. En essayant d'être utiles au débat.

Poser les conditions d'existence du secteur financier public ne peut plus se faire aujourd'hui dans les mêmes termes que dans les années 1970. Mais force m'est de formuler trois constats :

- certes, le secteur financier public n'a plus le monopole des missions d'intérêt général,
- mais il est de son identité, de sa spécificité de remplir de telles missions d'intérêt général,
- et de surcroît le champ de l'intervention financière concurrentielle ne peut suffire à mettre en place spontanément les instruments bancaires et financiers aptes à conduire un développement économique et social optimal, c'est-à-dire durable et solidaire. Il y a donc un champ du possible pour des initiatives, stimulées par le secteur public ou semi-public, novatrices, et imaginatives.

C'est ainsi que le Haut Conseil s'est attaché à expliciter ce que sont les missions de service public, celles d'hier et d'aujourd'hui, qui sont ceux qui les exercent, comment peut-on envisager des voies d'intervention différentes de celles existantes (notamment dans le champ prometteur de l'économie solidaire, qui mérite d'être fortement appuyée si l'on veut vraiment qu'elle devienne une réalité forte), mais aussi comment – sans vouloir préconiser une mutation unique du secteur financier public et semi-public – analyser ses évolutions possibles à partir de cette mutation d'ampleur, et contemporaine de ce rapport, qu'est l'Alliance-Eulia.

Telles sont les quatre parties de ce rapport. Sans doute sera-t-il tentant de n'en retenir que les analyses relatives à « la banque postale » ou à « l'Alliance ». Mais ce ne serait qu'une lecture limitée des travaux du Haut Conseil.

Celui-ci a en effet attaché un grand prix à la reconnaissance des missions de service public et d'intérêt général. Nul ne peut nier que ces préoccupations subsistent, et sont fondamentales même pour la cohésion sociale et l'investissement structurant de notre pays. L'opinion majoritaire, et de loin j'en suis convaincu, de notre Haut Conseil, est qu'**il est indispensable que ces missions soient mieux identifiées, complétées (car adaptées à la réalité du moment), que les opérateurs qui les ont en charge soient précisés, que les contreparties – éventuellement financières – de ces prestations de service public soient établies, et surtout, que ces missions soient vraiment assumées en tant que telles.**

La lutte contre les exclusions financières, le soutien aux initiatives culturelles et sociales, le soutien aux infrastructures (routes, grands projets, renouvellement urbain, mais aussi technologies de communication) l'appui à la création d'entreprises (et notamment de projets personnels) sont autant de pistes fécondes d'initiatives publiques ou semi-publiques, ... ou tout simplement d'établissements citoyens.

Personne n'est seul dans la cité. Pas davantage le banquier que l'individu.

Il n'y aura pas de cité harmonieuse, de société cohérente, sans la prise en considération de l'existence collective.

Au moment où, face à une poussée mondialiste qui peut donner à penser que les digues de l'intérêt général se fendent ou disparaissent, il est indispensable que d'autres valeurs non seulement existent, mais se renforcent.

La mutation bancaire et financière en France, sur la période récente, ne manque pas d'intérêt, pourvu qu'elle ne s'accompagne pas de faux semblants. Je n'ose croire qu'il ne puisse être possible d'affirmer aussi un « **agir vrai** » en matière financière, ce qui suppose que chacun ait réellement la perception :

- que la multiplication des statuts coopératifs ou mutualistes s'adosse réellement à un esprit du même nom, coopératif ou mutualiste. Je suis l'élu d'un Département, le Nord, où la coopération et la mutualité sont des mots forts, porteurs de valeurs humaines, émancipatrices de la dictature de rentabilité, et où la contribution à la structuration sociale faisait partie intégrante de toute action. J'aimerais être certain que cet esprit, que le sens de la solidarité, animent, bien sûr d'abord le Crédit coopératif, mais au-delà toutes les démarches qui ont conduit à la recherche d'un statut coopératif ou mutualiste ;

- que, lorsque la loi confère une mission sociale à un opérateur financier, celui-ci ne condescende pas à l'exercer comme la simple exécution d'une contribution légale (une sorte « d'impôt majoré sur les bénéfices ») mais que celle-ci soit intégrante à son projet d'entreprise ;
- qu'il n'y ait pas pour les opérateurs un déséquilibre des charges sans qu'il y ait rééquilibrage des produits. Cela signifie que la lutte contre les exclusions, l'accueil spécifique d'une clientèle particulière, les coûts supplémentaires engendrés doivent savoir être équitablement répartis ou, à tout le moins, pris en compte et donc en charge. C'est la condition nécessaire pour être efficace économiquement et socialement.

Au-delà de ces préalables de méthode, qui sont autant d'idées qu'il me paraîtrait utile de voir largement, sinon unanimement, partagées, le secteur financier public et semi-public est aujourd'hui interpellé par **deux grands débats** que le Haut Conseil a choisis, bien entendu, de ne pas occulter. Des lignes directrices ont été dessinées, des conditions nécessaires posées, des difficultés identifiées.

Sans que ces propos n'engagent évidemment le Haut Conseil dans son intégralité (encore que ces idées me semblent largement, et diversement, partagées par nombre de membres), qu'il soit permis à son Président de s'exprimer clairement :

- **Oui, je considère que l'Alliance-Eulia est une avancée intéressante du point de vue industriel, stratégique et capitalistique.**

Industrielle parce qu'il est légitime de chercher à rapprocher une banque d'affaires et d'investissement, et un grand réseau. Stratégique, parce que dans le panorama financier français chacune des grandes structures que sont la Caisse des dépôts et les caisses d'épargne doit définir sa stratégie commerciale face à des concurrents qui sont souvent de taille comparable, mais parfois de force mieux établie. Capitalistique enfin, car il est d'évidence novateur, et – je le crois sincèrement – prometteur de marier organiquement du capital public et une structure coopérative : plus que l'antagonisme privé/public d'hier, là est (peut-être ?) une configuration innovante de détention des entreprises financières (ou autres, d'ailleurs).

Alliance-Eulia est un montage financier adossé - par contrat si je puis dire - à de strictes règles de gouvernance d'entreprise.

**Je crois à l'intérêt de cette démarche et à son avenir.**

Pour autant, et j'ai eu l'occasion de m'exprimer sur ce point dès l'annonce de ce rapprochement : il sera incomplet tant que n'auront pas, en tenant compte de cette nouvelle donne, été traitées les questions du devenir de la CNP et de La Poste.

Partant d'une analyse qui ne comporte pas de jugement de valeur, mais fondée sur les simples préceptes de la théorie générale des organisations, le Haut Conseil s'est efforcé d'imaginer ce que peut être l'avenir, à terme, d'une telle alliance. Nous l'avons fait sur la base de scénarios soit coopératifs, soit non coopératifs. Il appartient à chacun d'apprécier les chances de l'un ou de l'autre.

Pour ma part, je crois à la coopération ... surtout quand elle est indispensable ! Elle est surtout preuve d'intelligence.

**• Oui, je crois nécessaire, pour l'avenir même de La Poste, qu'une « banque postale » puisse se structurer.**

La Poste est aujourd'hui au carrefour de son histoire. Très concurrencée (et cette concurrence ne manquera pas de s'accroître dans les prochaines années) sur ses activités proprement postales, elle dispose d'activités financières qui n'ont ni les moyens de se conforter, ni les éléments constitutifs (et notamment la clientèle) qui lui confèreraient l'assurance de se pérenniser.

A trop se préoccuper des seules interpellations d'aujourd'hui (courrier, fret), La Poste ne risquerait-elle pas d'obérer son avenir (en négligeant ses activités financières) ? Qui ne peut constater que la densité du réseau postal, dans nos zones périurbaines, dans nos campagnes, repose largement sur des activités dans ces bureaux qui sont surtout, et avant tout, financières ?

La vérité, c'est que La Poste est un colosse aux pieds d'argile. Elle ne peut voir disparaître ses activités financières sans s'affaiblir dangereusement (et de fait, ce serait un non-sens : tous les pays où il y a eu séparation organique ont, depuis, fait machine arrière) ; mais ces activités financières ne peuvent rester en l'état sans s'affaiblir dans le temps, et réduire ainsi leur contribution aux affaires – et aux résultats – de La Poste.

Elle ne peut pas non plus (et son insertion dans le projet de la Caisse nationale de prévoyance l'illustre) être isolée sur la scène financière nationale, sauf à prendre le risque d'une marginalisation rarement prometteuse d'un avenir fécond (et la surface financière des dépôts collectés ne doit pas faire illusion à cet égard).

Ma conviction – personnelle, mais partagée par beaucoup, me semble-t-il – est :

- que le célibat ne vaudra rien à La Poste, et qu'elle devra rechercher des stratégies de partenariat, sinon d'alliances ;
- que, précisément, les voies qui, demain ou après-demain, lui permettraient de participer, d'une manière ou d'une autre, (mais pas en marginalité, soyons clairs) à un schéma partenarial avec l'Alliance-Eulia, méritent d'être examinées ;
- que cela suppose que ces activités financières soient structurées autrement qu'elles le sont aujourd'hui. On peut appeler cela « banque postale », ou autrement, mais hors la religion des mots - à laquelle je ne suis pas attaché - **ce qui m'importe c'est que La Poste ait les moyens de son développement et de l'avenir de ses salariés.**

\*

Subir ou conduire, il faut choisir. Le Haut Conseil du secteur financier public et semi-public a choisi, lors de sa mise en place, de ne pas être que spectateur des évolutions des secteurs dont il a reçu la charge d'assurer l'analyse et le suivi. Cela implique, pour le Haut Conseil, de savoir anticiper, de prévoir, de préparer les débats.

Avec ce rapport, il l'a fait dans la diversité de ses membres, avec la richesse des apports et contributions de chacun : que tous soient remerciés, de leur participation et de leur fidélité. L'équipe technique du Haut Conseil mérite également tous nos chaleureux remerciements.

Nous y avons apporté notre pierre. Au débat, maintenant, de s'engager...

Dominique Baert

Député du Nord

Président du Haut Conseil du secteur  
financier public et semi-public



**COMPOSITION**  
**DU HAUT CONSEIL DU SECTEUR PUBLIC**  
 (octobre 2001)

**Parlementaires désignés par leur assemblée respective (10) :**

Sénateurs (4)

- M. Yves	FREVILLE (UC)	
- M. Jean-René	LECERF (RPR)	<b>1er Vice-Président</b>
- M. Jacques	LOUDIN (RPR)	
- M. Jean-Paul	VIRAPOULLE (UC)	

Députés (6)

- M. François	d'AUBERT (DL)	
- M. Dominique	BAERT (S)	<b>PRESIDENT</b>
- M. Claude	BILLARD (C)	<b>Membre du Bureau</b>
- M. François	DOSE (S)	
- M. Daniel	FEURTET (C)	
- M. Jean	MICHEL (S)	

**Membres désignés par le Gouvernement (5) :**

- Le Commissaire au Plan :	M. Jean-Michel	CHARPIN
- Le Directeur du Trésor :	M. Jean-Pierre	JOUYET
- La Directrice du Budget :	Mme Sophie	MAHIEUX
- La Directrice générale de l'Industrie, des Technologies de l'Information et des Postes :	Mme Jeanne	SEYVET
- Le Directeur des Relations du Travail :	M. Jean-Denis	COMBREXELLE

**Représentants des organisations syndicales les plus représentatives désignés par leur confédération (5) :**

- M. Jacky	CHORIN	F.O.	<b>Membre du Bureau</b>
- M. Jean	CONAN	C.F.E.-C.G.C.	
- M. Christian	DELLACHERIE	C.G.T.	
- M. Alain	GUYODO	C.F.D.T.	
- M. Roger	HEDOUIN	C.F.T.C.	

**Personnalités cooptées par les autres membres, choisies en raison de leur compétence particulière dans les secteurs d'activités concernés (5) :**

- M. François	AILLERET	Président d'EDF-International
- M. Elie	COHEN	Directeur de recherche au CNRS
		<b>2ème Vice-Président</b>
- M. André	DARRIGRAND	Président d'honneur de La Poste
- M. Jacques	FOURNIER	Président d'honneur de GDF et de la SNCF
- M. Jean	MATTEOLI	Président d'honneur du Conseil économique et social

**PERSONNALITES QUALIFIEES COMPLETANT CE COLLEGE POUR FORMER LE  
 HAUT CONSEIL DU SECTEUR FINANCIER PUBLIC ET SEMI-PUBLIC (5) :**

- Mme Isabelle	BOUILLOT	Directrice générale adjointe de la Caisse des Dépôts et Consignations
- M. Henri	GUILLAUME	Inspecteur général des Finances
- M. Jean-Pierre	MOUSSY	Membre du Conseil économique et social
- Mme Ariane	OBOLENSKY	Présidente du Directoire de la BDPME
- M. Philippe	WAHL	Directeur général de la Caisse nationale des Caisses d'Epargne

**Secrétaire général**

M. Guy WORMS



## INTRODUCTION

Naguère encore, l'intitulé de ce rapport aurait semblé incongru, voire provocateur. Pendant près d'un demi-siècle, en effet, l'économie française s'est appuyée sur un système financier essentiellement public.

La croissance des « Trente Glorieuses » a été placée sous le signe d'une politique de guichets spécialisés et de la prééminence des grandes banques de dépôt et compagnies d'assurance nationalisées à la Libération, avec pour seule concurrence un secteur mutualiste et coopératif dont l'émergence n'a été que très progressive.

Au début des années quatre-vingt, une nouvelle vague de nationalisations a accentué la tendance. C'est dire que le retour de balancier de ces dernières années a été puissant et rapide, pour que l'on en soit aujourd'hui à se poser la question fondatrice de la raison d'être d'un secteur financier public.

Bien entendu, la construction européenne et la mondialisation sont passées par là. Pendant longtemps, « public » a rimé avec « national ». La maîtrise de la finance et du financement de l'économie s'évoquaient aisément dans une problématique « d'indépendance nationale », surtout pour un pays comme la France dont la balance de ses paiements était un problème endémique. Mais la levée du contrôle des changes, la libéralisation totale des mouvements de capitaux, la discipline monétaire au sein de l'Union européenne, et maintenant le passage à l'euro, ont radicalement bouleversé la donne.

Certes, l'article 222 du traité de Rome (devenu article 295 du traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction issue du traité d'Amsterdam), dispose qu'il « *ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les Etats membres* ». Toutefois, la poussée de la liberté de prestation de services financiers sur le territoire national, puis, mécaniquement, l'arrivée inéluctable et désormais effective de groupes étrangers dans les structures capitalistiques des opérateurs français de services financiers, ne pouvait que conduire les pouvoirs publics à un exercice d'introspection.

Ainsi, le secteur financier public s'est trouvé sous le feu croisé de deux questions essentielles :

1° - Doit-il limiter ses interventions à l'exercice de missions de service public ou d'intérêt général ?

2° - Ces missions peuvent-elles être déléguées à des organismes privés plutôt que lui être réservées ?

Au cours des auditions auxquelles le Haut Conseil a procédé, il a pu être soutenu, sans beaucoup de réserves, que ces deux questions appelaient une réponse affirmative.

A l'heure des grandes concentrations planétaires, la « force de frappe » financière de chaque acteur se mesurerait au seul critère de sa capitalisation boursière, ce qui ne ferait évidemment pas l'affaire des entreprises à capitaux publics, ni même de leurs cousins du secteur mutualiste et coopératif.

Le Haut Conseil ne s'est toutefois pas rangé à un point de vue aussi extrême. Il a considéré que, au moment où s'achève le processus d'intégration monétaire et financière de l'Europe, les deux questions précitées méritaient une réponse plus nuancée, et que la France aurait avantage à conserver un secteur financier public fort et rénové.

L'expression « *secteur financier public* » doit être prise ici dans son acception la plus large, telle que l'a retenue le législateur en créant notre Haut Conseil par l'article 38 de la loi du 25 juin 1999 relative à l'épargne et la sécurité financière, devenu depuis lors article L. 614-7 du code monétaire et financier : à côté d'établissements publics et de sociétés à capitaux majoritairement publics, qui forment le secteur financier public *stricto sensu*, se trouvent différents organismes de droit privé qui se sont vu attribuer ou reconnaître des missions permanentes d'intérêt général et qui ont vocation à former, ainsi que cela avait été indiqué lors des débats parlementaires de l'époque, un vaste et puissant pôle financier public, formé d'institutions unies par des relations anciennes et une culture commune.

Certes, la période récente a vu d'une part **un repli progressif du secteur public sur des missions spécifiques**, d'autre part **une banalisation des organismes susceptibles d'exercer de telles missions**. Aussi les deux premières parties du présent rapport seront-elles respectivement consacrées à une analyse critique de ces deux tendances.

Mais, après cet état des lieux, une troisième partie mettra en évidence **l'originalité et l'intérêt de l'exercice d'activités purement concurrentielles par le secteur financier public**. Enfin, une quatrième partie esquissera, à travers l'examen de scénarios alternatifs, ce que pourrait être **l'avenir du pôle financier public dans notre pays**.

## PREMIERE PARTIE

### LE SECTEUR FINANCIER PUBLIC, C'EST D'ABORD L'EXERCICE DE MISSIONS SPECIFIQUES

Il faut remonter un peu plus d'un demi-siècle en arrière pour prendre la pleine mesure de la révolution doctrinale que constitue cette affirmation.

Le programme de nationalisations adopté le 15 mars 1944 par le Conseil national de la Résistance et remis au général de Gaulle, Président du Gouvernement provisoire de la République française, lors de la libération de Paris prévoyait en effet « *l'instauration d'une véritable démocratie économique et sociale, impliquant l'éviction des grandes féodalités économiques et financières de la direction de l'économie (...), le retour à la nation des grands moyens de production monopolisés, fruits du travail commun, des sources d'énergie, des richesses du sous-sol, des compagnies d'assurance et des grandes banques* ».

Cette revendication était commune aux courants politiques et syndicaux « réformistes » ou « révolutionnaires » issus du mouvement ouvrier, exerçant une grande influence au sein du Conseil national de la Résistance, alors que les milieux dirigeants du patronat français sortaient considérablement affaiblis de l'épisode de l'Etat français. Elle était partagée à l'époque par le mouvement démocrate-chrétien, inspiré notamment par l'encyclique *Quadragesimo Anno* reconnaissant l'existence de « *certaines biens pour lesquels on peut soutenir avec raison qu'ils doivent être réservés à la collectivité lorsqu'ils arrivent à conférer une puissance telle qu'elle ne peut sans danger pour le bien public être laissée entre les mains de personnes privées* ».

De fait, tant la IV<sup>ème</sup> République que la V<sup>ème</sup> République à ses débuts, allaient considérer les nationalisations de la Libération comme un acquis. Bien plus, les formations politiques de gauche, durant la décennie précédant l'élection présidentielle de mai 1981, et en réaction à la crise économique sévère des années soixante-dix, vont mettre l'accent sur la nécessité de mieux maîtriser encore la sphère financière de l'économie. Et de préconiser donc d'y étendre à nouveau le champ du secteur public, de manière à faire pièce aux forces de l'argent.

C'est ainsi que le document intitulé « *Changer la vie* », publié par le Parti socialiste en 1972, invoque l'objectif de rendre à la nation le contrôle de la création monétaire, de l'investissement, et, par là, de l'orientation à long terme de l'économie et de la croissance. Ces principes seront mis en pratique dix ans plus tard, après l'élection à la présidence de la République de François Mitterrand dont les « *110 propositions pour la France* » prévoyaient, sous le numéro 21 : « *Le secteur public sera élargi (...). La nationalisation du crédit et des assurances sera achevée* ».

Pour comprendre comment, vingt ans après, le secteur financier public s'est au contraire drastiquement replié très en deçà de son niveau même atteint à la Libération, il faut examiner d'une part les raisons de la privatisation des entreprises concurrentielles de banque et d'assurance, d'autre part les motifs du recentrage de trois grandes institutions : le Trésor public, la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations.

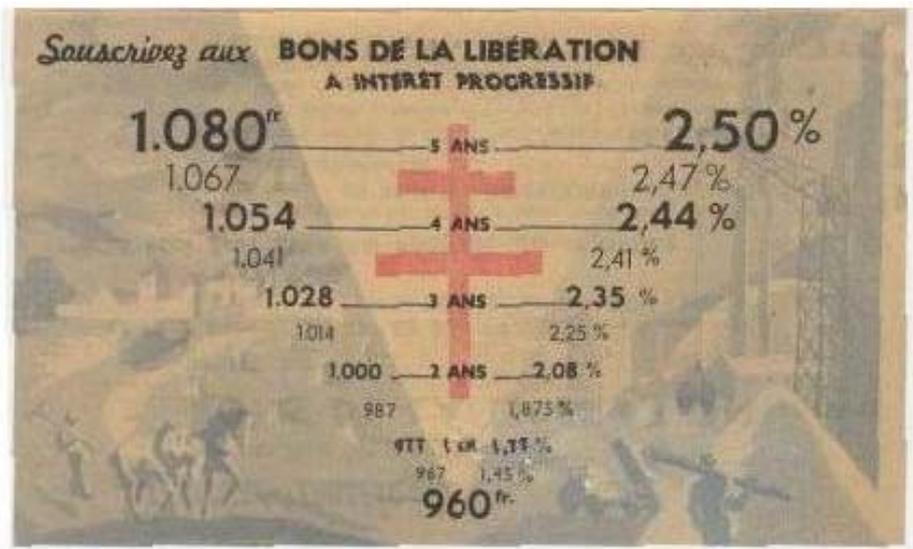
## **1. Le processus de privatisation des banques et compagnies d'assurance est parvenu à son terme**

### **Un puissant mouvement de balancier a remis en cause l'ensemble des nationalisations effectuées depuis la Libération**

C'est pour donner à l'Etat les moyens d'une grande politique économique, que **la loi du 2 décembre 1945 nationalise**, outre la Banque de France dont il sera question ci-après, les quatre plus grandes banques de dépôt : Banque nationale pour le commerce et l'industrie, Comptoir national d'escompte (lesquelles devaient fusionner en 1966 pour former la Banque nationale de Paris), Crédit lyonnais et Société générale.

Ne subsistent alors dans la sphère privée que des banques de dépôt de taille très modeste ainsi que, après débats, les banques dites « d'affaires » auprès desquelles sont toutefois placés des commissaires du Gouvernement. De surcroît, les banques sont soumises à la règle du « *plancher* » d'effets publics qui leur impose de nourrir des titres de la dette publique. En 1946, ceux-ci représentent près de la moitié des actifs bancaires.

Ce programme est complété par la loi du 25 avril 1946 qui procède à la nationalisation de trente-quatre compagnies d'assurance représentant les neuf groupes les plus importants de ce secteur. Par ce retour à l'esprit qui avait présidé en 1787 à la création de la Compagnie royale d'assurances sur la vie, dotée d'un monopole et placée dans le domaine royal, la puissance publique achève ainsi de se doter d'une influence déterminante sur les marchés financiers.



Sans être remises en cause, ces opérations vont faire l'objet de critiques. Il sera notamment reproché aux banques nationalisées d'adopter des stratégies de gestion très proches de celles du secteur bancaire privé, en privilégiant leurs investissements dans les domaines à haute rentabilité, tel l'immobilier, au détriment des catégories en ayant le plus besoin, comme les PME, ou plus généralement au détriment de la prise de risque.

C'est avec l'idée que seule une emprise complète de la puissance publique sur le secteur financier permettra d'infléchir son comportement, que la loi de nationalisation du 13 février 1982 va transférer à l'Etat la propriété de trente-neuf nouveaux établissements, dont trois grandes banques (Crédit industriel et commercial, Crédit du Nord et Crédit commercial de France) et deux compagnies financières, Paribas et Suez.

Le Conseil constitutionnel n'émet alors aucune objection au principe de cette mesure qui conduit l'Etat à détenir, directement ou indirectement, cent dix-sept banques et quelques centaines de sociétés financières. N'échappent à son contrôle que les banques étrangères, les banques françaises ayant collecté, à la fin de l'exercice 1980, moins d'un milliard de francs de dépôts (elles sont 197 au total, mais ne représentent que 2,25 % du montant total des dépôts), et enfin celles à caractère mutualiste ou coopératif.

Cette **extension considérable du secteur public, notamment dans la sphère financière**, a d'emblée posé un problème sur lequel le Haut Conseil a eu à se prononcer dès 1983 à la demande du Gouvernement, et que l'on désigne communément par le terme de « respiration ».

Dès lors que les entreprises publiques avaient toute latitude pour prendre le contrôle de sociétés privées par les voies capitalistes ordinaires, mais qu'à l'inverse toute cession de filiale d'une entreprise publique nécessitait une disposition législative expresse, apparaissait un déséquilibre générateur d'une tendance possible à l'extension indéfinie du secteur public par le biais de « nationalisations rampantes ».

Ce phénomène de clapet qui allait au-delà des intentions exprimées par le législateur en 1981-1982, interpellait particulièrement dans le cas des compagnies financières, Paribas et Suez, dont le métier était précisément d'acheter et de vendre des sociétés au gré des restructurations, fusions, absorptions, scissions, voire liquidations, auxquelles elles apportaient leur concours.

Toujours est-il que l'état du droit de l'époque était incompatible avec les réalités économiques et financières. Faute pour le Gouvernement d'avoir pu faire adopter un projet de loi de respiration du secteur public envisagé dès 1982, mais qui avait rencontré de vives oppositions politiques au nom de la défense du principe des nationalisations, les transferts irréguliers du secteur public vers le secteur privé se sont multipliés. Ainsi, dans son rapport de 1986, le Haut Conseil du secteur public recensait 160 privatisations « sauvages » depuis 1978, avec une certaine accélération du mouvement à partir de 1984.

Dans le **contexte mondial d'une idéologie libérale déferlante**, le changement de majorité parlementaire de mars 1986 allait accélérer considérablement, et légitimer le mouvement. Le programme du nouveau Gouvernement (dont – fait marquant – le ministre de l'économie et des finances était aussi celui *de la privatisation*) entendait, il est vrai, marquer une rupture radicale avec l'orientation antérieure.

Parmi les vingt engagements fondamentaux de la plate-forme gouvernementale de la nouvelle majorité, le treizième se donnait en effet comme objectif de « *rendre à l'initiative privée, comme dans toutes les démocraties occidentales, les entreprises du secteur concurrentiel ; dénationaliser au cours de la législature, notamment l'ensemble des banques et des assurances, le secteur de l'information et les entreprises nationalisées en 1982* ». De cette énumération qui ne craint pas la redondance, il ressort clairement que la privatisation du secteur financier concurrentiel constituait une priorité des nouveaux dirigeants du pays.

A l'époque, le secteur bancaire était largement public, puisque les banques contrôlées par l'Etat collectaient près de 90 % des dépôts et distribuaient près de 85 % des crédits. Du fait de cette prédominance, encore accentuée au plan international par le fait que les banques publiques françaises disposaient de l'un des principaux réseaux mondiaux, on notait que les quatre plus grands établissements du secteur public tel qu'il apparaissait alors (BNP, Crédit lyonnais, Société générale et Crédit agricole) se trouvaient classés parmi les vingt premières banques mondiales selon le total des actifs.

Quoique moindre, l'influence du secteur public était aussi très sensible dans le secteur des assurances, où les compagnies nationales détenaient ensemble une part de marché de l'ordre de 30 % et dominaient largement leurs concurrentes privées ou mutualistes, nombreuses mais dispersées.

Sans tarder, le Parlement examine et vote la loi du 2 juillet 1986 autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social. **Ce texte pose le principe de la privatisation**, avant le 1<sup>er</sup> mars 1991, de soixante-cinq entreprises nommément désignées, appartenant à vingt-huit groupes différents, parmi lesquelles Paribas et Suez, la Banque nationale de Paris (BNP), le Crédit lyonnais, la Société générale, le Crédit commercial de France (CCF), le Crédit du Nord et le Crédit industriel et commercial (CIC), ainsi que l'Union des assurances de Paris (UAP), les Assurances générales de France (AGF), le Groupe des assurances nationales (GAN) et la Mutuelle générale de France.

Liée à un fort mouvement de privatisation à travers le monde, cette démarche poursuivait plusieurs objectifs : améliorer les résultats économiques et financiers des entreprises ; alléger le budget de l'Etat ; faciliter un recours accru au marché financier national et international ; développer l'actionnariat populaire et l'intéressement des personnels.

La loi du 2 juillet 1986 traçait un cadre général et invitait le Gouvernement à fixer par ordonnance, dans un délai de six mois, les modalités pratiques des transferts qu'elle prévoyait, ainsi que celles de la « respiration » permanente du secteur public. Cependant, ce processus allait se heurter – la France connaissait alors sa première « cohabitation » entre un Président de la République et un Gouvernement issus de majorités différentes – au refus du Président François Mitterrand de signer une telle ordonnance.

Son contenu fut donc repris sous forme d'un projet de loi. Après discussion par le Parlement, ce texte est promulgué dès le 6 août 1986. Il fixe les conditions légales des premières privatisations : possibilité de recourir à tous les procédés connus du droit des sociétés pour réaliser les transferts ; création d'une commission de privatisation chargée notamment de veiller au respect des règles de publicité et de transparence des offres.



Ce dispositif sera complété par d'autres textes, dont une loi du 18 janvier 1988 qui organisera la mutualisation de la Caisse nationale de crédit agricole (CNCA). Cette opération portant sur un établissement public créé en 1924 afin de gérer les aides publiques à l'agriculture et coordonner l'activité des caisses régionales de crédit agricole, elles-mêmes créées en 1896 pour fédérer les caisses locales mutuelles apparues à partir de 1884, illustre l'évolution singulière d'un réseau qui s'est progressivement affranchi de son origine professionnelle pour devenir l'une des principales banques de détail françaises, avec plus de dix mille agences.

Bien que ce programme ait été mis en œuvre à un rythme soutenu, il n'a en définitive été appliqué qu'à la privatisation de douze groupes représentant vingt-neuf des soixante-cinq entreprises figurant sur la liste annexée à la loi du 2 juillet 1986, dont la Banque du bâtiment et des travaux publics, la Banque industrielle et mobilière privée, le Crédit commercial de France, la Société générale, les compagnies financières Paribas et Suez, soit au total soixante-treize banques en tenant compte des filiales de chacun de ces groupes, ainsi que la Mutuelle générale de France.

En effet, le changement de majorité du printemps 1988, consécutif à la réélection de François Mitterrand à la présidence de la République, allait **geler le processus sans toutefois le remettre en cause**. Ce que l'on a appelé à l'époque la doctrine du « ni-ni » (ni privatisation, ni nationalisation) ne s'est exprimé qu'à travers l'attitude gouvernementale, sans trouver de traduction législative, étant cependant rappelé que la loi du 2 juillet 1986 s'autodétruisait en tout état de cause le 1<sup>er</sup> mars 1991. Mais, avec le recul, il apparaît que cette période du « ni-ni » a seulement marqué une inflexion, et non un retournement du processus de privatisation du secteur financier amorcé en 1986.

Dès le nouveau changement de majorité parlementaire survenu en mars 1993, une loi de privatisation est derechef mise en chantier. Promulguée le 19 juillet 1993, elle fixe, compte tenu des restructurations intervenues depuis 1988, les conditions de privatisation de vingt et une entreprises, à savoir les douze « oubliées » de la loi de 1986 (parmi lesquelles trois compagnies d'assurance – AGF, GAN et UAP – et quatre banques – Crédit lyonnais, BNP, Hervet et Société marseillaise de crédit) et neuf nouveaux groupes où ne figurent toutefois que deux entreprises du secteur financier : la Caisse centrale de réassurance et la Caisse nationale de prévoyance.

Cette fois, **la réalisation du programme n'est pas bornée dans le temps**. Mais, au printemps 1997, son exécution est largement engagée : la BNP et ses filiales ont été privatisées dès le mois d'octobre 1993, l'UAP six mois plus tard et les AGF en 1996, tout comme la BFCE et la Banque Laydernier, que l'Etat ne contrôlait qu'indirectement.

A cette liste, on peut ajouter le Crédit local de France, non prévu au programme et dont il sera plus amplement question ci-après.

Au cours de ses travaux, le Haut Conseil n'a pas cherché à dresser un bilan, du point de vue des intérêts patrimoniaux de l'Etat, des **coûts et avantages financiers engendrés par le passage des banques et assurances dans le secteur public**. Une telle entreprise n'aurait guère eu de sens pour les nationalisées de 1945-1946 et, même en se limitant à « l'aller-retour » effectué sur les sociétés visées par la loi du 13 février 1982, elle se serait révélée extrêmement difficile à mettre en œuvre. Sollicité naguère à ce sujet par la commission des finances du Sénat, le Haut Conseil avait en effet pu mesurer que l'appréhension des flux financiers entre l'Etat et les entreprises publiques posait de redoutables problèmes, tant de définition de méthode que de disponibilité de données.

Pour s'en tenir à des appréciations qualitatives, il est cependant clair que les nationalisations n'ont pas toujours été une « bonne affaire » pour l'Etat. C'est même une des vertus qu'on leur prête, notamment dans le secteur industriel, que d'avoir sauvé, par des apports de fonds de l'actionnaire public, des groupes ou entreprises dont la situation était compromise.

Il est notoire que la conjugaison de critères de transfert comportant nécessairement une part d'arbitraire, et de règles d'indemnisation non assorties des garanties d'actif et de passif traditionnellement exigées par un acheteur privé, a permis aux propriétaires de certaines banques nationalisées en 1982, comme Rothschild et Vernes, de réaliser une excellente opération. C'est dire qu'en remettant quelques années plus tard ces établissements sur le marché, l'Etat n'a pu les vendre à un prix supérieur au franc symbolique, voire dégager une plus-value apparente, qu'après y avoir injecté de l'argent frais et procédé aux restructurations nécessaires.

Mais il est aussi arrivé que la dégradation de la situation de l'établissement résulte de stratégies ou d'erreurs de gestion postérieures à la nationalisation. Tel est le cas d'entreprises financières dont la privatisation avait été prévue dès 1986 et qui appartiennent encore au secteur financier public au moment où l'Assemblée nationale issue des élections législatives de 1993 est dissoute : le groupe d'assurances GAN avec sa filiale bancaire CIC, ainsi que trois banques généralistes, le Crédit lyonnais, la Société marseillaise de crédit et la Banque Hervet. Tel est aussi le cas du Crédit foncier de France, jusqu'alors privé, qui a dû être adossé en 1996 à la Caisse des dépôts et consignations.

**Il reviendra donc à la nouvelle majorité parlementaire, sortie des urnes au printemps 1997, de conduire la cession de ces entreprises, non sans avoir au préalable mené à bien leur redressement,** celui-ci étant le plus souvent subordonné à celle-là par la Commission européenne.

## **Mais l'achèvement du programme de privatisation du secteur financier concurrentiel a nécessité la mise en place de structures publiques de défaisance**

**Ni la crise qui a frappé le secteur financier au tournant des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, ni l'activisme dont les pouvoirs publics ont fait preuve pour y remédier, ne sont des phénomènes propres à la France.** A l'exception notable de la Grande-Bretagne, les autorités des pays les plus réputés pour leur attachement au libéralisme, ont su mettre en sommeil les grands principes et mobiliser les fonds publics nécessaires pour enrayer un mouvement de faillites qui menaçait l'ensemble du système.

**Aux Etats-Unis**, la déréglementation et l'intensification consécutive de la concurrence ont conduit les banques, dans le climat d'euphorie des années quatre-vingt, à prendre des risques excessifs, notamment sur les pays en développement et l'immobilier. Confrontées à une forte dégradation de leurs actifs révélée par la récession de 1990, elles ont essuyé de lourdes pertes, qui ont été fatales à nombre de petits établissements.

Six cents caisses d'épargne ont ainsi disparu entre 1990 et 1992, mettant en faillite leur fonds d'assurance spécifique. C'est un organisme créé en 1989, la *Resolution Trust Corporation*, qui s'est chargé de racheter les caisses d'épargne défailtantes, d'en opérer l'assainissement dans la mesure du possible avant de procéder à leur liquidation, moyennant un coût de 250 milliards de dollars pour le contribuable américain. Parallèlement, le *Federal Deposit Insurance Corporation*, est intervenu auprès de 900 banques commerciales et a dû être recapitalisé à hauteur de 26 milliards de dollars.

**Au Japon**, où la prise de conscience de l'ampleur du problème des créances douteuses a été plus tardive, ce n'est qu'en 1993 qu'a été créée la Société mutuelle de rachat des créances, sorte d'organisme de portage, mais dont l'action s'est révélée inefficace. Nonobstant la volonté des autorités d'encourager la reprise des établissements en difficulté par des confrères, les premières faillites sont apparues en 1995, tandis que les pertes subies par les banques les plus réputées et le marasme des sociétés de crédit immobilier mettaient en évidence les carences des systèmes de contrôle et de surveillance.

L'Etat fut donc contraint d'intervenir, d'abord par la création d'une structure de cantonnement des créances des banques sur les sociétés de crédit immobilier, puis par la recapitalisation sur fonds publics de quinze des plus grandes banques japonaises, pour laquelle une enveloppe budgétaire d'une contrevaletur de plus de 200 milliards de dollars a été prévue, et la nationalisation pure et simple de la *Long Term Credit Bank of Japan* et de la *Nippon Credit Bank*.

Toutes proportions gardées, **la crise du système financier français est loin d'avoir revêtu la même ampleur. Mais elle a peut-être été plus spectaculaire** en raison du petit nombre, de la qualité et de la notoriété des établissements concernés. En effet, hormis une défaillance enregistrée dans le secteur privé (Pallas-Stern), c'est le secteur public et parapublic qui s'est trouvé en première ligne.

L'incidence de la crise de l'immobilier sur la situation très difficile des banques publiques et institutions financières spécialisées est patente. Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport public particulier sur « *l'intervention de l'Etat dans la crise du secteur financier* » de décembre 2000, en s'appuyant sur une étude parue dans la *Revue d'économie financière* en 1993, les encours de crédits aux professionnels de l'immobilier à fin 1992 atteignaient au total 371 % des fonds propres au Comptoir des entrepreneurs, 574 % à l'UIC et 89 % au Crédit foncier de France. Quant à leur fraction douteuse non provisionnée, elle représentait 21 % des fonds propres au Crédit lyonnais, 119 % au Comptoir des entrepreneurs, 73 % à l'UIC, alors que le même ratio était inférieur à 10 % pour la BNP, la Société générale, le Crédit agricole, Paribas et n'était que de 13 % pour Suez.

A cette surexposition généralisée du secteur public à la crise immobilière, allait s'ajouter, dans le cas du Crédit lyonnais, les conséquences néfastes d'une stratégie expansionniste en matière de prises de participations industrielles et tertiaires, mise en danger par une organisation défaillante en matière de maîtrise des risques financiers et par des comportements parfois frauduleux, ainsi que par une absence complète de contrôle des filiales en charge de ces objectifs (Crédit lyonnais BN pour la production cinématographique, Altus Finance et Clinvest pour l'industrie).

Des prises de risque inconsidérées sur les PME, premières victimes du retournement conjoncturel, ont aussi pesé sur le devenir des établissements spécialisés dans ce type de clientèle. C'est ainsi qu'à une exception près, les sociétés de développement régional (SDR), institutions financières spécialisées régies par le décret du 30 juin 1955 ont dû être liquidées de manière plus ou moins amiable lorsqu'elles n'ont pu être adossées, le plus souvent à des caisses d'épargne.

Guidés par le souci de conjurer un risque de crise systémique et surtout de protéger les déposants et épargnants de banques publiques ou d'institutions investies par l'Etat d'une mission d'intérêt général, les pouvoirs publics se sont naturellement portés au secours des établissements en difficulté.

**Mais, en l'absence de doctrine d'intervention préétablie, l'Etat a pris des mesures de soutien au coup par coup**, en fonction des événements.

Cette manière de faire explique la diversité des solutions retenues selon les entreprises voire, pour une même entreprise, selon les époques : recapitalisation directe ou par l'intermédiaire d'un actionnaire de référence public, cantonnement interne ou externe des actifs compromis.

Ainsi, la perspective d'une privatisation prochaine devait être prise en compte dans l'élaboration des plans d'aide au Crédit lyonnais, mais aussi au Comptoir des entrepreneurs et à l'Union industrielle de crédit (UIC), ayant respectivement les AGF et le GAN comme actionnaire de référence. En application du régime communautaire des aides d'Etat, défini par les articles 92 et 93 du traité de Rome (devenus articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction issue du traité d'Amsterdam), Bruxelles a, en effet, systématiquement subordonné son agrément à un engagement, programmé dans le temps, de sortie du secteur public.

Dans ce contexte, l'intervention publique a été motivée par l'idée, à laquelle aucun actionnaire privé ne saurait adhérer de manière aussi inconditionnelle, qu'il valait mieux couvrir les pertes d'une entreprise avant de la vendre plutôt que de la céder avec décote, voire s'exposer au risque de ne pouvoir s'en débarrasser autrement qu'en en déposant le bilan.

D'autres considérations de politique intérieure ou européenne ont également joué, qu'il s'agisse de la période pré-électorale, de l'automne 1994 au printemps 1995, dans laquelle la France se trouvait au moment de la mise en place de la deuxième structure de défaisance du Crédit lyonnais ou des critères de convergence fixés par le traité de Maastricht.

**Ainsi le Gouvernement de l'époque fit-il le choix, peu orthodoxe, d'éviter d'afficher les pertes prévisibles et d'étaler dans le temps la prise en charge budgétaire des pertes effectivement constatées.** Cette option ne se révéla compatible avec le recours à la technique de la recapitalisation que dans le cas des deux petits établissements généralistes, la Société marseillaise de crédit et la Banque Herve, et dans celui, spécifique à tous égards, du Crédit foncier de France. Pour le traitement des autres sinistres, il a fallu faire appel à la chirurgie en séparant la « mauvaise banque » de la « bonne banque » avant de privatiser cette dernière, tandis que la première restait dans la sphère publique, au sein d'un organisme de défaisance.

Après avoir reçu en 1995 une avance en capital de l'Etat d'un montant d'un milliard de francs, **la Société marseillaise de crédit** a finalement bénéficié d'une recapitalisation pour solde de tout compte de 2,9 milliards de francs, dûment approuvée par la Commission européenne, avant d'être privatisée en octobre 1998 par cession à la Banque Chaix, filiale du Crédit commercial de France, pour un montant de 10 millions de francs.

Quant à la **Banque Hervet**, son odyssee aura été encore plus longue et tumultueuse pour finir auprès du même repreneur, quoique à un moindre coût pour le contribuable. Après avoir connu de graves difficultés à la fin de 1992, elle s'était adossée dans un premier temps au Crédit commercial de France, privatisé depuis 1987. A la suite de deux augmentations de capital, celui-ci avait acquis une participation de 34 %, assortie toutefois d'une clause de revente au prix d'entrée majoré des frais de portage.

Cherchant à se désengager totalement, l'Etat avait fait jouer en 1994 cette option à son profit et racheté les titres détenus par le CCF ; mais il renonça à poursuivre la privatisation de la Banque Hervet et accepta ensuite de recapitaliser pour un montant de plus de 900 millions de francs. L'opération a permis à la banque de se redresser tout en finançant la moitié du coût de la crise. Sa privatisation a donc pu être reprise en juillet 2000. Après quelques ultimes tâtonnements, la banque a finalement été cédée en février 2001 au Crédit commercial de France, sept ans après leurs premières fiançailles, moyennant un prix avoisinant les trois milliards et demi de francs.

Société privée créée en 1852, le **Crédit foncier de France** avait été, pendant des décennies, l'incarnation d'un capitalisme financier aussi solide que la pierre sur laquelle il s'appuyait, et aussi incontestable que l'Etat dont il était l'exécuteur zélé de la politique du logement. Son effondrement s'explique essentiellement par une reconversion ratée à la suite de la banalisation des circuits de financement de l'accession sociale à la propriété, amorcée en 1988 et devenue effective en 1995. A la perte de la rente qu'apportait le monopole de la distribution des prêts aidés par l'Etat, sont venues s'ajouter les conséquences catastrophiques d'une diversification hasardeuse dans des activités que la crise de l'immobilier allait frapper de plein fouet.

Le capital de l'institution était entre les mains d'une multitude de petits porteurs ainsi que de quelques investisseurs institutionnels (UAP, Caisse des dépôts et consignations, Union de banque suisses, AGF). Mais aucun d'entre eux ne détenait une participation supérieure à 10 % et ne pouvait donc être considéré comme actionnaire de référence. Cependant, le Crédit foncier de France disposait d'un matelas confortable de fonds propres apte à couvrir une partie significative des pertes essuyées, ainsi que d'un potentiel de rentabilité future lié à son portefeuille de prêts à haut rendement.

Ces circonstances ont permis à l'institution, gros émetteur sur le marché financier et exerçant des missions permanentes d'intérêt public pour le compte de l'Etat et sous son contrôle, d'éviter le dépôt de bilan au prix d'une nationalisation déguisée et d'une recapitalisation différée.

Racheté à plus de 90 % fin 1996 par la Caisse des dépôts, au terme d'une OPA qui fit supporter aux anciens actionnaires une perte de plus de dix milliards de francs, le Crédit foncier survécut jusqu'en 1999 en violation des règles prudentielles, avant d'être recapitalisé par son actionnaire majoritaire et revendu à la Caisse nationale des caisses d'épargne, à l'issue d'un appel d'offres. Globalement, l'opération s'est révélée neutre pour les finances publiques.

**Dans tous les autres cas, c'est au mécanisme de la défaisance qu'il a été fait appel.** L'exemple du GAN est particulièrement significatif à cet égard. Cette compagnie d'assurance avait, en avril 1993, pris le contrôle du groupe bancaire CIC, public mais coté en bourse. Cette restructuration présentait l'avantage pour l'Etat, actionnaire majoritaire commun, de dissimuler les difficultés que rencontraient alors certaines filiales et sous-filiales du CIC.

C'est ainsi que la gestion des actifs compromis de l'Union industrielle de crédit (UIC), filiale du CIC, a d'abord été confiée à une structure de cantonnement interne au groupe, à l'instar de ce qui avait été pratiqué dans le secteur privé par la Compagnie de Suez pour sa filiale La Hénin, ou dans le secteur public pour la Banque Worms, sauvée par son actionnaire de référence de l'époque, l'UAP.

Devant l'ampleur des pertes et après bien des errements, la crise éclatait à l'occasion de l'arrêté des comptes de l'exercice 1996, obligeant le Gouvernement à annoncer, par lettre ministérielle du 28 avril 1997, un plan de soutien comportant une recapitalisation à hauteur de 11 milliards de francs, laquelle fut effective en novembre suivant, ainsi que l'engagement par l'Etat, expressément autorisé ensuite par la loi de finances rectificative pour 1997, de prendre en charge la garantie apportée par la Société centrale du GAN à la défaisance Baticrédit.

La Commission européenne ayant, par décision du 30 juillet 1997, jugé ces aides d'Etat compatibles avec le traité de Rome, sous réserve notamment de la cession de la majorité du capital du groupe bancaire CIC, la voie était alors ouverte à la privatisation du GAN, que le précédent Gouvernement n'avait pu mener à bien. Engagée en décembre 1997, la procédure conduisait à céder de gré à gré les deux banques détenues par le groupe, à savoir le CIC à la Banque fédérative du Crédit mutuel et l'UIS-UIC au consortium formé de Goldman Sachs et General Electric, puis à vendre le pôle d'assurances à Groupama en juillet 1998. Seule la Société centrale du GAN est restée dans la sphère publique. Rebaptisée en octobre 1998, elle porte désormais, sous le nom de Société de gestion de garanties et de participations (SGGP), l'engagement de garantie de l'Etat, dûment provisionné, avec en contrepartie une dotation appropriée du produit de la privatisation du GAN, de l'UIS-UIC et du CIC.

Pour le **Comptoir des entrepreneurs et le Crédit lyonnais**, en revanche, les structures de défaisance ont bénéficié dès l'origine de l'engagement massif de l'Etat. Les pertes liées aux actifs compromis n'ont donc pas pesé sur les comptes des entreprises défaillantes, alors même que, dans le cas du Comptoir des entrepreneurs, l'actionnariat public représentait à l'époque moins de 30 % du capital, ce qui a amené les actionnaires privés à contribuer au financement de la défaisance. Cette intervention publique n'a pas été directe, mais s'est faite par l'entremise de deux établissements publics administratifs créés à cet effet par la loi du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'Etat dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs : l'établissement public de réalisation de défaisance (EPRD) pour le Comptoir des entrepreneurs et l'établissement public de financement et de restructuration (EPFR), qui prenait la suite de la SBPI créée en 1994, pour le Crédit lyonnais.

Dans un tel montage la garantie ne s'exerce, par abandons de créance, que lorsque les pertes sont définitivement constatées dans les comptes des organismes de défaisance, après cession des actifs correspondants. Dès lors, les établissements concernés ne pouvaient qu'être incités à transférer le maximum de risques et de charges vers leurs structures de cantonnement, dont les gestionnaires se trouvaient de leur côté déresponsabilisés par l'absence de recensement initial des actifs et d'évaluation précise des pertes.

De surcroît, le processus de liquidation était essentiellement soumis à un objectif temporel. Il s'agissait initialement de se débarrasser des actifs en totalité avant le 31 décembre 1998 pour le Comptoir des entrepreneurs, et dans une proportion de 80 % à l'horizon 2000 pour le Consortium de réalisation (CDR), organisme de défaisance du Crédit lyonnais. Or, la fixation de telles dates-butoirs n'était évidemment pas propice à la cession, aux meilleures conditions pour le contribuable, d'ensembles aussi disparates et *a priori* difficiles à réaliser.

Le rapport de juillet 2000 de la Commission des finances de l'Assemblée nationale intitulé « *Le consortium de réalisation : une gestion efficace ?* » pouvait donc résumer la situation en ces termes : « *Les conditions de la création du CDR par la précédente majorité, comme la mission qui lui était assignée, ne prédisposaient manifestement pas cette entreprise publique à apparaître comme particulièrement rentable* ».

C'est dans ce contexte qu'allaient être prises des décisions extrêmement contestables, tantôt par erreur pure et simple d'appréciation, tantôt par complaisance à l'égard de dirigeants de la structure de cantonnement et/ou d'entités cantonnées, tantôt enfin en cédant à des pressions politiques, comme le relève la Cour des comptes en détaillant les modalités, définies en 1996, de cession de la participation que le CDR détenait dans AOM ou de celle, à la même époque, d'Artémis.

Pour remédier à ces effets pervers, une réforme du CDR est donc intervenue en 1998 à la suite d'un rapport très sévère de l'Inspection générale des finances. Désormais filiale de l'EPFR et non plus du Crédit lyonnais, la structure de cantonnement s'est vu assigner une stratégie claire de valorisation des actifs et donner les moyens de poursuivre un objectif de rentabilité en s'acquittant de sa mission dans l'intérêt des finances publiques.

A cet effet, a été mis en place un nouvel environnement comptable caractérisé par la transformation, dans les comptes du CDR, des risques latents prévisionnels en provisionnement des actifs et par le transfert concomitant, du CDR à l'EPFR, de la charge des deux mille risques dits « non chiffrables » au 31 décembre 1997, parmi lesquels ceux afférents à des procédures judiciaires susceptibles d'être lourdes de conséquences financières, comme celles concernant *Executive Life*.

Un délicat chemin reste à parcourir, lequel ne dispense pas l'ensemble complexe qu'est encore le groupe CDR (qui comporte encore plus de deux cents entités) de continuer des efforts pour sa gestion propre. Pour autant, la clarification qui résulte de ces mesures semble avoir d'ores et déjà porté des fruits : **elle a redonné une certaine crédibilité à la gestion du CDR, après les très vives critiques dont celle-ci avait fait l'objet.**

Entrées au capital du Comptoir des entrepreneurs au début des années quatre-vingt-dix à la demande des pouvoirs publics, lors du retrait de la compagnie d'assurance La Mondiale, les AGF finirent par en prendre le contrôle en avril 1996 à la faveur d'une ultime recapitalisation, et ce deux mois seulement avant leur propre privatisation. Après ce passage éclair dans le secteur public, le Comptoir a racheté en 1998 la Banque La Hénilin, avec laquelle il a fusionné un an plus tard pour former Enténial.

Quant au Crédit lyonnais, ce n'est qu'après de longues négociations avec la Commission européenne que celle-ci, sollicitée dès 1996 par le Gouvernement français pour des aides d'urgence, a finalement admis, par décision du 20 mai 1998, la compatibilité du plan qui lui était soumis avec le traité de Rome, sous réserve de la privatisation rapide de la banque, de la cession d'une fraction significative des actifs figurant à son bilan et de la réduction de son réseau français, ainsi que de différentes mesures destinées à brider son développement ultérieur.

Moyennant quelques aménagements mineurs, ces conditions ont été scrupuleusement remplies, la privatisation du Crédit Lyonnais étant réalisée dès l'été 1999. A l'issue de l'opération, l'Etat ne détenait plus que 10 % du capital, contre 33 % pour le « groupe d'actionnaires partenaires » liés jusqu'au 30 juin 2001, 4 % pour les salariés et le reste pour le public.

Au même moment, des mesures étaient prises, dans le cadre de la loi du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière, en vue de garantir les déposants, les assurés, les investisseurs et les cautions, par la mise en place de fonds et mécanismes de garantie reposant sur la solidarité professionnelle.

Ainsi, à ce jour, hormis le cas anecdotique de la **Caisse centrale de réassurance**, laquelle pourrait d'ailleurs céder progressivement son portefeuille privé de manière à se recentrer sur sa mission de service public de couverture des catastrophes naturelles, les seules entités financières concurrentielles appartenant encore au secteur public *stricto sensu*, se retrouvent dans la mouvance de la Caisse des dépôts et consignations et de La Poste.

## **2. Les grandes institutions financières publiques se recentrent sur leurs activités non concurrentielles**

### **Le Trésor public se replie sur ses missions régaliennes**

Depuis la Révolution, **la collecte de l'impôt et l'exécution de la dépense publique ont été reconnues comme des fonctions essentielles d'un Etat démocratique**. Il paraît évidemment impensable d'en charger des personnes privées, comme ce fut le cas avec les fermiers généraux sous l'Ancien Régime. Et, eu égard à la nature de ces tâches, il n'a même jamais été envisagé d'en confier l'exécution à un établissement public.

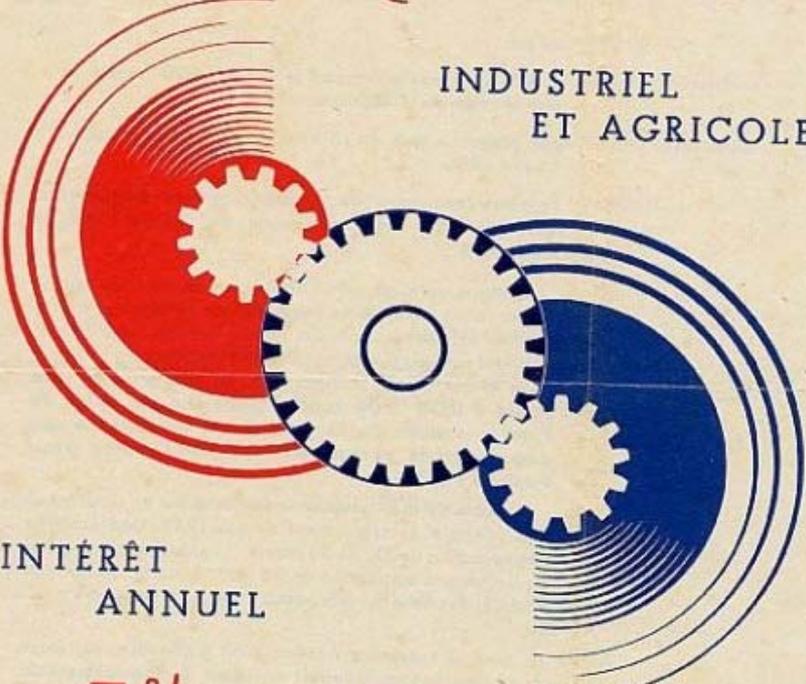
Au cœur de l'Etat, s'est donc constitué le réseau du Trésor public, aujourd'hui piloté par la direction générale de la comptabilité publique. Avant que ne se répande la pratique des règlements par virements et prélèvements automatiques, ses quatre mille guichets, comparables à bien des égards à ceux des banques, ont naturellement réalisé un maillage serré du territoire national.

Aussi n'était-il pas illogique qu'ils s'emploient à faire de leurs usagers des clients, en leur proposant un service de dépôts de fonds de particuliers, sous forme de produits d'épargne ou de comptes à vue assortis de la mise à disposition de moyens de paiement (chéquiers, cartes bancaires). Naguère encore, le Trésor public avait même entrepris de démarcher systématiquement les fonctionnaires dont il assure la paie mensuelle, en leur proposant l'ouverture de compte-chèques bénéficiant, à l'instar des employés des établissements financiers, d'une rémunération (1,5 %).

TRÉSOR PUBLIC

# BONS D'ÉQUIPEMENT

INDUSTRIEL  
ET AGRICOLE



INTÉRÊT  
ANNUEL

## 5% + MAJORATION

CALCULÉE EN FONCTION DE  
L'AUGMENTATION DE LA PRODUCTION INDUSTRIELLE  
(VOIR AU VERSO)

Au terme d'une lente mais, semble-t-il, inexorable maturation, le Gouvernement a décidé, à la fin de l'année 2000, de **mettre fin à la tenue de comptes de particuliers** (900.000 comptes, dont 670.000 comptes à vue) au 31 décembre 2001.

Ce désengagement des activités bancaires purement concurrentielles a été présenté comme le corollaire d'une volonté d'améliorer les conditions d'exercice de la mission d'épargne du Trésor public dans ses deux pôles d'intérêt général : la gestion en faveur des organismes (établissements publics, bénéficiaires de taxes parafiscales) réglementairement soumis à l'obligation de déposer leurs fonds auprès de lui ; l'activité de préposé de la Caisse des dépôts et consignations pour la collecte et le maniement, en dehors de Paris, des dépôts des notaires et professions judiciaires, organismes de protection sociale obligatoire et de logement social, sociétés d'économie mixte, etc.

Cependant, ce recentrage peut aussi apparaître comme la conséquence d'un constat. La densité et la répartition de l'offre bancaire sur tout le territoire ont privé cette activité de tenue de compte de fonds particuliers, qui remonte au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, de l'essentiel de sa justification historique. Parallèlement, la compatibilité des conditions de son exercice avec les règles communautaires de concurrence soulevait de plus en plus d'interrogations.

Le **dispositif d'accompagnement de cette mesure** tend à préserver la liberté de choix des déposants en leur proposant une palette d'établissements qui se sont engagés à respecter un cahier des charges précis, impliquant gratuité du transfert des comptes, y compris les comptes-titres, limitation des démarches à accomplir, et reprise sans exclusive des titulaires. L'Etat n'a pas fait le choix de céder sa clientèle à titre onéreux par voie d'appel d'offres. Il a entendu privilégier la transparence et l'intérêt des déposants qui avaient accordé leur confiance au Trésor public.

**Pour autant, la mesure est loin de faire l'unanimité parmi les intéressés – qui comptent en leurs rangs nombre de personnes âgées – non plus d'ailleurs que parmi les membres du Haut Conseil.** Certains font valoir que les autorités de Bruxelles se seraient sans doute satisfaites d'un arrêt de l'ouverture de nouveaux comptes, comme cela avait été décidé pour la Banque de France lors de la réforme de 1993. Mais il est vrai que les ordres de grandeur ne sont pas du tout les mêmes, l'activité de notre institut d'émission en matière de tenue de comptes de particuliers ayant toujours été relativement modeste. D'autres protestations visent la durée relativement courte (moins d'un an) du délai accordé aux clients du Trésor public pour changer d'établissement, et font observer que le choix du terme du 31 décembre 2001 n'est sans doute pas sans lien avec le calendrier du passage à l'euro (et à la préoccupation du Trésor public de ne pas avoir à assurer, en gestion concrète de ses comptes, ce basculement).

En tout cas, la mesure aurait gagné en lisibilité à ce que toutes les activités bancaires concurrentielles du Trésor soient effectivement abandonnées à cette échéance, ce qui ne sera pas le cas. En effet, les comptes publics continueront à distribuer les produits d'épargne de la Caisse nationale de prévoyance, en application de la convention les liant à cet assureur-vie, jusqu'en 2005.

### **La Banque de France se positionne au sein du Système européen de banques centrales**

Créée le 13 février 1800 (loi du 24 pluviôse, an VIII) à l'initiative du Premier Consul, la Banque de France a initialement pris la forme d'une société de capitaux privée, chargée d'escompter des effets, de consentir des avances, d'ouvrir des comptes courants et d'émettre des billets payables au porteur et à vue. Rien ne l'aurait distinguée *a priori* d'une banque ordinaire si, pour cette dernière activité, il ne lui avait pas été accordé, à partir de 1803, un privilège exclusif d'émission, limité au départ à Paris mais étendu à la France entière lors de la crise monétaire de 1848, en même temps que, pour la première fois, étaient émises des petites coupures et instauré le cours forcé.



Jusqu'à sa **nationalisation, intervenue à la fin de 1945**, la Banque de France allait d'ailleurs être porteuse d'une forte charge symbolique, avec une assemblée générale considérée comme l'incarnation même des forces de l'argent (les « Deux cents familles »). Longtemps principal contributeur du budget de l'Etat au titre de l'impôt sur les sociétés, la Banque de France ne s'est donc que très progressivement affirmée dans sa fonction de *banque centrale*, prêteur en dernier ressort et régulateur du système bancaire, et non pas concurrent des établissements à vocation commerciale.

A cet égard, une première loi du 3 janvier 1973, en définissant les missions de la Banque, avait apporté d'utiles clarifications. Mais le pas décisif allait être franchi avec la **loi du 4 août 1993 relative au statut de la Banque de France et à l'activité et au contrôle des établissements de crédit**. Tout en lui conférant son indépendance à l'égard du Gouvernement, ce texte éloigne davantage la Banque de France des activités concurrentielles en la plaçant au centre du système bancaire, avec l'appui du Comité des établissements de crédit et de la Commission bancaire, l'un et l'autre présidés par son gouverneur.

L'article 6 de la loi du 4 août 1993 (devenu art. L. 142-1 du code monétaire et financier) dispose ainsi que « *la Banque de France est une institution dont le capital appartient à l'Etat* ». Même si l'article 32 de la même loi précise qu'elle « *n'emporte ni la création d'une personne morale nouvelle ni une cessation d'entreprise* », et si la Banque de France conserve donc son inscription au registre du commerce et des sociétés, on assiste bien à l'abandon, engagé par la réforme de 1973, du statut de société commerciale.

Cette analyse sera d'ailleurs confirmée par le Tribunal des conflits dans un arrêt du 16 juin 1997 (*Société La Fontaine de Mars, M. et Mme Muet c/ Banque de France*) où la Banque de France sera qualifiée de « *personne publique* » essentiellement chargée d'une « *mission de service public administratif* », ce qui limite singulièrement la portée de l'article 21 de la loi du 4 août 1993 (art. L. 144-2 du code monétaire et financier) selon lequel « *les opérations de la Banque de France ainsi que les activités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 11 [budget et comptabilité] sont régies par la législation civile et commerciale* ».

La question s'est même posée de savoir si la qualification juridique ainsi donnée à la Banque de France n'avait pas pour effet de l'écarter totalement du champ d'application du code du travail, sachant qu'en tout état de cause, les litiges individuels qui l'opposent à ses agents ressortissent à la compétence de la juridiction administrative en vertu d'une disposition législative expresse constamment reprise depuis 1806 (art. L. 144-3 du code monétaire et financier).

Toutefois, le Conseil d'Etat, par un arrêt du 22 mars 2000 (*Syndicat national autonome du personnel de la Banque de France & autres*), a considéré que la Banque de France « *n'a pas le caractère d'un établissement public mais revêt une nature particulière et présente des caractéristiques propres* » au nombre desquelles figure « *l'application à son personnel des dispositions du code du travail qui ne sont incompatibles ni avec son statut ni avec les missions de service public dont elle est chargée* ».

L'étape suivante allait voir, avec la loi du 12 mai 1998, **l'adaptation de la Banque de France à la mise en place de la monnaie unique européenne**, prévue par le traité de Maastricht.

Membre du Système européen de banques centrales depuis le 1<sup>er</sup> juin 1998, et de l'Eurosystème depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, la Banque de France a désormais pour mission fondamentale de contribuer à la mise en œuvre décentralisée de la politique monétaire unique décidée au sein du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne (art. L. 141-1 du code monétaire et financier) et, dans ce cadre, de gérer les réserves de change de l'Etat (art. L. 141-2), de veiller au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes de paiement (art. L. 141-4), et d'assurer l'entretien de la monnaie fiduciaire et sa bonne circulation sur l'ensemble du territoire national (art. L. 141-5).

La Banque de France exerce par ailleurs de nombreuses missions à la demande des autorités nationales, qu'il s'agisse de son rôle de place et de surveillance du tissu économique et bancaire, du secrétariat des commissions de surendettement et de la gestion du fichier des incidents de paiement des crédits aux particuliers, de l'établissement de la balance des paiements et de la position extérieure de la France, ou encore de la tenue de différents fichiers sur les entreprises ou de leur cotation, principalement destinés aux banques.

Cette action s'appuie sur un réseau de succursales qui s'est progressivement mis en place au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle, et qui apporte une contribution décisive à la connaissance du tissu économique local et à la diffusion des informations monétaires et financières, grâce aux relations entretenues avec les banques, les entreprises, les organismes consulaires, les collectivités locales et les services déconcentrés de l'Etat.

La Banque de France reste aussi autorisée à effectuer, comme une banque ordinaire, nombre d'opérations, par exemple de virement ou de change. Toutefois, alors que l'article 15 de la loi du 4 août 1993 se bornait à indiquer que « *la Banque de France peut continuer à exercer les activités qui ne se rattachent pas directement aux missions définies au chapitre I<sup>er</sup> de la présente loi* », la loi du 12 mai 1998 lui a substitué une rédaction plus précise.

Il est ainsi admis que, outre ses missions fondamentales, « *la Banque de France exerce également d'autres missions d'intérêt général* », ou fournisse « *des prestations pour le compte de [l'Etat] ou le compte de tiers* », mais sous réserve que cela soit à « *la demande de l'Etat ou avec son accord* » (art. L. 141-6 du code monétaire et financier).

**Ainsi, pour l'essentiel, les opérations de banque ou connexes de la Banque de France s'adressent-elles à une clientèle institutionnelle** (banques françaises et étrangères, Trésor public, services financiers de La Poste, organismes internationaux) et se situent dans le cadre de l'accomplissement des missions d'intérêt général de l'institution. Banque des banques, la Banque de France assure la gestion de leurs comptes, la compensation des paiements, et garantit, sous le sceau de l'intérêt général, la sécurité des flux de règlements.

Les opérations de nature concurrentielle que la Banque de France continue d'effectuer pour le compte d'une clientèle particulière se resserrent maintenant très progressivement. Certes, son activité de change manuel est encore soutenue par nombre de touristes qui savent qu'ils peuvent convertir leurs coupures nationales (toutes devises) à ses guichets à des conditions sensiblement plus avantageuses que celles pratiquées par les officines qui se multiplient sur les trottoirs parisiens, avec toutefois des plages horaires d'ouverture nettement plus larges que celles de l'institut d'émission.

Mais s'agissant de la tenue de comptes des particuliers, elle était expressément visée dès la loi du 4 août 1993 dont l'article 17 (devenu art. L. 141-8 du code monétaire et financier) excluait, à partir de l'entrée en vigueur du texte, toute ouverture nouvelle de compte, hormis pour les agents de la Banque de France. De fait, le nombre de comptes de particuliers, aujourd'hui encore de l'ordre de 80.000, décroît progressivement depuis lors par extinction naturelle et non renouvellement, jusqu'à un seuil incompressible correspondant au personnel et aux retraités de l'établissement qui souhaitent continuer à en bénéficier, bien qu'il ne comporte aucune rémunération.

L'activité concurrentielle primordiale que conserve aujourd'hui la Banque de France n'est pas financière, mais industrielle : l'impression des billets. En effet, à la différence d'autres banques centrales, pourtant illustres, qui n'ont pas craint de faire appel à des imprimeurs privés, la Banque de France a toujours tenu à disposer de son propre outil de production (y compris pour le papier). C'est ainsi qu'elle s'est dotée d'installations industrielles modernes, situées en Auvergne, capables de fabriquer le papier fiduciaire (Vic-le-Comte) et d'imprimer plus d'un milliard et demi de billets de banque par an (Chamalières).

Avec l'introduction de l'euro, la Banque de France demeure, bien sûr, chargée de l'entretien et de la circulation de la monnaie fiduciaire. Toutes ses capacités de production ont été mobilisées dans la phase de lancement de la monnaie unique.



Pour autant, les tâches matérielles de fabrication seront à l'avenir confiées par la Banque centrale européenne (BCE) aux opérateurs les plus performants, ce qui contraint notre institut d'émission national – comme tout autre fabricant – à constamment rechercher sa meilleure productivité industrielle.

Nul n'ignore que la Banque de France est condamnée à un suivi rigoureux de ses coûts si elle veut pouvoir répondre à l'avenir aux appels d'offres de la BCE. Si « battre monnaie » est, par nature, un privilège régalien, la construction de l'unité monétaire européenne mais aussi la réduction du rôle monétaire de la monnaie fiduciaire ont conduit à banaliser, en quelque sorte, la fabrication de billets (par la Banque de France) ou de pièces (par le Trésor public) à une simple activité industrielle. Ce n'est pas pour autant que celle-ci n'ait pas pleinement sa place au sein d'un établissement par ailleurs entièrement dédié à des missions d'intérêt général.

## **La Caisse des dépôts et consignations achève la filialisation de ses activités concurrentielles**

Pour schématiser, on pourrait dire que la Caisse des dépôts et consignations a suivi un parcours inverse de celui de la Banque de France : **établissement public administratif à statut spécial créé** par quelques articles de la loi sur les finances du 28 avril 1816, précisés par l'ordonnance du 22 mai 1816, **en vue de l'exercice d'une mission de service public bien déterminée, elle a progressivement élargi son domaine d'intervention au point de devenir une entreprise extrêmement diversifiée**. Et ce n'est que depuis une vingtaine d'années que ce bras séculier des interventions financières tous azimuts de l'Etat s'est préoccupé de mettre de l'ordre dans ses activités, par une politique organisée de filialisation.

Paradoxe supplémentaire, il n'était nullement écrit à l'avance que la mission exercée par la Caisse des dépôts devrait être confiée à une institution distincte de la banque centrale. Ainsi, la Banque d'Angleterre a, dès sa création en 1694, ajouté à sa fonction d'institut d'émission et banquier de l'Etat, celle de dépositaire public et universel, sans que ce cumul soulève de difficulté apparente.

Mais l'expérience malheureuse de la banque de Law, puis des assignats révolutionnaires d'une part, celle du pillage par Napoléon des fonds privés déposés au Trésor durant les Cent-Jours d'autre part, ont conduit notre pays à préférer une certaine forme de séparation des risques. Ce modèle ne constitue d'ailleurs pas un exemple unique puisqu'il a aussi été adopté, sous des formes plus ou moins voisines, par des pays comme la Belgique, l'Italie, la Grèce ou le Portugal.

Alors que c'est le statut privé de la Banque de France qui allait initialement lui donner une certaine indépendance à l'égard du pouvoir exécutif, la Caisse des dépôts et consignations était d'emblée placée sous la protection et la surveillance du législateur en vue d'administrer notamment « *les dépôts, les consignations, les services relatifs à la Légion d'honneur, à la Compagnie des canaux, aux fonds de retraites* ». A partir de cette modeste mission, l'établissement devait connaître un essor considérable.

**Dès la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, le parcours de la Caisse des dépôts, parangon de la confiance publique, croise celui des caisses d'épargne, missionnaires de la bienfaisance populaire.** Fondées à partir de 1818 à l'initiative des frères Delessert, ces institutions visaient à faire pénétrer les vertus de la prévoyance dans les couches les plus défavorisées de la population, à une époque où le montant minimal d'une inscription de rente sur le Grand-Livre de la dette publique représente un an de salaire d'un ouvrier qualifié, et où les banques perçoivent des droits de garde sur les dépôts reçus.



Alors qu'un premier projet de « *Caisse nationale d'épargnes* », conçu, dès 1816, n'avait pu voir le jour du fait des réticences du ministre des finances, le comte Emmanuel Corvetto, vis-à-vis des institutions de prévoyance, la loi du 31 mars 1837 allait sceller une première alliance entre la Caisse des dépôts et les caisses d'épargne. Une solution était ainsi apportée au problème de liquidité et au risque de taux auxquels se trouvaient confrontés ces établissements exclusivement collecteurs de dépôts à vue placés sur des livrets d'épargne, et productifs d'intérêts fixés indépendamment du cours de la rente.

Les caisses d'épargne avaient désormais les moyens de poursuivre leur développement. Freiné par la crise de liquidité de 1848 – qui ne fut résolue que par l'instauration du cours forcé des billets de la Banque de France – puis par les orientations du Second Empire en matière de crédit, le mouvement d'ouverture des guichets allait reprendre de plus belle sous la III<sup>ème</sup> République. Mais il devait rester essentiellement urbain.

A partir de 1875, sur le modèle de l'Angleterre, de l'Italie et de la Belgique, les guichets postaux allaient donc être autorisés à collecter l'épargne, d'abord exclusivement en milieu rural, puis sans aucune restriction à partir de la création de la Caisse nationale d'épargne postale par la loi du 9 avril 1881, qui prévoit aussi la centralisation des fonds auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Musée n° 93 br.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE.

SOUS-SECRETARIAT D'ÉTAT DES POSTES ET DES TÉLÉGRAPHES.

**CAISSE NATIONALE D'ÉPARGNE.**

NOTICE À L'USAGE DES DÉPOSANTS

qui effectuent leurs opérations par l'entremise  
des Facteurs-Receveurs.



La Caisse nationale d'épargne, placée, par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du  
3 avril 1884, sous la garantie immédiate et absolue de l'État, a  
son siège à Paris, rue Saint-Hippolyte, n° 1.

1884-1885. — Paris (1884) — 1885



Au moment où la Banque de France en était encore aux balbutiements du contrôle d'un crédit à court terme générateur de dépôts bancaires, la Caisse des dépôts et consignations s'inscrivait dans une optique beaucoup plus traditionnelle, selon laquelle « *les dépôts font les crédits* ».

Mais l'originalité de son action allait être la mise en œuvre, non sans de vives réticences initiales, d'une *transformation* audacieuse d'une épargne liquide en des prêts d'une durée échappant à l'horizon habituel des banques. Ecoles publiques et chemins vicinaux en furent les premiers bénéficiaires. Puis, la Caisse des dépôts et consignations devait progressivement s'affirmer comme le banquier des collectivités locales et du logement social, ainsi que le chef de file des « zinzins » sur un marché financier encore étroit et cloisonné.

Son professionnalisme fit merveille dans le contexte de la reconstruction puis de l'expansion d'après-guerre, au point qu'elle a fini par se trouver à la tête d'un « empire » associant à sa mission initiale de fiducie, des activités plus ou moins concurrentielles aussi diverses que les prêts à long terme et les apports en fonds propres, l'ingénierie urbaine ou financière, la gestion d'un parc immobilier et d'un portefeuille de valeurs mobilières, la conservation de titres et la gestion d'actifs pour le compte de tiers, l'assurance de personnes, les transports urbains, le tourisme et les loisirs, la promotion immobilière, les infrastructures terrestres, la protection de l'environnement, etc.

Directeur général de la Caisse des dépôts de 1952 à 1967, François Bloch-Lainé résumait en ces termes la philosophie inhérente à cette phase d'expansion où la créativité l'avait emporté sur le souci de rationalisation : « *Je désirais poursuivre les nouvelles missions qui pouvaient apparaître derrière la complexité de chacun des objectifs initiaux. Je pensais qu'il était profitable de maintenir une constante rotation dans les missions assignées, abandonnant certaines d'entre elles pour en entreprendre d'autres, tout en recherchant de nouvelles joies et de nouveaux principes. Un établissement périphérique de l'Etat devrait toujours fonctionner comme une rampe de lancement* ».

**Une clarification apparaissait donc nécessaire.** Elle porta dans un premier temps sur les **filiales spécialisées dans les services et l'ingénierie pour le développement des territoires** (SCIC, Egis, Transdev, Compagnie des Alpes, Alcor ...), avec la création en 1983 de la holding Caisse des dépôts développement (C3D), société anonyme entièrement détenue par la Caisse des dépôts et consignations. Les frontières de cet ensemble ne sont toutefois pas intangibles. Ainsi, Alcor, pôle de traitement des déchets du groupe, a-t-il été vendu au début du mois d'août 2001 à son concurrent Sécé Environnement.

Un second volet de la démarche a concerné la **Caisse nationale de prévoyance** (CNP) transformée en établissement public industriel et commercial en 1987, puis en société anonyme (CNP Assurances SA) en 1992, et qui constituait un des ajouts du programme de privatisation de 1993 par rapport à celui de 1986. Au mois d'octobre 1998, l'Etat l'a certes introduite en bourse en mettant sur le marché l'essentiel de sa participation minoritaire et en ne conservant que 1 % de son capital. Mais cette opération n'a pas eu pour effet de faire sortir le premier assureur-vie français du secteur public, car elle n'a pas affecté sa détention majoritaire par la Caisse des dépôts et consignations et La Poste.

Quant aux **métiers financiers concurrentiels** du groupe, ils se sont progressivement filialisés avec successivement la création de CDC Participations en 1985, de CDC Gestion (devenue par la suite CDC Asset Management) en 1987, et enfin de CDC Marchés en 1996. Mais une partie de ces activités demeurait encore au sein de l'établissement public lui-même. Or, si rien n'interdit à un groupe d'effectuer simultanément des missions publiques et des prestations concurrentielles, le droit français et européen impose de le faire dans la transparence comptable et financière, ce qui requiert une organisation adéquate. C'est pourquoi la décision a été prise en 2000 de constituer un nouveau pôle concurrentiel fédérant les métiers de banque de gros et de banque d'investissement du groupe Caisse des dépôts autour d'une entité nouvelle qui a finalement reçu le nom de **CDC Ixis**.

**Le financement des collectivités locales offre un exemple encore plus saisissant de banalisation** d'une activité marquée dès 1822 par les interventions de la Caisse des dépôts et consignations, qui en avaient permis une démocratisation sensible. A partir de 1860, le relais avait été pris par le Crédit foncier, mais la Caisse était revenue en force après la première guerre mondiale, en contribuant notamment, durant les années vingt, à l'électrification des communes rurales.

Progressivement, le marché s'ouvre. La loi Minjoz du 24 juin 1950 institue un circuit court des dépôts collectés par les caisses d'épargne vers les collectivités territoriales concernées. Lors du plan de stabilisation de 1963, des collectivités maintiennent leurs projets d'équipement, nonobstant la contraction des ressources mises à leur disposition par la Caisse des dépôts, en faisant appel à d'autres prêteurs quand elles ne disposent pas de la trésorerie suffisante.

Etablissement public administratif créé en 1966, la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL) était initialement conçue pour être rattachée à la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur. Mais elle devait très vite passer dans l'orbite de la Caisse des dépôts et consignations, avant de conquérir progressivement son autonomie.

En 1987, elle se transforme en Crédit local de France, société anonyme à majorité publique dotée du statut d'institution financière spécialisée, au moment même où les banques commerciales se tournent de plus en plus activement vers les collectivités locales en leur offrant des produits à la sophistication croissante. L'établissement sera privatisé par la suite à l'occasion de sa fusion avec son homologue belge, et dénommé **Dexia**. C'est désormais une véritable banque européenne qui exerce son activité aux conditions du marché, en concurrence avec les autres intervenants français ou étrangers.

Au terme de cette politique de filialisation, voire d'autonomisation de ses activités concurrentielles, l'établissement public se recentre sur ses missions publiques et d'intérêt général, conformément à son objet désormais codifié à l'article L. 518-1 du code monétaire et financier.

### **Les missions de la Caisse des dépôts et consignations**

(article 143 de la loi du 15 mai 2001 relative  
aux nouvelles régulations économiques)

*« La Caisse des dépôts et consignations et ses filiales constituent un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Ce groupe remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'Etat et les collectivités locales et peut exercer des activités concurrentielles.*

*« Dans ce cadre, la Caisse des dépôts et consignations est plus particulièrement chargée de la gestion des dépôts réglementés et des consignations, de la protection de l'épargne populaire, du financement du logement social et de la gestion d'organismes de retraite. Elle contribue également au développement économique local et national, particulièrement dans les domaines de l'emploi, de la politique de la ville, de la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, de la création d'entreprise et du développement durable ».*

Certes, les métiers concurrentiels exercés par les filiales adhèrent aux valeurs du groupe et ne sont pas indifférents à la responsabilité sociale ou au développement durable. Mais l'établissement public Caisse des dépôts et consignations est seul en charge des missions de service public et d'intérêt général, ces deux notions ne devant d'ailleurs pas être confondues.

**Les missions de service public de la Caisse des dépôts et consignations procèdent de la loi ou du règlement et font l'objet d'un monopole.** Elles comportent d'abord la gestion sécurisée des fonds privés auxquels le législateur a entendu donner une protection particulière : les dépôts – plus de vingt milliards d'euros – des professions juridiques réglementées concourant au service public de la justice, avec notamment l'exclusivité, effective depuis le 1<sup>er</sup> avril 2000 et officialisée par un décret du 30 novembre 2000, de la gestion des fonds des notaires, autrefois partagée avec le Crédit agricole.

Toujours au titre de ses missions de service public, la Caisse des dépôts et consignations est aussi en charge de la gestion de l'épargne collectée sur les livrets défiscalisés (livrets A des caisses d'épargne et de La Poste, livrets bleus du Crédit mutuel en totalité depuis 1998, livrets d'épargne populaire et codévi – pour partie – ainsi que les autres ressources d'épargne – livrets B, PEP, épargne-logement – de La Poste) qui représente un encours de près de 190 milliards d'euros, dont plus de 100 pour le seul livret A.

**Les missions d'intérêt général que la Caisse des dépôts et consignations finance sur ses fonds propres se sont, quant à elles, développées dans le cadre de mandats donnés par l'Etat, les collectivités locales ou l'Union européenne, pour pallier l'insuffisance de l'initiative privée.** Elles sont donc par nature plus diversifiées et plus évolutives.

Depuis un siècle, la Caisse des dépôts et consignations gère les avoirs d'importants **régimes de retraite publics**. Ceux-ci concernent aujourd'hui plus de quatre millions d'actifs et 2,4 millions de retraités. Il vient de s'y ajouter la gestion administrative du **Fonds de réserve pour les retraites** institué par l'article 6 de la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

Si le rôle de régulateur du marché financier a disparu et si le **financement du logement social**, comme on le verra ci-après, marque le pas, d'autres thèmes de préoccupation ont émergé ces dernières années : renouvellement urbain, qui a pris une dimension nouvelle lors de la signature avec l'Etat, en juin 2000, d'une convention créant un Fonds de renouvellement urbain doté de 500 millions d'euros ; soutien aux petites et moyennes entreprises et à la création d'emplois marchands avec un programme doté de 320 millions d'euros pour la période de 2000-2002, s'ajoutant à la gestion des fonds publics de capital-risque ; lutte contre l'exclusion bancaire et financière ; appui au développement durable des territoires, auquel sont consacrés chaque année près de 100 millions d'euros.

Le dernier champ d'intervention en date est celui de la « fracture numérique », dont la réduction devrait être facilitée par la création, décidée lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 9 juillet 2001, d'un fonds d'investissement de plus de 200 millions d'euros destiné à financer des travaux d'infrastructures et de services dans les régions encore privées d'accès à Internet par des réseaux à haut débit.

\*

\*            \*

On a vu que la jurisprudence du Conseil constitutionnel, en entérinant à quatre ans d'intervalle des orientations radicalement opposées quant au champ du secteur public, avait laissé au législateur une très grande latitude d'appréciation du critère de « *nécessité publique* » devant présider à toute nationalisation. La construction européenne elle-même – et contrairement à ce qui est parfois, rapidement ou caricaturalement dit çà et là – n'interdit nullement la détention publique d'une entreprise, fut-elle financière.

Pour autant, en ce début de XXI<sup>ème</sup> siècle, et dans des marchés financiers et de capitaux techniquement et européennement intégrés, s'opère mécaniquement une propension à la clarification des rôles et des fonctions entre public et privé. Il en va de même dans le secteur financier. En toile de fond, la tendance qui paraît naturellement se dégager s'adosse de manière assez proche au principe que le Conseil d'Etat (*Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*, 30 mai 1930) édictait déjà il y a plus de soixante-dix ans à l'usage des collectivités locales, à savoir « *que les entreprises ayant un caractère commercial restent, en règle générale, réservées à l'initiative privée et que les conseils municipaux ne peuvent ériger des entreprises de cette nature en services publics communaux que si, en raison de circonstances particulières de temps et de lieu, un intérêt public justifie leur intervention en cette matière* ».

Ainsi, l'Etat n'aurait de légitimité fondamentale à intervenir en matière financière, par le biais d'institutions publiques, que pour l'accomplissement de missions de service public ou d'intérêt général précisément définies. Et encore conviendrait-il de distinguer entre interventions directes et indirectes, car, s'agissant de ces dernières, le secteur financier ne manque pas d'offrir des voies alternatives pour l'exécution desdites missions.



## DEUXIEME PARTIE

### LA SATISFACTION D'OBJECTIFS D'INTERET GENERAL PEUT AUSSI ETRE ASSUREE PAR DES ETABLISSEMENTS PRIVES

Contestée dans les services financiers susceptibles d'être assurés par la seule initiative privée, l'intervention publique a également reculé avec la disparition, qui s'est accélérée ces dernières années, de nombre de procédures de bonification d'intérêts ou d'octroi d'avantages particuliers. Cette autre forme de désengagement de l'Etat n'a pas manqué d'affecter les institutions financières spécialisées, publiques ou non, qui étaient chargées de distribuer ces prêts aidés.

Mais, même lorsque les financements privilégiés n'étaient pas remis en cause dans leur principe, on a vu des réseaux concurrentiels affirmer avec succès leur volonté d'assurer des missions d'intérêt général antérieurement confiées à des guichets spécialisés.

Certes, en théorie, la délégation de service public à un opérateur privé, mode aujourd'hui privilégié de la gestion des services locaux, est juridiquement impossible dans le cas de services *nationaux*. Le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose en effet que « *toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national (...) doit devenir la propriété de la collectivité* ». Mais l'exercice, même sur la totalité de l'étendue du territoire, de missions d'intérêt général peut ne pas constituer un service public national au sens de ce texte de valeur constitutionnelle.

#### 1. Le droit au logement

Aujourd'hui considéré comme un des champs privilégiés de l'intervention publique, que ce soit à travers des mécanismes fiscaux ou par l'octroi de prêts et subventions, le logement n'a pas toujours été considéré comme tel. Ainsi, il y a un siècle, le vote de la loi Siegfried (1894) donne lieu à d'intenses polémiques. Ses opposants font valoir que le logement est un bien privé et que l'intervention publique dans ce domaine ne peut s'assimiler qu'à du « *socialisme pur* ».

Au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, l'urbanisation de la population française, les destructions consécutives aux guerres, voire les effets pervers de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, ont radicalement inversé ce point de vue. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs proclame ainsi : « *Le droit au logement est un droit fondamental (...). L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales* ».

Quant à la loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, elle précise, en son article 1<sup>er</sup> : « *Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité (...) pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir* ».

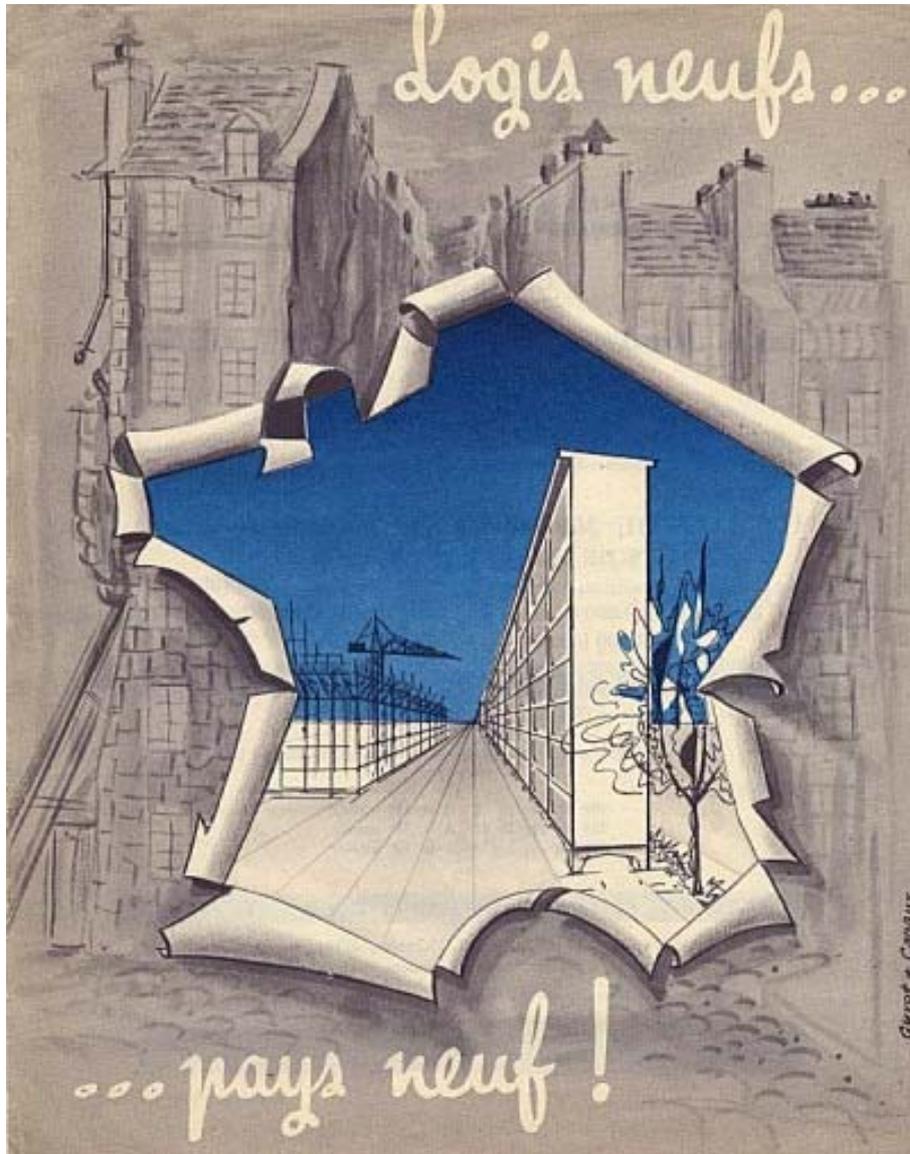
### **L'aide à l'accession à la propriété est désormais proposée par tous les réseaux**

Jusque tout récemment, le financement de l'accession à la propriété bénéficiant de l'aide des pouvoirs publics a été dominé par le **Crédit foncier de France**, institution financière spécialisée créée par un décret impérial de 1852 sous forme d'une société anonyme aux actionnaires privés, mais dont les statuts étaient approuvés par décret en Conseil d'Etat, et les principaux dirigeants (le « gouvernement » de l'institution) nommés en conseil des ministres.

Outre la gestion des prêts aidés, le Crédit foncier remplissait diverses autres missions pour le compte de l'Etat : remboursement des primes d'épargne-logement aux établissements de crédit ; versement des primes à l'amélioration de l'habitat ; habilitation des établissements de crédit à la distribution des prêts conventionnés ; tutelle du marché hypothécaire.

Parallèlement, étaient apparues, avec la loi Ribot (1908), les **sociétés anonymes de crédit immobilier** (SACI), organismes d'une nature non moins originale puisque combinant, là encore, le caractère privé d'une société anonyme avec le statut d'organisme HLM régi par le code de la construction et de l'habitation.

La **réforme des aides au logement consécutive au rapport Barre de 1976** mettait l'accent sur les aides à la personne. Elle a ainsi conduit à l'institution par la loi du 3 janvier 1977 de l'aide personnalisée au logement (APL) directement versée aux bailleurs et aux prêteurs. Mais elle n'a pas pour autant entraîné la disparition des aides à la pierre.



C'est ainsi que, pour permettre aux ménages disposant de ressources modestes de devenir propriétaires de leur résidence principale, ont été parallèlement créés **les prêts d'accession à la propriété (PAP)**. **Ces prêts bonifiés par l'Etat étaient attribués sous conditions de ressources de leurs bénéficiaires et destinés à financer la construction neuve ou l'amélioration de l'habitat ancien.** A l'origine, leur distribution directe aux acquéreurs fut réservée au Crédit foncier et au Crédit agricole. Mais ce dernier devait s'en désintéresser dès le début des années quatre-vingt.

Quant au préfinancement des maîtres d'ouvrage vendeurs (organismes HLM et sociétés d'économie mixte, notamment), il a bénéficié dans un premier temps des concours de la Caisse de prêts aux HLM, mais celle-ci a disparu en 1986, ainsi que des caisses d'épargne sur leur contingent Minjoz, mais cette latitude a été supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1991. Aussi, le **Comptoir des entrepreneurs** allait-il s'assurer l'exclusivité du financement aidé des promoteurs.

Très vite, le Crédit foncier de France s'est donc naturellement trouvé à la tête du « pool des PAP », structure de financement mise en place par le Trésor pour la gestion globale de ces concours, dans le respect de la réglementation et des enveloppes définies par l'Etat. Après un vif succès initial, lié à des taux d'intérêt très compétitifs permis par un effort important de l'Etat, le développement des PAP s'est heurté à la volonté des pouvoirs publics de maîtriser la dérive budgétaire des aides à la pierre, et de faire jouer un rôle accru aux mécanismes de marché dans le financement du logement.

C'est dans cet esprit qu'en 1984 et 1985, une partie (correspondant à 25.000 logements par an) de l'enveloppe des PAP fit l'objet d'une adjudication ouverte auprès des banques. Mais cette tentative de battre en brèche le monopole du Crédit foncier et du Comptoir des entrepreneurs ne fut pas couronnée de succès, les établissements bancaires n'étant guère intéressés par un produit peu rémunérateur eu égard aux coûts de gestion engendrés par son caractère très réglementé.

Le désengagement budgétaire de l'Etat priva progressivement le PAP de son attrait, notamment par rapport au prêt conventionné (PC), produit à distribution banalisée non aidé directement, mais plus souple et lui aussi assorti de l'APL. Le PAP poursuivit donc son déclin, restant seulement distribué par le Crédit foncier, le Comptoir des entrepreneurs et les sociétés anonymes de crédit immobilier, qui manifestèrent au demeurant des exigences croissantes en termes de ressources et d'apport personnel des bénéficiaires.

Une nouvelle étape fut franchie à l'automne 1995 avec l'annonce du remplacement des PAP par un nouveau produit, l'avance aidée par l'Etat, plus communément appelée **prêt à taux zéro**, qui a vocation à être distribué par l'ensemble des réseaux bancaires.

HABITAT

Prêts à taux zéro\*

LE  
CRÉDIT  
AGRICOLE  
IMAGINE  
POUR VOUS  
UNE BONNE  
SURPRISE

0%



LOT-ET-GARONNE

\*Taux de référence de 0,01% à 30/01/2022

Prise par un décret du 29 septembre 1995, la mesure entre en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre suivant. On a vu que, par sa brutalité (l'octroi des PAP est prohibé dès le 1<sup>er</sup> novembre 1995 par un nouveau décret du 31 octobre), elle avait contribué à révéler la fragilité de la situation du Crédit foncier de France. Mais sa philosophie s'inscrit bien dans la tendance à la banalisation des circuits de distribution des financements bénéficiant encore d'une aide publique.

Après une rapide montée en charge, le prêt à taux zéro semble devoir intéresser, en régime de croisière, environ 110.000 acquisitions de logements par an, l'année 1999 ayant connu une pointe à 126.000 en raison d'une conjoncture particulièrement porteuse. Ces chiffres traduisent un doublement du rythme observé au cours des dernières années des PAP, pour un coût budgétaire en moyenne moindre, mais évidemment très sensible aux fluctuations du loyer de l'argent.

Les établissements spécialisés (Crédit foncier, SACI), qui se partageaient l'exclusivité de la distribution des PAP aux ménages, octroient ensemble plus du quart des prêts à taux zéro, à quasi égalité avec le Crédit agricole, tandis que les caisses d'épargne et le Crédit mutuel ont chacun une part de marché de l'ordre de 15 %, supérieure à celle de l'ensemble des banques AFB. Compte tenu des 6 % allant aux banques populaires, il apparaît donc que la banalisation a surtout profité aux établissements généralistes à statut mutualiste ou coopératif.

Quant au bilan de la réforme au regard de son objectif social, il semble plutôt positif. Les bénéficiaires du prêt à taux zéro sont des ménages à revenus très modestes, aux possibilités d'apport personnel extrêmement limitées. Majoritairement ouvriers et employés, ils ont généralement de 25 à 35 ans. Une telle typologie se compare favorablement à celle des anciens bénéficiaires des PAP, étant toutefois rappelé que ce produit avait connu, durant ses dernières années, une certaine dérive.

## **Le secteur locatif social est en panne**

Ces dernières années ont aussi vu fleurir des **dispositifs d'incitation fiscale à l'acquisition par des personnes physiques de logements neufs destinés à être loués** à une population plus ou moins ciblée en termes sociaux, auxquels sont attachés les noms des ministres qui en furent les promoteurs successifs : Pierre Méhaignerie, Paul Quilès, Pierre-André Périssol et Louis Besson. Cet effort, coûteux pour les finances publiques, tendait à rééquilibrer la place du logement locatif privé, tant par rapport aux placements alternatifs sur les marchés financiers, que vis-à-vis des bailleurs institutionnels.

Par nature, **le secteur locatif social reste cependant un des domaines d'élection de la Caisse des dépôts et consignations**. Elle est d'abord prêteur à très long terme, en direct depuis 1986, avec l'appui des subventions versées par l'Etat, pour la construction et la réhabilitation de logements sociaux locatifs (4,4 milliards d'euros de concours nouveaux en 2000, pour un encours global en fin d'année de 77,4 milliards d'euros). Elle est aussi propriétaire-bailleur de plus de 150.000 logements sociaux, dont 115.000 à travers sa sous-filiale SCIC Habitat qui regroupe quatorze sociétés anonymes d'HLM.

Dans un souci de clarification, il vient toutefois d'être décidé de séparer les fonctions de prêteur et de garant, ce qui a conduit à décharger la Caisse des dépôts et consignations de la gestion administrative des procédures de garantie, de prévention des difficultés financières et de redressement des organismes HLM. Ces tâches sont désormais assurées par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), établissement public administratif institué par l'article 163 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et régi par le décret n° 2001-655 du 20 juillet 2001.

Alors que ne manquent ni les crédits budgétaires (70.000 logements neufs et 120.000 réhabilitations lourdes inscrits en loi de finances pour 2001), ni les ressources financières provenant des livrets A, **le paradoxe est que les organismes bâtisseurs sont loin de profiter des moyens mis à leur disposition**.



Sans doute faut-il y voir pour partie une conséquence de leur dispersion excessive au regard des exigences actuelles de l'intercommunalité, ainsi que de leur insuffisante mutualisation. Mais ce phénomène d'une nature complexe s'explique aussi par les réticences de certaines communes à l'égard du principe de mixité sociale.

Il devrait y être progressivement remédié grâce à la norme de 20 % de logements sociaux prévue par l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains précitée. Son dispositif de sanction, conforme aux exigences de plafonnement, de proportionnalité et de procédure contradictoire posées par le Conseil constitutionnel, fait l'objet de l'article 13 du projet de loi portant mesures urgentes de caractère économique et financier voté à l'automne 2001.

## 2. Les autres besoins collectifs

Même si les besoins réels du logement social restent actuellement satisfaits de manière insuffisante, il n'en reste pas moins que cet usage consomme une fraction trop modeste de la collecte du livret A pour que ne soit pas posée la question de la diversification des fonds d'épargne centralisés par la Caisse des dépôts de consignations.

Le sujet est tout sauf nouveau. Dès 1837, Adolphe Thiers se plaignait de « *l'embarras des dépôts trop abondants* », et le débat allait revenir de manière récurrente, notamment à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et à la Libération. Il s'agit en effet de concilier les exigences de sécurité et de liquidité qui s'attachent à un produit d'épargne bénéficiant d'un statut privilégié (garantie de l'Etat, exonération fiscale), avec la nature des besoins que les fonds correspondants sont susceptibles de satisfaire.

Aujourd'hui, cette problématique s'inscrit dans le cadre des règles de fonctionnement d'un marché unifié et concurrentiel des capitaux, tracé par l'Union européenne. C'est ainsi que la Commission européenne, dans un rapport sur « *les services d'intérêt économique général dans le secteur bancaire* » présenté au Conseil des ministres du 23 novembre 1998, « *est d'avis que l'utilisation effective des fonds collectés à des fins relevant de la souveraineté de l'Etat, c'est-à-dire pour le **secteur public non marchand et non concurrentiel**, constitue l'élément décisif. Cette condition est remplie si ces établissements exercent leur activité de telle sorte que tous les avantages demeurent au sein du secteur public non marchand* ».

Une diversification raisonnée de l'emploi des fonds d'épargne centralisés par la Caisse des dépôts et consignations doit donc respecter cette contrainte forte de ciblage. Elle s'inscrit par ailleurs dans le contexte d'une banalisation des circuits de collecte de l'épargne défiscalisée, voire d'une remise en cause du caractère traditionnellement non concurrentiel du financement de certains besoins collectifs.

## **L'usage des fonds d'épargne se diversifie**

**Le financement du logement à partir des ressources collectées par les caisses d'épargne s'est mis en place dans l'après-guerre.** Mais ce n'est qu'en 1990 qu'il a été décidé que les emplois à long terme des fonds du livret A et du livret d'épargne populaire seraient exclusivement réservés à des prêts aux organismes de logement locatif social. Cette mesure s'inscrivait dans un mouvement général de décloisonnement du crédit et d'ouverture du secteur bancaire à la concurrence. Elle faisait aussi suite à la forte décollecte enregistrée sur le livret A : pour la première fois, les retraits ne sont plus compensés par les intérêts capitalisés, si bien que l'encours baisse durant l'année 1989.

La Caisse des dépôts et consignations a ainsi pu financer la construction d'un nombre croissant de logements au début des années quatre-vingt-dix, et prendre une part active à la relance de l'activité du bâtiment, secteur durement frappé par la crise de l'immobilier.

Toutefois, dès avant l'engagement de cette vigoureuse action quantitative, une réflexion qualitative avait été amorcée. Le prêt locatif aidé (PLA), produit traditionnel dont les normes ont été fixées en 1986, constituait en effet une réponse incomplète à des besoins de plus en plus diversifiés. A la poursuite de l'effort de construction, s'ajoute désormais un objectif de gestion et d'amélioration du parc existant, et la nécessité de prendre en compte la dimension sociale et urbaine des quartiers à restructurer.

**Dans le cadre de la politique de la ville, on a donc assisté à l'élargissement, qui s'est fait par vagues successives au cours des dernières années, du champ des interventions sur fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations,** avec notamment une enveloppe de 3 milliards d'euros consacrée au financement d'opérations de restructuration urbaine dans des quartiers sensibles pour la période 1999-2001.

Sous réserve du respect de la règle communautaire d'affectation à des missions d'intérêt économique général sans distorsion de concurrence, une telle extension de l'emploi des fonds d'épargne ne soulevait pas de difficulté.



Aussi, les pouvoirs publics ont-ils annoncé le 28 juin 2000 une nouvelle diversification à trois autres catégories d'investissement d'intérêt général, pour lesquelles une enveloppe d'un milliard et demi d'euros a été réservée : la politique urbaine et de l'habitat, notamment en faveur du logement de populations spécifiques (jeunes en insertion, personnes âgées, handicapés) ; la sécurité des infrastructures de transports collectifs ; la qualité de l'environnement et la protection du cadre de vie.

Certes, cette orientation doit être mise en œuvre avec prudence, sur des projets où l'initiative privée est défaillante et où le financement public intervient en complétant l'action des banques concurrentielles, notamment par des cofinancements, et non en les évinçant. Mais il est clair qu'elle aura à se poursuivre, voire à s'accroître dans chacune des priorités d'intérêt général, lesquelles font l'objet d'un large consensus. Deux préoccupations néanmoins existent, et nécessitent d'être traitées à plus ou moins brève échéance :

- l'une, d'affectation : l'irruption des nouvelles technologies, l'impératif de ne pas y prendre de retard ou de ne pas laisser telle ou telle partie de la société ou du territoire à côté de cette opportunité (qui est aussi une chance de développement), imposent un soutien financier public à l'accélération des initiatives. Comme on l'a vu dans la première partie, la Caisse des dépôts ne peut qu'être appelée à y concourir.

- l'autre, de ressources : l'usage des fonds d'épargne fait l'objet de règles strictes et encadrées. Le développement des financements prodigués par la Caisse passera nécessairement par un assouplissement (via les dispositions législatives et réglementaires *ad hoc*) de ces règles.

### **Les réseaux de collecte de l'épargne défiscalisée se multiplient**

La création de **l'épargne-logement** avait été l'occasion, pour les caisses d'épargne et pour les services financiers de La Poste, d'une ouverture à l'activité de prêteur direct, qui leur était jusqu'alors interdite. Le projet de loi qui avait été préparé à cet effet prévoyait ainsi que « *les dépôts d'épargne-logement sont reçus par la Caisse nationale d'épargne et les caisses d'épargne ordinaires* ». Mais, au moment où la grande réforme bancaire de 1966-1967 était en gestation, le législateur a amendé ce texte, si bien que la loi du 10 juillet 1965 instituant un régime d'épargne-logement a concerné en définitive tous les réseaux.

De même, la possibilité donnée à partir de 1978 à l'Ecureuil de tenir des comptes-chèques, puis sa transformation en une banque de plein exercice en 1983, s'analysent comme une forme de déspecialisation d'un réseau de collecte d'épargne défiscalisée.

Alors que le Crédit mutuel avait de son côté obtenu en 1975 le droit de proposer un « livret bleu » identique au livret A du point de vue de l'épargnant, cette évolution de l'Ecureuil n'a d'ailleurs pas manqué de provoquer de la part de la profession bancaire une demande reconventionnelle de banalisation de la distribution du livret A, jusqu'ici réservée aux caisses d'épargne et aux services financiers de La Poste.

Formulée en termes très vifs pendant de nombreuses années au nom du respect des règles d'une saine concurrence, cette revendication semble avoir perdu de sa vigueur au fur et à mesure que la place du livret A au sein de l'épargne financière des ménages régressait au profit de l'assurance-vie et des investissements boursiers : à fin 2000, les valeurs mobilières et créances sur les sociétés d'assurance représentaient 74 % de l'épargne financière des ménages, contre seulement 62 % à fin 1995.

**Mais la controverse a, en tout cas, inhibé toute velléité de donner à certains réseaux l'exclusivité de la distribution des produits d'épargne défiscalisés créés dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix.** Qu'ils aient été conçus pour satisfaire des besoins spécifiques (codévi), ou pour répondre aux attentes de certaines catégories de clientèle (épargne populaire, épargne-entreprise, livret jeune), tous ces produits ont vocation à être distribués par l'ensemble des réseaux bancaires, sous la seule réserve de la passation d'une convention-type avec l'Etat.

Le dernier en date, à savoir le livret jeune institué par l'article 28 de la loi du 12 avril 1996 et régi par le décret n° 96-367 du 2 mai 1996, apparaît même comme incitatif à la bancarisation des mineurs de plus de douze ans grâce à un produit offrant, entre autres avantages, une rémunération particulièrement attractive à une cible qui constitue un des piliers traditionnels de la population des détenteurs de livrets A.

Il n'en reste pas moins que, pour les produits d'épargne dont la distribution est réservée, la question de la rémunération par la Caisse des dépôts et consignations du service rendu est d'autant plus sensible que son taux a été déterminé dans le passé d'une manière forfaitaire. Ainsi, un système plus souple et mieux fondé, intégrant les données de la comptabilité analytique, serait souhaitable.

**Désormais, le souci de ne pas introduire de distorsions de concurrence conduit à exiger que, sauf à justifier le traitement de faveur d'un réseau par un surcoût engendré par le comportement spécifique de la clientèle, le niveau de rémunération soit non seulement uniforme mais justifié et ne constitue pas une aide déguisée.**

*Cadeau au Nouveau-né*



*... la Caisse d'Épargne*  
de VILLEFRANCHE et du BEAUJOLAIS

Ainsi, dans le cas du livret A, il n'est pas illogique que La Poste bénéficie d'un taux légèrement supérieur à celui de l'Ecureuil, notamment parce qu'elle gère plus de comptes et enregistre plus de mouvements pour un encours moyen donné. Mais on peut se demander si cette tarification ne devrait pas être globalement révisée à la baisse de manière périodique, de manière à tenir compte des gains de productivité.

A l'inverse, **quand le collecteur assume l'entière responsabilité des dépôts et des obligations y afférentes, sa situation ne pose pas de problème de principe**, puisqu'il reste libre de la distribution du produit réglementé ainsi défini. C'est le cas de l'épargne-logement où, dans un cadre général déterminé par l'Etat, on est en présence d'un système d'épargne-crédit qui met face à face le client et son banquier, tenu le moment venu d'attribuer un prêt d'accession à la propriété en fonction de l'effort d'épargne antérieur.

Certes, le caractère administré des taux définissant ce régime, conjugué à la durée des engagements souscrits et au fait que le versement de la prime d'Etat n'est plus subordonné à l'obtention d'un prêt, ne favorise pas l'équilibre entre ressources et emplois. Mais les établissements financiers, qu'ils soient publics ou privés, ont appris à gérer de façon satisfaisante les risques de liquidité et de taux correspondants.

**Plus difficile est le cas du codévi** (compte pour le développement industriel), dont la création par la loi du 8 juillet 1983 avait pu s'analyser comme un relèvement du plafond du livret A associé à une banalisation partielle du circuit de collecte de ce produit, mais qui s'est révélé d'une nature complètement différente du fait des règles variables de centralisation des fonds auxquelles sont soumis les différents collecteurs.

Pour les établissements de crédit autres que les caisses d'épargne, le principe est celui d'une centralisation minimale à la Caisse des dépôts et consignations (6,5 % des encours), le solde étant laissé à leur disposition sous une simple condition de emploi en prêts aux entreprises industrielles. Il s'agit donc essentiellement d'une gestion placée sous la responsabilité de l'organisme collecteur. Mais, à la différence de l'épargne-logement, celui-ci est confronté à une réactivité très forte des placements en fonction des écarts entre le taux administré du codévi et la rémunération offerte par le marché. Si le premier excède par trop la seconde, les dépôts affluent mais peinent à trouver un débouché. Et dans l'hypothèse inverse, les emplois potentiels se multiplient alors que les ressources se raréfient.

La situation des caisses d'épargne au regard de ce produit est encore plus singulière. Traditionnellement tournées vers une clientèle de particuliers, et donc supposées ne pas avoir un usage suffisant de leurs ressources codévi, elles subissent une centralisation à hauteur de 50 % des fonds collectés.

Alors qu'elles développent de plus en plus leur action en direction des PME, les caisses d'épargne se plaignent donc amèrement, tout au moins quand le taux du codévi est sensiblement inférieur à celui du marché, de ce qu'elles considèrent comme une discrimination à leur encontre. Une surveillance étroite de l'écart entre les taux d'intérêt servis sur les produits défiscalisés et le loyer de l'argent à court terme, telle que la pratique **le comité consultatif des taux réglementés créé par le décret du 2 décembre 1998, devrait toutefois pallier ces difficultés inhérentes à toute épargne administrée.**

### **3. L'action en faveur des exportations et du développement**

Il est universellement admis, dans les pays développés, que la puissance publique doit encourager les exportations, surtout de biens d'équipement, et qu'elle doit aussi apporter une aide aux pays moins avancés. Celle-ci prend d'ailleurs parfois une forme *liée*, l'octroi du financement étant subordonné à la conclusion d'un contrat commercial avec une entreprise de même origine que le bailleur de fonds.

Généralement considéré comme excessivement complexe et insuffisamment performant, le dispositif français en la matière a fait l'objet de profonds remaniements au cours des dernières années. Mais, alors que le soutien à l'exportation n'échappait pas au mouvement de privatisation des institutions et à la banalisation des procédures, l'aide au développement restait dans le giron du secteur public.

#### **Le soutien à l'exportation passe désormais par des institutions privatisées et des procédures banalisées**

Les procédures de soutien aux exportations, nées avant-guerre, ont été codifiées par **une loi de 1949 qui permet d'accorder la garantie de l'Etat à des opérations de commerce extérieur présentant un caractère essentiel pour l'économie nationale.**

Pendant longtemps, ces aides, qui faisaient appel à toute une panoplie de garanties et de prêts, ont été directement gérées par l'Etat avec le concours d'une multitude d'intervenants : **Banque française du commerce extérieur** (BFCE) pour les avals par signature et le montage des crédits à long terme à l'exportation, **Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur** (Coface) pour l'assurance-crédit, Centre français du commerce extérieur pour le soutien aux entreprises exportatrices, ACTIM pour la coopération technique, etc.

Puis, à partir de 1986, toutes les banques ont été incitées à offrir des crédits à l'exportation, notamment en devises, à des conditions attrayantes, sans bonification de taux de la part du Trésor. Le soutien public s'est donc concentré sur le partage du risque, politique, commercial ou économique, par l'octroi de garanties appropriées à un financement de plus en plus banalisé. Au terme d'une évolution qui s'est étalée sur une dizaine d'années, l'exercice de ces missions d'intérêt général se trouve désormais délégué à des entreprises privées.

**En perdant officiellement en juillet 1989 son monopole de financement du commerce extérieur aidé par l'Etat, la BFCE, institution financière spécialisée créée en 1946, allait connaître une sérieuse remise en cause.** Filiale des principales banques de la place, elle voyait en 1990 l'arrivée des Assurances générales de France (AGF) à son tour de table, à l'occasion d'une recapitalisation. Mais, malgré ses efforts de redéploiement, son actionnaire principal devait s'en désintéresser lors de sa propre privatisation, et elle finit par être absorbée en 1996 par le Crédit national pour former Natexis, qui devait elle-même passer deux ans plus tard sous le contrôle des Banques populaires.

Désormais, la banque ne fait plus que contribuer à stabiliser les taux d'intérêt des crédits à l'exportation accordés par d'autres établissements. Elle ne bénéficie d'aucune autonomie dans le cadre de cette activité exercée pour le compte de l'Etat, et au résultat de laquelle elle n'est pas intéressée, car les commissions qui la rémunèrent sont forfaitaires et régies par une convention de gestion.

**Quant à la Coface, elle allait à son tour perdre en 1990 la garantie de l'Etat sur ses engagements à court terme, puis son monopole en matière d'assurance-crédit à l'occasion de l'entrée en vigueur du marché européen des services.** Obligée de se tourner vers le marché mondial de la réassurance, elle devait, elle aussi, voir les AGF devenir son actionnaire de référence, puis en prendre le contrôle en 1996, peu après leur privatisation. Cette participation fut ensuite remise en bourse après le rachat des AGF par Allianz.

Désormais assureur privé, exposé à la concurrence, pour les opérations courantes de commerce extérieur, la Coface garantit sur ses fonds propres les entreprises contre le risque de non-paiement de leurs clients. Mais elle continue d'agir pour le compte de l'Etat, et de recevoir une commission à ce titre, pour les grands contrats d'une durée supérieure à un an en général, et pour certains contrats d'une durée inférieure à un an. Pour cette activité, la Coface est rémunérée en application d'une convention de gestion. Cette rémunération, indépendante du résultat financier de la procédure, représente environ 10 % de son chiffre d'affaires. Les opérations réalisées avec la garantie de l'Etat font l'objet d'un enregistrement comptable distinct.

## **L'aide au développement reste gérée par des organismes publics**

**Créée en décembre 1941** à Londres pour exercer les fonctions d'institut d'émission et de Trésor public, la Caisse centrale de la France libre s'est transformée en banque de développement à partir de 1944, sous l'appellation de Caisse centrale de la France d'outre-mer. Rebaptisée Caisse centrale de coopération économique en 1958, puis Caisse française de développement en 1992, elle n'a pris qu'en 1998 sa dénomination actuelle d'**Agence française de développement** (AFD).

Ces avatars sont pour une large part le reflet des mutations historiques. Les soixante dernières années ont en effet d'abord vu la France se libérer en s'appuyant sur les ressources territoriales et humaines de son empire, puis s'engager péniblement dans le chemin de la décolonisation et enfin rechercher, non sans tâtonnements supplémentaires, les voies et les moyens de l'accès à la démocratie de ses anciennes possessions africaines, dans le cadre d'une relation plus équilibrée.

Mais le dernier des changements de nom de l'institution, lié à la réforme d'ensemble du dispositif français de coopération voulue par le Gouvernement, a une autre signification. Par sa formulation lapidaire (*dans les statuts annexés au décret du 30 octobre 1992 susvisé, le mot « agence » est substitué au mot « caisse »*), le décret du 17 avril 1998 relatif à l'Agence française de développement a entendu marquer la fin d'une époque.

En effet, si elle a su financer les récoltes de céréales de 1942 en Syrie et au Liban, puis les hévéas de Côte d'Ivoire, le riz malgache, le coton tchadien, le fer mauritanien, ou encore le « petit train bleu » de Dakar et les autobus de Conakry, la « Caisse » comme on l'appelait familièrement mais non sans raisons, a aussi été associée à toutes les compromissions coloniales et néo-coloniales de la deuxième moitié du XX<sup>ème</sup> siècle.

**Désormais « Agence », cet établissement public industriel et commercial, considéré comme une institution financière spécialisée au regard de la législation bancaire, devrait pouvoir se consacrer exclusivement à la mise en œuvre de la politique de développement**, que ce soit comme payeur des fonds publics de coopération, nationaux ou européens, ou en tant que prêteur pour compte propre. Ne se limitant plus aux pays du « champ », son action s'étend à l'ensemble du monde en voie de développement, et plus particulièrement à la « zone de solidarité prioritaire ».

Débarassée des contraintes du passé, notamment en matière de financement des « éléphants blancs », l'AFD peut veiller à ce que l'aide publique bilatérale de la France se conçoive dans un véritable dialogue avec les pays bénéficiaires, de manière à répondre au plus près à leurs besoins réels.



En particulier, l'AFD met en avant des critères tels que la réduction des inégalités de revenus et des disparités entre hommes et femmes, ou l'efficacité en termes d'appui à la croissance économique. Elle s'attache aussi à ce que les projets qu'elle soutient ne fassent pas ultérieurement l'objet de critiques, notamment en ce qui concerne leurs conséquences sur l'environnement.

**L'Agence a adopté une structure de groupe.** Elle assure pour son compte propre les financements aux Etats et aux entreprises publiques, tandis que la promotion du secteur privé est assurée par la Société de promotion et de participation pour la coopération économique (Proparco) ainsi que, dans l'outre-mer français, par différentes autres filiales spécialisées. L'Agence gère aussi certains concours pour le compte de l'Etat, notamment dans le cadre du Fonds français pour l'Environnement mondial dont elle assure le secrétariat, ou de différents programmes de coopération délégués ou missions de gestion.

Si l'Agence entend se concentrer de plus en plus sur le financement de projets précis, et se conformer autant que possible à des critères de gestion privée, la nature de ses interventions fait d'elle une institution essentiellement publique. On imagine mal que son rôle puisse être exercé par des établissements de crédit concurrentiels, ne serait-ce qu'en raison du coût, souvent proportionnellement élevé, des études préalables de viabilité et de durabilité qu'elle doit engager, ainsi que de l'effet de levier financier qui peut être obtenu à partir de la ressource publique mise à sa disposition.

Il n'en reste pas moins que **l'Agence ne bénéficie d'aucun monopole en matière d'aide publique française au développement**. Aussi entretient-elle des liens étroits avec les organisations non gouvernementales (ONG) de solidarité internationale, à qui des missions ponctuelles ont pu être confiées par les pouvoirs publics. Ces ONG, qui ont d'ailleurs constitué en 1999 un « club » afin de développer des relations périodiques avec l'AFD et sont représentées à son conseil de surveillance, participent à certains projets financés par l'Agence en qualité d'opérateurs ou d'assistants à maîtres d'ouvrages.

Dans le même ordre d'idées, on voit des fonds publics financer la mise en place d'organismes appelés à fournir localement certains services financiers spécifiques, autrefois inexistantes ou assurés par les institutions des anciennes métropoles, telles que la Coface. C'est ainsi que vient de se créer, sous l'égide de la Banque mondiale, une Agence pour l'assurance du commerce en Afrique (ACA) chargée de couvrir un certain nombre de risques, notamment politiques, liés aux échanges commerciaux à destination ou en provenance de l'Afrique, y compris les échanges internes entre pays du continent.

#### **4. La lutte contre l'exclusion bancaire**

Pendant très longtemps, vis-à-vis de la profession bancaire, les motifs de récrimination de l'immense majorité de la population française portaient moins sur l'accessibilité du service que sur les abus auxquels il donnait souvent lieu, conduisant les pouvoirs publics à lutter contre l'*usure* par des moyens dont l'évolution a accompagné celle des tentations susceptibles de s'offrir aux personnes vulnérables.

La notion d'*exclusion bancaire* proprement dite n'a, quant à elle, fait son apparition que depuis que l'accès aux moyens de paiement scripturaux ou dématérialisés a été reconnu comme une nécessité de la vie quotidienne. Ne pas avoir droit à ces moyens de paiement, c'est tout simplement voir sa vie quotidienne amputée, c'est ne pas pouvoir vivre « normalement ».

Pour lutter contre ce type d'exclusion, il incombe à la communauté financière toute entière de permettre à chacun, eût-il commis de graves manquements aux règles de bonne conduite qui s'imposent à tout consommateur de services bancaires, d'accéder à un minimum de prestations. Mais, dans la pratique, la mise en œuvre de ce principe soulève de grandes difficultés.

## La protection contre l'usure a évolué du monopole vers la réglementation

Historiquement, **les catégories modestes de la population n'ont pas pour autant été écartées de tout accès au crédit**. Dès lors qu'elles pouvaient donner en garantie des biens susceptibles de réalisation aisée, elles ont même constitué la cible favorite des usuriers. C'est pour moraliser ces pratiques qu'ont été institués au XIX<sup>ème</sup> siècle les « monts-de-piété », établissements d'utilité publique inspirés d'un modèle créé en Italie dès le Moyen-Age. S'adressant à une population démunie, voire en situation de détresse, ces institutions ont, depuis 1918, été autorisées à adopter le titre de **caisse de crédit municipal**, bénéficiant du monopole des prêts sur gages, de manière à prémunir de tout abus un segment de clientèle particulièrement fragile.

Réformé par une loi du 15 juin 1992, le statut des caisses de crédit municipal est désormais codifié au code monétaire et financier, dont l'article L. 514-1 dispose notamment :

*« I – Les caisses de crédit municipal sont des établissements publics communaux de crédit et d'aide sociale. Elles ont notamment pour mission de combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gages corporels dont elles ont le monopole. Elles peuvent réaliser toutes opérations avec les établissements de crédit, recevoir des fonds des personnes physiques et des personnes morales, mettre à la disposition de ces personnes des moyens de paiement et réaliser avec elles des opérations connexes au sens de l'article L. 311-2.*

*« II – Elles exercent leur activité après avoir obtenu l'agrément du comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. Cet agrément peut prévoir, en fonction des capacités techniques et financières de la caisse, que celle-ci est, en outre, habilitée à exercer les activités suivantes ou l'une d'entre elles :*

- 1. L'octroi de crédit aux personnes physiques ;*
- 2. L'octroi de crédit aux établissements publics locaux et aux associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association dont l'activité s'exerce dans la zone d'activité habituelle de la caisse et dont l'objet présente un intérêt social ou culturel (...) ».*

Le monopole des caisses de crédit municipal est toutefois strictement limité aux prêts sur gages. La technique de la location avec option d'achat lui échappe, tout comme, bien sûr, celle du prêt personnel à la consommation. Mais encore faut-il que les possibilités de contournement juridique qu'elles offrent rencontrent un succès commercial. C'est ainsi qu'en Afrique noire prospère l'ingénieux système des « margouillats ». Mais tel n'a manifestement pas été le cas de la tentative d'implantation en France, menée de 1996 à 1998, de l'enseigne Crazy George's.

A côté de ce monopole des caisses de crédit municipal que l'on peut considérer comme une survivance, **le traitement moderne de la lutte contre l'usure s'appuie en France** sur différentes dispositions tendant à atténuer les effets des politiques commerciales les plus agressives, ainsi que **sur un encadrement général des conditions débitrices pratiquées par l'ensemble des établissements de crédit.**

**Cette dernière démarche est loin d'être universelle.**

Nombreux sont les pays, comme l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Scandinavie ou l'Espagne qui refusent toute réglementation *a priori*, au nom de la liberté contractuelle et de l'idée que le candidat à l'emprunt préfère payer cher plutôt que d'être rationné. Selon cette conception, un contrôle subjectif exercé par les tribunaux sanctionnant *a posteriori* les taux jugés usuraires peut suffire à prévenir les abus.

D'autres, comme la Belgique, les Pays-Bas et de nombreux Etats américains, limitent le champ de la réglementation de l'usure aux seuls crédits à la consommation. Seules exceptions notables, l'Italie et la France l'étendent aux crédits immobiliers ainsi qu'aux crédits aux entreprises. Et encore cette dernière catégorie de concours est-elle chez nous, depuis bientôt dix ans, au centre d'une vive controverse juridique.

Se substituant à divers textes pris en la matière depuis 1807, la loi du 28 décembre 1966 relative à l'usure, aux prêts d'argent et à certaines opérations de démarchage et de publicité impose un régime de plafonnement strictement uniforme au taux effectif global de « *tout prêt conventionnel* ». Ce champ d'application n'est pas modifié par l'article 29 de la loi du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, qui se borne à différencier le taux de l'usure par catégories de crédits et à le définir par référence aux pratiques bancaires moyennes.

Mais une difficulté va surgir du fait de l'abrogation de ce texte lors de l'institution du code de la consommation par la loi du 26 juillet 1993. Certes, les dispositions antérieures relatives à l'usure y sont transposées aux articles L. 313-3 et suivants du nouveau code, mais la doctrine s'est aussitôt interrogée sur la portée de cette inclusion de la définition de l'usure dans un code ne traitant que des prêts aux particuliers. Rejoignant les vœux de la profession bancaire, elle a généralement estimé que le législateur n'avait pas fait preuve de maladresse, mais qu'il avait au contraire souhaité recentrer l'encadrement de l'usure sur sa vocation première, à savoir la protection du consommateur, et y faire échapper les crédits à objet professionnel.

La Cour de cassation ne l'a pas entendu ainsi. Plusieurs arrêts de sa chambre criminelle ont considéré que la codification de 1993 s'était faite « à droit constant », et n'avait pu avoir pour effet de modifier la teneur et la portée des textes abrogés. Face aux difficultés rencontrées, le rapport 1999 de la haute juridiction appelait cependant de ses vœux une clarification, qui aurait pu prendre la forme de l'introduction, dans le code monétaire et financier qui était alors en préparation, de dispositions visant expressément les prêts aux entreprises.

Mais la technique retenue pour l'élaboration de ce dernier, à savoir la compilation de textes épars, ne permettait pas de répondre à ce souci. Ainsi, l'article L. 313-5 du code monétaire et financier, tel qu'il résulte de l'ordonnance n° 2000-1223 du 14 décembre 2000, se contente de définir le taux de l'usure par un renvoi à l'article L. 313-3 du code de la consommation. On peut même regretter qu'en jugeant bon de reproduire ledit article *in extenso*, mais hors de son contexte, les auteurs du code monétaire et financier aient plutôt contribué à obscurcir le débat.

### **Le droit au compte s'affirme tandis qu'émerge la notion de service bancaire de base**

Au XIX<sup>ème</sup> siècle, les règlements se faisaient quasi exclusivement en monnaie fiduciaire. Aussi les premières caisses d'épargne, tenues par des bénévoles, n'ouvraient-elles qu'une demi-journée par semaine, le dimanche matin, pour recueillir ce qui restait de la paye de la veille au soir.

**Et ce n'est qu'au cours de la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle que l'on a assisté à un phénomène massif de *bancarisation* de l'économie,** avec une dématérialisation progressive des paiements, encouragée par des mesures de limitation des règlements en espèces à des montants inférieurs à des plafonds, qui ont fait l'objet d'un abaissement graduel, et par la mensualisation des salaires.

Lorsque les pensions de retraite, prestations familiales et allocations de chômage sont réglées par virement, et que les factures d'électricité et de téléphone font l'objet de prélèvements automatiques, la détention d'un compte bancaire cesse d'être un luxe, voire un signe extérieur de richesse, pour devenir une nécessité de la vie quotidienne, y compris chez les personnes les plus modestes.

MAIRIE DE LA VILLE DE LYON.

**CAISSE  
D'ÉPARGNE  
ET DE PREVOYANCE.**

**AVIS.**

**LE MAIRE DE LA VILLE DE LYON,**

Rappelle à ses Concitoyens que l'objet de cette bienfaisante institution est de recevoir et de placer solidement et utilement les petites économies des personnes qui vivent du produit de leur travail, et spécialement celles des Ouvriers auxquels l'on ne saurait trop vivement recommander de se ménager quelques Épargnes pour y trouver des ressources lorsque les maladies ou le grand âge les leur rendront nécessaires.

Les bureaux de la Caisse sont ouverts tous les *Dimanches* à l'Hôtel-de-Ville, de neuf heures du matin à midi, pour recevoir les dépôts, et de une heure à deux pour effectuer les remboursements que réclament les déposans.

La Caisse ne reçoit pas moins d'un franc, et pas au-delà de cinquante francs du même déposant, chaque *Dimanche*.

Les Membres du Conseil des Directeurs de la Caisse d'Épargne s'en parlent la surveillance, de manière à ce que l'un d'eux soit de service au bureau chaque *Dimanche*.

Le tour de service y appelle aujourd'hui M. GUÉRIN-PHILIPON.

Fait à l'Hôtel-de-Ville, Lyon, le 10 Novembre 1833.

*Le Maire de la Ville de Lyon,*  
**PRUNELLE.**

Lyon, imprimerie de G. AYMÉ sivey, imprimeur de la Ville, grande rue Mercière, n° 64.

Avis du maire de la ville de Lyon, 10 novembre 1833, affiche.  
CAISSE D'ÉPARGNE RHÔNE-ALPES LYON.

C'est donc au terme d'une très profonde évolution technique, juridique et culturelle que **l'article 58 de la loi bancaire du 24 janvier 1984 a posé pour la première fois le principe du droit au compte** en permettant à toute personne qui s'est vu refuser l'ouverture d'un compte de dépôt par plusieurs banques, et ne dispose de ce fait d'aucun compte, de demander à la Banque de France de lui désigner un établissement bancaire ou assimilé qui sera alors dans l'obligation d'ouvrir un tel compte.

Ce texte novateur laisse toutefois deux questions importantes sans réponse : Vers quels guichets la procédure qu'il prévoit va conduire ces exclus bancaires ? Quels services, et à quelles conditions tarifaires, vont être proposés à cette clientèle par les établissements ainsi contraints de lui ouvrir un compte ?

Or, comme l'illustre l'exemple voisin du droit à l'assurance automobile, contrepartie de l'obligation légale qui est faite à tout conducteur de couvrir sa responsabilité civile, un droit formel est sans grande portée s'il n'est pas assorti d'un minimum de garanties quant à son contenu. A cet égard, la rédaction initiale de l'article 58 de la loi bancaire n'était guère encourageante, puisque son second alinéa disposait :

*« L'établissement de crédit, la personne ou le service désigné, peut limiter les services liés à l'ouverture de ce compte aux opérations de caisse ».*

Parallèlement, **l'idée d'un service bancaire élémentaire ou de base a pris corps avec l'adoption en 1992 par les établissements bancaires d'une charte** élaborée dans le cadre du comité consultatif, dit « *des usagers de banques* », du Conseil national du crédit et du titre.

Rejoignant en cela les préoccupations de la Commission européenne en matière de *service universel*, telles qu'elles ont par exemple été exprimées aux §§ 27 & 28 de sa communication sur « *les services d'intérêt général en Europe* » du 11 septembre 1996, l'objet de cette charte était de faire en sorte que les établissements de crédit y adhérant « *s'engagent à offrir des services bancaires de base à tous à des conditions qui en permettent l'accès aux personnes les plus modestes* ». Bien entendu, cette charte n'avait aucun caractère contraignant. Catalogue de pratiques recommandées ou proscrites, son inobservation n'était assortie d'aucune sanction, et elle ne portait en rien atteinte au principe de la liberté des relations contractuelles entre l'établissement bancaire et ses clients.

Mais **le débat allait être relancé par l'adoption de la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions** dont l'article 137 donne une rédaction beaucoup plus précise à l'article 58 de la loi bancaire, en se référant explicitement à la notion de service bancaire de base.

Complété par l'article 83 de la loi du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière et désormais codifié à l'article L. 312-1 du code monétaire et financier, ce texte dispose en effet :

*« Toute personne physique ou morale domiciliée en France, dépourvue d'un compte de dépôt, a droit à l'ouverture d'un tel compte dans l'établissement de crédit de son choix ou auprès des services financiers de La Poste ou du Trésor public.*

*« L'ouverture d'un tel compte intervient après remise auprès de l'établissement de crédit d'une déclaration sur l'honneur attestant le fait que le demandeur ne dispose d'aucun compte. En cas de refus de la part de l'établissement choisi, la personne peut saisir la Banque de France afin qu'elle lui désigne soit un établissement de crédit, soit les services financiers de La Poste, soit ceux du Trésor public.*

***« Les établissements de crédit, les services financiers de La Poste ou du Trésor public ne pourront limiter les services liés à l'ouverture d'un compte de dépôt aux services bancaires de base que dans des conditions définies par décret.***

***« En outre, l'organisme désigné par la Banque de France, limitant l'utilisation du compte de dépôt aux services bancaires de base, exécute sa mission dans des conditions tarifaires fixées par décret.***

*« Toute décision de clôture de compte à l'initiative de l'établissement de crédit désigné par la Banque de France doit faire l'objet d'une notification écrite et motivée adressée au client et à la Banque de France pour information. Un délai minimum de quarante-cinq jours doit être consenti obligatoirement au titulaire du compte.*

*« Ces dispositions s'appliquent aux interdits bancaires ».*

Dans le cadre d'une mission tendant à l'aménagement des relations entre les banques et leurs clients, le comité consultatif du Conseil national du crédit et du titre allait donc tenter de donner un contenu à cette notion de *services bancaires de base*, désormais inscrite dans la loi. Les discussions se déroulèrent dans la perspective de la soumission des banques au droit commun de la concurrence et dans le contexte de la sortie prochaine du « ni-ni » bancaire (ni rémunération des dépôts à vue, ni tarification des chèques). Ce principe, quoique bien plus solidement ancré dans les habitudes françaises que le « ni-ni » (ni nationalisation, ni privatisation) qui avait marqué le secteur public l'espace d'une législature, était en effet menacé à très court terme par les évolutions européennes.

L'ambition du Gouvernement était de mettre en œuvre, sur une base concertée, une nouvelle relation bancaire équilibrée et mutuellement profitable entre les établissements de crédit et leurs clientèles, qui s'accompagne notamment de mesures concrètes en direction des populations les plus fragiles afin de prévenir tout risque d'exclusion bancaire. Ainsi invitée à offrir à « *la clientèle, et notamment la plus fragile (...) un service de qualité et accessible* », la profession bancaire dans son ensemble – y compris La Poste – allait développer des propositions concertées.

Mais la démarche ne put aboutir en raison d'un clivage profond au sein des représentants des « usagers ». Si une moitié d'entre eux était disposée à poser le problème en termes de ciblage de la population en risques effectifs d'exclusion et de détermination du contenu et du prix du service à lui assurer, comme cela avait déjà été expérimenté pour l'eau, l'électricité ou le téléphone, les autres défendaient une conception plus globale. Ils prônaient un service de base bancaire universel et gratuit pour l'ensemble de la clientèle, au nom d'une philosophie selon laquelle, tout à la fois : la monnaie est un bien collectif qui n'a pas à être tarifé ; le service bancaire de base procède d'une mission régaliennne et constitue une contrainte de service public imposée au secteur financier ; les banques « vivent » de l'argent qui leur est confié, et n'ont pas à chercher à en tirer davantage rémunération.

Face à un désaccord aussi profond, les pouvoirs publics ont dû trancher. La solution retenue par le décret n° 2001-45 du 17 janvier 2001 a pu paraître minimaliste, comme c'est souvent le cas quand une décision autoritaire doit pallier l'échec d'une concertation. Certes, ce texte dresse bien une liste qui ne comporte pas moins de douze services bancaires de base. Mais celle-ci ne comporte même pas la mise à disposition d'un chéquier. Et surtout, la gratuité desdits services n'est assurée qu'aux personnes ayant mis en œuvre la procédure du droit au compte.

### **Un hiatus persiste entre le droit et les faits**

La Banque de France laisse à ses succursales le soin de gérer de manière décentralisée la procédure du droit au compte. La sociologie de la population concernée est mal connue, si ce n'est qu'on sait que, dans la quasi totalité des cas, les demandeurs sont frappés d'une ou plusieurs inscriptions à un fichier d'incident bancaire.

Par ailleurs, il n'est dressé aucune statistique permettant de ventiler les bénéficiaires en fonction des établissements vers lesquels ils ont été dirigés.

Certes, des indications ont été données en vue de répartir les demandeurs selon les parts de marché local. Mais il est vraisemblable qu'un certain biais a joué dans la pratique, notamment depuis que la réforme de 1998 a prévu explicitement la prise en compte des souhaits de l'intéressé.

Une monographie consacrée à l'application du droit au compte à la succursale de la Banque de France de Saint-Denis, publiée notamment dans une fiche thématique du rapport 1999 du Conseil national du crédit et du titre, montre que la moitié environ des demandes émanent de personnes morales, lesquelles avaient été exclues du bénéfice du droit au compte par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, et réintroduites dans l'article 58 de la loi bancaire un an plus tard.

Jusqu'en 1998, la désignation de l'établissement de crédit se faisait selon un tour de rôle strictement appliqué, sans provoquer de réactions hostiles. Les conditions de fonctionnement du compte ouvert étaient toutefois très strictes, avec des délais d'encaissement des chèques d'au moins quinze jours et des retraits d'espèces limités et supportant des commissions pouvant aller jusqu'à 50 francs par opération.

Enfin et surtout, il apparaît que, **même si elle connaît une sensible progression depuis sa création, la procédure du droit au compte ne concerne qu'une fraction absolument dérisoire de la population des interdits bancaires :**

<i>(toutes personnes physiques et morales)</i>	1998	1999	2000
Désignations au titre du droit au compte en cours d'année	4.329	6.328	8.525
Inscriptions au Fichier central des chèques en fin d'année	2.391.137	2.605.968	2.802.086

Certes, les effectifs d'interdits bancaires ont connu une diminution sensible en 2001, passant de 2.871.973 au 30 avril à 1.869.023 au 31 mai, à la suite de la décision prise par le législateur (article 23 de la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques modifiant l'article L. 131-78 du code monétaire et financier) de limiter à cinq ans – contre dix ans auparavant – le délai au terme duquel le titulaire qui n'a pas régularisé sa situation recouvre la faculté d'émettre des chèques.

Il n'en reste pas moins que **dans la moitié environ des cas, les interdits bancaires ne peuvent ou ne veulent rembourser les chèques impayés et s'acquitter des pénalités libératoires et autres frais, lesquels ont souvent pour effet de creuser de manière disproportionnée le « trou » initial. Ils sont alors conduits à s'accommoder de leur situation, soit en conservant leur ancien compte sous utilisation restreinte, soit en faisant de leur livret A le support unique de leurs opérations bancaires, soit encore en recourant à divers expédients** tels que la domiciliation sur le compte d'un membre de la famille.

Une enquête réalisée en 1999 par le Crédoc à la demande du comité consultatif du Conseil national du crédit et du titre montre ainsi que, parmi les personnes inscrites à un moment au Fichier central des chèques, celles qui ne régularisent pas leur situation sont aussi celles qui rencontrent des difficultés persistantes dans leur vie quotidienne.

C'est pourquoi, dans le cadre du projet de loi portant mesures urgentes de caractère économique et financier, le Gouvernement a proposé au législateur de limiter les pénalités libératoires et frais bancaires sur les chèques impayés de petit montant. Comme il s'y est engagé, le Gouvernement mène aussi des travaux en vue d'assurer la protection effective des sommes insaisissables sur les comptes bancaires, par une meilleure application des dispositions législatives garantissant à toute personne faisant l'objet d'une saisie, l'accès aux moyens de vie élémentaires.

Sans être sous le coup d'une interdiction bancaire, des personnes démunies peuvent aussi rencontrer des difficultés pour trouver un établissement acceptant d'ouvrir, et surtout de maintenir ouvert, un compte ne présentant qu'un faible solde moyen et n'enregistrant que de rares mouvements. **Il est en effet notoire que, par des moyens souvent subtils, certains établissements pratiquent une sélection de leur clientèle, les plus prestigieux d'entre eux pouvant se montrer d'une grande sévérité.** C'est ainsi que tel grand groupe bancaire entend faire œuvre citoyenne en contribuant par son mécénat à l'insertion économique de personnes en difficulté, tout en précisant qu'il ne veut surtout pas voir les intéressés dans ses agences.

**Ces discriminations font obstacle à la volonté des pouvoirs publics, qui rencontre l'assentiment officiel de la profession bancaire, de faire de la lutte contre l'exclusion une mission de l'ensemble de la communauté financière.** Mais, en l'absence de réalisation spontanée de cet objectif, il y aurait peut-être lieu de s'inspirer de l'exemple du *Community Reinvestment Act (CRA)* américain afin d'imposer le respect de quota de clientèles, par le biais d'incitations et pénalités financières appropriées.

**Laissez  
les Chèques Postaux  
tenir votre caisse**



Le Haut Conseil apprécie ainsi la recommandation du Groupe d'étude sur l'avenir de La Poste et des télécommunications présidé par le sénateur Gérard Larcher (*Sauver La Poste : est-il encore temps pour décider ?*, Les rapports du Sénat, n° 463, 1998-1999) tendant à l'examen de la **création d'un service universel bancaire minimum assis sur le principe « pay or play » et financé par tous les acteurs du secteur.**

A défaut de bouleverser la sociologie de la banque française, un tel système permettrait d'indemniser ceux des établissements qui acceptent de fait d'assumer la mission de service public de « banquier de dernier ressort », notamment par une présence dans les zones rurales et les quartiers difficiles, ou tout simplement auprès des clientèles démunies ou modestes.

## 5. L'encouragement de l'initiative entrepreneuriale

L'idée qu'il incombe aux pouvoirs publics de favoriser la création et le développement d'activités productives, n'est assurément pas nouvelle. Mais elle a pris une coloration différente depuis le milieu des années soixante-dix, avec la crise consécutive au premier choc pétrolier. Dans le cadre de cette crise et de l'ouverture progressive de l'économie, les milieux gouvernementaux puis l'opinion ont fini dans leur majorité par accepter, soit par conviction soit par nécessité, l'idée que la course à la productivité et à la compétitivité contraignait les grands groupes à diminuer les « sureffectifs » et à procéder à des « dégraissages », les empêchant durablement d'être créateurs nets d'emplois.

Le mouvement s'est encore accentué avec la mode de « l'externalisation » qui semble dominer les comportements managériaux d'aujourd'hui, au point de vider les entreprises de toute substance industrielle. C'est ce constat qui conduisait Jean Boissonnat à écrire en 1996, dans son rapport sur « *Le travail dans 20 ans* », que « *dans l'avenir du travail, il deviendra naturel de passer d'un statut de salarié à un statut d'entrepreneur pour revenir, éventuellement, au statut de salarié* ».

L'attention s'est donc portée sur les petites et moyennes entreprises (PME), puis sur les « très petites entreprises » (TPE), car on accède rarement au statut de PME directement sans passer par celui de TPE, et enfin sur le processus de création d'entreprise, par lequel tout commence. Il est alors apparu que, dans notre pays, la démarche entrepreneuriale se heurtait à de nombreux obstacles. Certains sont de nature à dissuader l'initiative elle-même, ce qui explique un taux de création plus faible que ceux que l'on observe à l'étranger. D'autres difficultés apparaissent en cours d'existence, notamment dans les premières années. Une mortalité excessive des jeunes entreprises leur est imputable.

**La réponse à ces préoccupations a d'abord été apportée par des opérateurs publics chargés de distribuer directement des financements spécialisés. Mais, comme dans d'autres domaines, on tend à leur substituer l'action d'acteurs de place, ainsi que des allègements de charges et incitations fiscales.** Cette évolution s'observe, à des degrés divers, tant dans le soutien spécifique à l'innovation que dans le renforcement des fonds propres et l'accès au crédit.

### **Le soutien à l'innovation combine aides budgétaires et incitations fiscales**

Créée en 1967 pour favoriser le passage de la recherche scientifique aux applications industrielles, l'**Agence nationale de la valorisation de la recherche** (Anvar) a été réorientée en 1979 vers la promotion et le financement de l'innovation, avec pour objectif de ne plus réserver les crédits publics à la recherche-développement à un cercle limité de très grandes entreprises participant aux projets industriels suscités par l'Etat.

Malgré son statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (doté toutefois d'un agent comptable) confirmé par le décret n° 97-152 du 19 février 1997 qui l'a dernièrement réorganisée, l'Anvar est essentiellement un organisme administratif chargé de distribuer des fonds publics, à travers une structure décentralisée de vingt-quatre délégations régionales habilitées à instruire les dossiers et à prendre les décisions de financement. A ce titre, l'Anvar a distribué en 2000 plus de 150 millions d'euros d'avances remboursables en cas de succès. Ces concours, qui couvrent en général la moitié de la dépense et enregistrent un taux de défaillance relativement élevé (40 à 45 %), lui ont permis de soutenir près d'un millier d'initiatives innovantes. Plus du tiers de ses entreprises clientes ont moins de trois ans d'âge.

Depuis 1997, l'Anvar procède aussi à l'instruction des demandes d'attribution de la qualification « d'entreprise innovante » nécessaire aux PME désireuses de trouver des fonds propres dans le cadre d'un fonds commun de placement pour l'innovation. Plus de deux cents labels de ce type ont été accordés en 2000.

Enfin, l'Anvar se propose de sortir de ce rôle strictement administratif en développant des partenariats avec les autres financeurs du capital-risque et même en s'engageant dans la mise en œuvre, à titre expérimental, d'un mécanisme direct d'apport de fonds propres à des PME à très fort potentiel de croissance. En souscrivant des bons de souscription d'action, l'Anvar escompte ainsi des retours financiers ne se limitant pas au simple remboursement des sommes prêtées sans intérêt dans le cadre de l'aide à l'innovation.

Parallèlement, **le soutien à l'innovation a très tôt emprunté la voie de l'incitation fiscale**. C'est ainsi que la loi du 11 juillet 1972 a créé le statut de *société financière d'innovation*, dont les souscriptions ouvraient droit à une réduction du résultat imposable pouvant atteindre 75 % de leur montant.

C'est dans ce cadre qu'allait notamment s'inscrire la société **Sofinnova**, à statut privé mais aux actionnaires institutionnels et tirant l'essentiel de ses ressources de conventions avec l'Etat, qui devait jouer un rôle important dans le financement de l'innovation durant les années soixante-dix, avant de se transformer en société de capital-risque.

En effet, cette incitation fiscale spécifique à l'innovation devait par la suite subir la concurrence de multiples dispositifs plus généraux, nés au fur et à mesure de la progression du rôle des marchés dans le financement de l'économie. La création, par la loi de finances pour 1997, des *fonds communs de placement dans l'innovation* a certes traduit une volonté de conférer un avantage particulier aux investissements dans ce domaine. Mais la mesure exige le respect de ratios de gestion complexes à suivre. La prochaine loi de finances devrait être l'occasion d'une réforme du dispositif, indispensable à sa pérennité.

### **Le renforcement des fonds propres des PME fait appel à une panoplie d'instruments très variés**

Au delà du soutien spécifique à l'innovation, souvent situé très en amont du processus de création d'entreprise, est apparue la **nécessité de doter les PME des fonds propres nécessaires à l'équilibre de la structure de leur bilan**. Mais ce rôle ne pouvait être assuré directement par l'Etat, car il n'était évidemment pas question de faire entrer par ce biais de telles entreprises dans le secteur public, ni même de leur imposer une participation publique minoritaire tout à fait contre nature.

Bien avant les lois de décentralisation, alors même que le découpage du territoire en régions n'avait pas encore été esquissé, le décret du 30 juin 1955 allait faire œuvre pionnière en créant le statut de *société de développement régional* (SDR).

Organismes de droit privé, mais fortement encadrés par une convention signée avec l'Etat et bénéficiant de sa garantie pour leurs emprunts, ces sociétés furent gratifiées d'un avantage fiscal non négligeable pour l'époque, à travers l'exonération d'impôt sur les sociétés « *pour la partie des bénéfices provenant des produits nets de leur portefeuille ou des plus-values qu'elles réalisent sur la vente des titres ou parts sociales faisant partie de ce portefeuille* » (article 208 1° ter du code général des impôts).

Cette incitation fiscale ne devait cependant pas suffire puisque les SDR ont préféré consacrer l'essentiel de leur activité à des prêts à moyen et long terme, comme la faculté leur en avait été donnée, et ce malgré l'institution en 1976 de primes destinées à relancer leurs investissements en fonds propres. Comme on l'a vu, cette préférence pour une catégorie d'emplois *a priori* moins risqués n'allait d'ailleurs pas les empêcher d'être emportées dans la tourmente du début des années quatre-vingt-dix.

Dès qu'elles en reçurent l'autorisation, **les régions décidèrent donc, en tant que collectivités territoriales, de s'investir dans cette mission de « musculation » du tissu économique local.** Ainsi, l'exemple de l'**Institut régional de développement industriel (IRDI)**, fondé dès le début des années quatre-vingt en Midi-Pyrénées, a-t-il été suivi par bien d'autres, mêlant parfois fonds publics, contributions bancaires et apports patronaux, comme dans le Nord-Pas-de-Calais avec Nord **Création, Croissance Nord-Pas-de-Calais** et **Nord Innovation**, ou l'Aquitaine avec l'**Agence régionale de développement industriel (ARDI)**.

Un amendement au projet de loi sur la démocratie de proximité, en cours d'examen parlementaire, prévoit d'ailleurs de permettre aux régions de participer à la constitution de fonds d'investissement à vocation locale, alors qu'aujourd'hui elles peuvent seulement être actionnaires d'une société de capital-investissement.

Enfin, **l'Etat lui-même ne s'est pas désintéressé du sujet, choisissant d'y faire intervenir la Caisse des dépôts et consignations.** Non seulement celle-ci apporte sa contribution à nombre d'initiatives régionales précitées, mais elle développe, depuis 1994, dans le cadre de son programme « PME-Emploi », une politique de prise de participations par l'intermédiaire de sa filiale **CDC PME**. Cette dernière est ainsi devenue actionnaire de quarante-huit sociétés de capital-investissement régionales, y compris celles qui, comme **Siparex** l'a fait à partir de Lyon, n'ont jamais cherché l'appui des collectivités locales. CDC PME a par ailleurs accompagné le lancement de vingt-neuf nouveaux opérateurs spécialisés surtout dans le financement d'entreprises en création.

Par ailleurs, la Caisse des dépôts et consignations assure pour le compte de l'Etat et du FEI, au travers d'une société de gestion dédiée, la gestion de fonds publics de capital-risque qui se consacrent à de jeunes entreprises innovantes : fonds public pour le capital-risque français, opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> mai 1998 ; fonds européen créé à la suite du sommet d'Amsterdam par la Banque européenne d'investissement ; fonds de promotion pour le capital-risque 2000. Pour l'année 2000, leurs dotations représentent un total de 150 millions d'euros.

Le renforcement des fonds propres des PME est aussi une des priorités fixées par l'Etat à la BDPME. Grâce aux dotations à des fonds de garantie spécialisés – dotations versées par l'Etat, par la Caisse des dépôts et par la Banque européenne d'investissement – plus de 6.000 PME ont bénéficié au cours des cinq dernières années de plus d'un milliard d'euros d'interventions en fonds propres.

Au demeurant, la quasi totalité de ces interventions publiques se situent dans le cadre général des **incitations fiscales imaginées depuis une vingtaine d'années pour faciliter l'investissement des fonds privés dans le capital-risque** : fonds commun de placement à risques créés par la loi du 3 janvier 1983 sur le développement des investissements et la protection de l'épargne ; sociétés de capital-risque prévues par la loi du 11 juillet 1985 ; fonds dits « DSK » institués par la loi de finances pour 1998 et destinés à orienter les placements des compagnies d'assurance vers les PME. Tous ces dispositifs procèdent du constat que des mécanismes d'intermédiation restent nécessaires pour les sociétés qui, malgré la création du nouveau marché, éprouvent des difficultés à lever directement des capitaux.

Ils ont été complétés par d'autres mesures qui visent à faciliter les investissements directs dans les PME : dispositif dit « Madelin » de réduction d'impôt en faveur des souscriptions au capital de sociétés non cotées, institué par l'article 26 de la loi du 11 février 1994 ; création, par la loi du 19 février 2001 sur l'épargne salariale, de nouveaux produits plus attractifs que l'ancien plan d'épargne-entreprise, qui devraient encourager un financement direct de l'entreprise par son personnel.

**Conçus pour les vraies PME, les dispositifs qui viennent d'être passés en revue se révèlent le plus souvent inadaptés aux besoins en fonds propres des TPE** : le projet professionnel de celui qui veut se mettre à son compte, même lorsqu'il est fortement motivé, implique rarement la mise en œuvre d'une technologie de pointe ou des achats d'équipements très importants. Pour apporter une réponse appropriée à ces besoins d'importance plus modeste, de manière à permettre aux créateurs d'entreprises de compléter leur apport personnel par des quasi fonds propres et de boucler ainsi leur plan de financement, se sont mises en place des structures de proximité, souvent dénommées « *plates-formes d'initiative locale* », que tend à fédérer, autour d'une charte éthique, l'association **France Initiative Réseau (FIR)** qui regroupe aujourd'hui plus de deux cents adhérents.

Ces organismes gèrent des fonds provenant le plus souvent des collectivités territoriales concernées, des principaux acteurs économiques locaux, et bien entendu de la Caisse des dépôts et consignations qui les soutient systématiquement par le biais de son programme PME-Emploi. Ils peuvent ainsi distribuer des avances sans intérêts ni garantie, uniquement remboursables en cas de succès, d'un montant moyen de l'ordre de 10.000 euros.

Ils sont souvent l'émanation des chambres consulaires qui, parallèlement aux efforts déployés pour accompagner la démarche des créateurs, avec notamment la mise en place du réseau **Entreprendre en France**, ont les premières mesuré l'inanité d'une création d'entreprise se limitant aux formalités juridiques qu'elles avaient en charge, quand n'était pas assurée la viabilité financière du projet.

Parmi les affiliés à France Initiative Réseau, une place à part doit être faite au réseau **Entreprendre**, né d'une initiative patronale roubaisienne. Tout en adhérant à la philosophie générale de FIR, Entreprendre vise une population de créateurs un peu plus ambitieux, disposant d'un apport personnel d'au moins 15.000 euros, se proposant de créer d'emblée de trois à dix emplois et dont les besoins de financement globaux vont de 60.000 à 800.000 euros. Le réseau fonctionne comme un club de chefs d'entreprises entièrement bénévoles, s'investissant fortement dans l'accompagnement des créateurs qui, après une sélection sévère, ont bénéficié d'un prêt d'honneur de 15.000 à 50.000 euros, que sont venus compléter des concours bancaires.

### **L'accès au crédit bancaire est facilité par le partage des risques**

**La frilosité des banques à l'égard des PME** avait été une des principales raisons invoquées pour nationaliser l'ensemble du secteur du crédit au début des années quatre-vingt. *« La rentabilité de chacun des ensembles bancaires conservera son rôle indicateur de saine gestion, mais le caractère public de cette rentabilité donnera aux pouvoirs publics une plus grande plage de liberté pour en fixer, selon les circonstances, l'importance et la localisation »*, lit-on ainsi dans un rapport intitulé *« Un secteur public élargi pour quoi faire ? »* remis à l'époque au secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'extension du secteur public.

Force est de constater que l'élimination des concurrents privés n'a pas réellement rendu les banques moins frileuses, et que le soutien financier aux PME est essentiellement resté le fait de réseaux ayant échappé à la nationalisation en raison de leur caractère mutualiste ou coopératif, et en premier lieu celui des banques populaires, naturellement présentes sur ce créneau.

**Le désintérêt de la banque traditionnelle pour les PME avait naturellement fait de celles-ci un des domaines d'élection des circuits spécialisés et financements privilégiés.** Mais ni les uns ni les autres n'ont résisté au mouvement général qui les a remis en cause.

Même l'*agriculture*, berceau s'il en est des prêts bonifiés, n'a pas échappé à cette tendance. Si les financements publics – en partie d'origine européenne – jouent encore un rôle important et si les décisions d'attribution restent souvent de nature administrative, la distribution des prêts bonifiés par l'Etat a été ouverte à partir de 1990 à d'autres établissements que la Caisse nationale de crédit agricole, dont on a vu d'ailleurs qu'elle avait perdu tout caractère public, bien qu'elle continue encore d'employer des fonctionnaires.

La banalisation a encore été plus poussée dans le cas de l'*artisanat*. Les monopoles exercés, par zones géographiques, respectivement par les banques populaires et les caisses de crédit agricole, a été supprimé en 1987. A ce régime très administré, a été substitué un mécanisme d'adjudication de la moitié de l'enveloppe des prêts bonifiés, l'autre moitié étant répartie entre les réseaux au *pro rata* des distributions de l'année précédente. Cette mise en concurrence s'est révélée très favorable aux artisans. L'étape suivante a été l'extinction complète de ces financements, décidée en 1998 et effective depuis 2001, qui a été permise par l'amélioration de l'accès des très petites entreprises aux mécanismes de garantie bancaire dont il sera question ci-après.

Seule la *pêche artisanale* a résisté au mouvement de banalisation. Non seulement ce secteur, proche à bien des égards de l'agriculture, continue de recevoir des prêts bonifiés, mais ceux-ci restent distribués par des institutions spécifiques, régies par la loi du 11 juillet 1975 relative au **crédit maritime mutuel**, désormais codifiée aux articles L. 512-68 à L. 512-84 du code monétaire et financier. Ces organismes, affiliés à la Caisse centrale de crédit coopératif, continuent donc d'exercer le monopole de la mise en application de la politique, définie par les pouvoirs publics, de soutien à la pêche artisanale et à la conchyliculture, qui sont des activités particulièrement fragiles concourant fortement à l'animation économique de certaines zones du littoral.

A côté de cette survivance spécifiquement française, il faut aussi noter l'existence d'une procédure de prêts bonifiés aux PME créés en 1994 par le conseil des ministres de l'Union européenne, financée sur les ressources budgétaires de celle-ci, et distribuée par la Banque européenne d'investissement (BEI).

Comme on l'a vu à propos de l'artisanat, le déclin des prêts bonifiés est lié à une prise de conscience progressive des causes du rationnement dont les PME étaient victimes, en matière de crédit, de la part des établissements bancaires traditionnels : **le coût du risque qui s'attache à certaines activités ne peut raisonnablement être incorporé dans les conditions débitrices**, soit du fait d'un éventuel plafonnement légal, soit tout simplement parce qu'il serait incompatible avec la rentabilité de l'exploitation.

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**  
**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE**  
 DIRECTION DE L'AGRICULTURE  
**SERVICE DE LA MAIN D'ŒUVRE ET DE L'IMMIGRATION AGRICOLES**  
**APPRENTISSAGE AGRICOLE ET HORTICOLE**



**POUR ÊTRE UN BON CULTIVATEUR OU UN BON HORTICULTEUR**  
**IL FAUT :**  
**SAVOIR BIEN EXÉCUTER TOUS LES TRAVAUX**  
**ET LES BIEN RAISONNER**

LES CENTRES D'APPRENTISSAGE AGRICOLE ET HORTICOLE FORMENT DE  
 BONS OUVRIERS SPÉCIALISÉS, SUSCEPTIBLES DE DEVENIR ULTÉRIEUREMENT  
 MÉTAYERS, PROPRIÉTAIRES OU MÉTIERS AGRICOLAIRES EXPLOITANTS

LA DURÉE DE L'APPRENTISSAGE VARIE DE DEUX À TROIS ANS. LES JEUNES  
 GENS SONT ADMIS DANS LES CENTRES DE TREIZE À QUINZE ANS

PRÉSENTATION D'UN BREVET D'APPRENTISSAGE ET D'APTITUDE PROFESSIONNELLE  
D'UN OUVRIER AGRICOLE

ILS REÇOIVENT UN BREVET D'APPRENTISSAGE ET D'APTITUDE PROFESSIONNELLE PERMET-  
 TANT D'OBTENIR, DES CAISSES DE CRÉDIT AGRICOLE DES PRÊTS À TAUX RÉDUIT

S'ADRESSER, POUR TOUT RENSEIGNEMENT, AU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, SERVICE DE  
 LA MAIN D'ŒUVRE ET DE L'IMMIGRATION AGRICOLES, 32, BOULEVARD RASPAIL, PARIS (17<sup>e</sup>).

IMPRIMERIE DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE - PARIS

Une première réponse à cette difficulté a été apportée par le **cautionnement mutuel**, régi par une loi du 13 mars 1917. Les sociétés créées dans ce cadre avaient évidemment une vocation à la fois professionnelle et locale. Elles ont joué un rôle important dans l'artisanat, où elles sont aujourd'hui fédérées par la **SIAGI** (Société interprofessionnelle artisanale de garantie d'investissements), créée en 1966 par les chambres de métiers.

Une mutualisation ainsi conçue n'est toutefois adaptée qu'à des activités relativement peu risquées. Pour garantir des entreprises ayant une plus forte probabilité de défaillance, c'est normalement aux collectivités publiques, et donc au contribuable, de *partager le risque avec le banquier* en apportant les fonds nécessaires à l'équilibre du mécanisme.

Dès 1977, les établissements publics régionaux avaient été autorisés par décret à faciliter le cautionnement de prêts consentis à certaines entreprises industrielles par le biais de fonds garantie abondés par des ressources régionales. Mais les organismes mis en place à la faveur de ce texte n'ont pas toujours fait preuve d'une audace suffisante pour répondre aux besoins de la création d'entreprise. Ainsi le Fonds régional de garantie (FRG), société d'économie mixte créée en 1984 par le conseil régional du Nord, a été géré selon des règles prudentielles si strictes qu'il a réussi à gagner de l'argent au lieu d'en perdre. C'est pourquoi il a été décidé, à la fin de 1999, de le doter d'une filiale spécialisée, le Fonds régional pour la création d'entreprise (Force), qui a vocation à accepter un taux de sinistralité pouvant atteindre 35 % sur cinq ans.

Dans ce domaine, **l'innovation la plus marquante est toutefois venue en 1982 de l'Etat lui-même**, avec la création à son initiative de la **Société financière de garantie des financements des petites et moyennes entreprises** (Sofaris). Cet organisme de place, public mais dont près de 47 % du capital est détenu par des banques commerciales et compagnies d'assurance, gère des fonds initialement dotés par le budget de l'Etat. Ils ont vocation à prendre en charge une partie significative des risques supportés par les établissements de crédit, de manière à les inciter à s'engager sans pour autant les déresponsabiliser. Les engagements de Sofaris doivent aussi être ajustés, au moyen de multiplicateurs appropriés, de manière à ce que les pertes ne dépassent pas l'enveloppe initiale, faute de quoi les pertes supplémentaires s'imputent sur les fonds propres de l'institution, et sont donc à la charge de la collectivité de ses actionnaires.

Par cette démarche de responsabilisation à tous les niveaux, Sofaris a rompu avec une tradition bien ancrée, dont les structures de défaisance publiques sont la dernière manifestation, qui fait de l'Etat le payeur final en cas de dérapage. La philosophie présidant au fonctionnement de Sofaris allait inspirer son rapprochement avec le **Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises** (CEPME), et permettre le repositionnement de cette dernière institution sur une mission d'intérêt économique général.

Le CEPME est né en 1981 de la fusion de la **Caisse nationale des marchés de l'Etat** (CNME), elle-même produit de la désinvolture des collectivités publiques à l'égard de leurs fournisseurs (à une époque où le code des marchés publics ne comportait pas d'intérêts moratoires de nature à inciter les clients publics à se libérer rapidement de leurs dettes), du **Crédit hôtelier** et du **Groupement interprofessionnel des PME**.

Sa mission initiale était de simplifier et de regrouper les divers mécanismes de financement mis à la disposition des PME. A ce titre, il a été un des principaux canaux de distribution des prêts bonifiés. Or, ces procédures présentaient de graves inconvénients, dont celui de privilégier le respect de critères formels au détriment d'une analyse de la viabilité économique, notamment lorsque la mise en jeu de la garantie de l'Etat était automatiquement acquise en cas de défaillance.

Plus tard, alors qu'un objectif de banalisation lui avait été assigné, le CEPME s'est trouvé en concurrence directe avec les banques, avec une structure de financement très différente, avantageuse en cas d'inversion de la courbe des taux, mais défavorable dans les autres cas. Ceci a conduit l'Etat à lui octroyer des ressources codévi, à un prix équivalent à celui supporté par la Caisse des dépôts et consignations. Cette facilité représente environ la moitié des fonds, provenant principalement des caisses d'épargne, collectés sur codévi et centralisés.

En 1997, la mise en place de la **Banque du développement des petites et moyennes entreprises** (BDPME), holding commune à Sofaris et au CEPME, a permis à ce dernier de sortir, non sans de douloureux reclassements, de l'ornière dans laquelle il s'était trouvé placé. Outre son activité traditionnelle de financement de la commande publique, le CEPME n'intervient plus désormais qu'en cofinancement avec les banques et les sociétés financières, le plus souvent de concert avec Sofaris. Dans cette logique de coopération, le CEPME peut ainsi jouer pleinement son rôle d'établissement de crédit de place.

## 6. L'insertion des personnes en difficulté

Ce dernier thème se situe à la charnière des deux précédents. Par rapport à la problématique du soutien aux petites et moyennes entreprises, et notamment de l'aide à leur création, qui vient d'être examinée sous un angle général, il s'agit au cas particulier, selon la formule de l'ancien Premier ministre Raymond Barre, de s'intéresser à des « *créateurs d'entreprises dont le projet n'est pas porté par l'allégresse d'une carrière réussie, mais par la nécessité* », étant observé qu'un tel phénomène « *répond à une profonde logique humaine : on est plus porté à prendre des risques lorsqu'on n'a rien à perdre* ».

Si les techniques d'insertion ou de réinsertion de travailleurs privés de perspectives d'emploi salarié font évidemment appel à des aides au parfum « capitaliste », elles n'en restent pas moins fort modestes, tant par leur montant que par la nature des organismes qui les dispensent. De surcroît, elles sont souvent tournées vers la satisfaction de besoins sociaux insuffisamment satisfaits par les mécanismes de marché.

## **L'aide publique se transforme**

A sa création en 1958, le régime de l'UNEDIC avait pour but de garantir aux *travailleurs salariés* privés d'emploi un revenu minimal de remplacement, dans l'attente d'un nouvel *emploi salarié*. Le chômage était alors considéré comme un risque social indemnisable, au même titre que la maladie, la vieillesse ou les accidents du travail.

Cette conception restait compatible avec la disposition du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, contemporaine de la mise en place de la Sécurité sociale, affirmant « *le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* » de chacun, même si, selon les termes du professeur Gérard Lyon-Caen, l'indemnisation du chômage, à l'instar de l'indemnité de licenciement, n'est que « *le troc d'un droit contre une somme d'argent* ».

Mais elle allait être remise en cause au cours des années soixante-dix. Face à la montée continue du chômage, des voix autorisées firent valoir d'une part que la priorité devait être donnée aux investissements, seuls susceptibles de créer des emplois compétitifs, d'autre part que le salariat, statut auquel la France encore paysanne de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle avait aspiré, ne devait plus être considéré comme une fin en soi. C'est ainsi que Raymond Barre, alors Premier ministre, déclarait au *Monde* en date du 2 mars 1977 :

*« Mon sentiment est qu'il est plus important de créer des emplois que d'indemniser des chômeurs. (...) je me demande si les sommes actuellement affectées au maintien des ressources des demandeurs d'emploi n'auraient pas une efficacité économique et humaine plus grande si elles étaient consacrées à des actions de prévention, de formation et d'aide aux créations d'emplois. La vraie politique de l'emploi consiste à éviter le chômage et non à en réparer les effets. Dans le même esprit, il serait souhaitable de donner la possibilité à certaines catégories de chômeurs – je pense en particulier aux cadres – de remplir temporairement s'ils le désirent, en attendant d'avoir retrouvé un emploi, une fonction utile pour la société et pour eux-mêmes ».*

Amorcée par deux circulaires de 1977, mais qui ne concernaient alors que l'aide publique aux demandeurs d'emploi, la concrétisation de cette idée allait être permise par la loi Boulin du 16 janvier 1979 qui institue un régime unique d'assurance-chômage cofinancé par les partenaires sociaux et l'Etat. C'est ainsi que **la loi du 22 décembre 1980, tirant les leçons d'une première expérience engagée dès 1979, permet aux salariés involontairement privés d'emploi qui montent ou reprennent une entreprise, ou adoptent l'exercice d'une profession non salariée, de bénéficier d'un capital correspondant à six mois d'allocations**, telles qu'ils les auraient perçues s'ils étaient restés inscrits comme demandeurs d'emploi.

Ce mécanisme de capitalisation des allocations ne devait toutefois pas résister à la crise que l'UNEDIC allait traverser en 1982 et qui devait se résoudre deux ans plus tard par une partition du régime laissant le volet « solidarité » à la charge exclusive de l'Etat. Au demeurant, il n'échappait pas à toute critique puisque, conformément aux vœux de son promoteur, il s'adressait principalement aux cadres, tant en raison du montant versé, directement fonction du salaire antérieur, que des conditions de son attribution qui supposaient que le projet de création d'entreprise soit mûri dès avant le licenciement.

Toujours est-il qu'en 1984 lui est substituée une **aide publique aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (ACCRE)** fondée sur le principe d'un forfait dégressif (de 30.000 à 8.000 francs de l'époque) en fonction de la durée du chômage antérieur, assortie d'exonérations de cotisations sociales et susceptible d'être majorée en cas de création immédiate d'emploi. Ce système devait se maintenir cahin-caha jusqu'à ce que la loi de finances pour 1997 supprime l'aide, pour ne conserver que les exonérations de cotisations sociales.

Toutefois, la nouvelle majorité parlementaire devait rapidement revenir sur cette suppression qui fut fort controversée à l'époque. Dès la loi du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes, était posé le principe d'une avance remboursable en faveur des personnes éligibles aux « emplois jeunes » ou titulaires de tels emplois et dont le contrat se trouve rompu avant terme et qui créent ou reprennent une entreprise.

Puis, le champ de cette mesure était élargi, par la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, aux Rmistes et à d'autres bénéficiaires de minima sociaux. Le dispositif d'« **encouragement au développement d'entreprises nouvelles** » (EDEN) pouvait enfin voir le jour avec la publication d'un décret du 29 décembre 1998 précisant les contours de cette avance remboursable. En présentant, le 18 juillet 2001, son plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, la ministre de l'emploi et de la solidarité a toutefois annoncé le remplacement de l'avance remboursable par une prime, toujours adossée à un prêt bancaire. La mesure a effectivement été prise par le décret n° 2001-803 du 5 septembre 2001.

Bien que prévue par le même article L. 351-24 du code du travail, la nouvelle prime aux chômeurs désireux de se mettre à leur compte, se distingue de l'ACCRE sur deux points importants. D'abord, elle s'adresse à une population plus large, et *a priori* plus fragile, à savoir les titulaires des minima sociaux, alors que l'ACCRE se présentait comme une alternative au bénéfice de l'assurance-chômage.

En contrepartie, la nouvelle aide n'est plus un droit résultant de la constatation mécanique, par les services du ministère de l'emploi, du respect d'une batterie de critères objectifs. Elle fait l'objet d'une décision subjective d'attribution, sur crédits limitatifs, à des personnes présentant « *un projet de création ou de reprise réel, consistant et viable au regard de l'environnement économique local, des moyens mobilisés pour sa réalisation ainsi que de leurs compétences* » (décret du 29 décembre 1998).

**Etant ainsi passé implicitement d'un mécanisme de protection sociale à une logique de financement**, il restait à en tirer les conséquences opératoires. A cet effet, la loi du 29 juillet 1998 prévoyait que « *à titre expérimental et jusqu'au 31 décembre 2000 [terme repoussé de deux ans par la loi de finances pour 2001] cette décision peut être déléguée à des organismes habilités par l'Etat dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat* ». Ledit décret d'application précisa que cette délégation serait attribuée, au niveau départemental, « *après mise en concurrence organisée dans les conditions fixées par le code des marchés publics* ». Cette procédure tout à fait étrange, eu égard à la nature de la « prestation de services » attendue, ne manqua pas de soulever de multiples difficultés, y compris contentieuses, génératrices de retard dans la mise en œuvre de la mesure.

Elle finit cependant par aboutir à l'objectif recherché, à savoir confier l'attribution de l'aide à des organismes – établissements de crédit, mais surtout associations diverses d'aide aux chômeurs – entretenant avec ce terrain particulier de la création des très petites entreprises, une plus grande proximité que les services déconcentrés de l'Etat.

## **Les mécanismes alternatifs se multiplient**

**L'Institut de développement de l'économie sociale (IDES)** est une société privée née en 1983 de la volonté d'institutionnels de l'économie sociale d'investir une partie de leurs réserves en faveur d'autres entreprises de ce secteur, demandeur structurel de capitaux. En 1990, ces fondateurs (Caisse centrale du crédit coopératif, MACIF, MAIF, MATMUT, FNMF, MAAF, SOCADEN, MRIFEN, etc) se sont regroupés dans la holding ESFIN qui détient aujourd'hui un peu plus de 40 % du capital de l'IDES (15 millions d'euros), à côté de l'Etat (28 %), de banques (18 %) et de mutuelles (12 %).

Depuis sa création, l'IDES est intervenu en fonds propres dans 220 entreprises (coopératives, unions d'économie sociale et leurs filiales) pour un montant de 30 millions d'euros. Il gère par ailleurs plusieurs fonds de garantie dotés par l'Etat : le Fonds de garantie pour la création, la reprise et le développement d'entreprises à l'initiative des femmes (FGIF) depuis 1989 ; le Fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économie (FGIE) depuis 1991 ; le Fonds de garantie pour le développement des ateliers protégés (FGAP) depuis 1997.

A ce titre, il intervient à la manière de Sofaris, en garantissant jusqu'à 70 % du concours bancaire sollicité par l'intéressé(e), mais pour des montants beaucoup plus modestes (la dotation totale de chaque fonds est comprise entre 1,5 et 3 millions d'euros) et des publics extrêmement ciblés. Le FGIE permet aussi à l'IDES de contregarantir des prêts accordés par des organismes de micro-crédit, ainsi que des prêts bancaires complémentaires à l'avance EDEN.

Créée en 1988, sous l'égide de la Fondation de France, par la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit coopératif, la MACIF et plusieurs associations caritatives, l'association **France Active** entend « *financer les projets pour ceux qui en ont le plus besoin* ». Elle a ainsi pris pour devise : « *Nous luttons contre l'exclusion par une pratique solidaire du financement des entreprises* ».

Elle consacre ainsi l'essentiel de son action à la « bancarisation » d'un public en situation d'exclusion (Rmistes, chômeurs de longue durée), par le biais de garanties apportées par sa filiale France Active Garantie. Ses partenaires sont essentiellement les grands réseaux mutualistes ou coopératifs : Crédit mutuel, caisses d'épargne, Crédit coopératif et, bientôt, Crédit agricole et banques populaires.

Fonctionnant de façon décentralisée à travers un réseau de trente fonds territoriaux et d'associations locales, France Active est fortement soutenue par le programme d'intérêt général PME-Emploi de la Caisse des dépôts (16 millions d'euros sur la période de 1999-2001), le Fonds social européen (3 millions d'euros sur la période 1999-2000) ainsi que la Fondation MACIF.

France Active déploie également des efforts importants de collecte au bénéfice de son fonds commun de placement à vocation éthique « Insertion – Emplois », créé en 1994. Placé à hauteur de 90 % en actions de sociétés cotées « socialement correctes », il consacre son solde à des investissements dans des entreprises d'insertion. France Active a aussi tenté récemment de relancer une activité d'apport en fonds propres à des entreprises d'insertion, par le biais d'une filiale de capital-risque que la Caisse des dépôts a recapitalisée à cette occasion de près de 2 millions d'euros.

Enfin, France Active accorde des prêts personnels à faible taux d'intérêt aux créateurs d'entreprises, ainsi que des avances remboursables aux structures d'insertion par l'activité économique. Ces concours extra-bancaires visent à pallier une absence d'apport personnel ou de fonds propres, et à faire lever sur un emprunt bancaire.

Cependant l'accès au crédit classique reste souvent impossible, même avec l'appui d'un fonds de garantie. C'est bien entendu le cas des interdits bancaires, mais aussi celui de populations difficilement bancarisables en raison de la faiblesse ou de l'irrégularité de leurs ressources, ou encore de caractéristiques spécifiques (gens du voyage, par exemple). Pour ces publics, la bancarisation se révèle d'autant plus difficile que les financements sollicités sont eux-mêmes d'un montant très modeste (de quelques milliers à quelques dizaines de milliers de francs). Au coût du risque, s'ajoute alors celui du traitement du dossier, disproportionné avec la marge escomptée, même en l'absence d'incident.

**En réponse aux besoins de ces « micro-entreprises » existantes ou potentielles, se sont mis en place depuis quelques années des mécanismes dits de « micro-crédit »**. Inspirés notamment de la *Grameen Bank* créée il y a vingt-cinq ans par Muhammad Yunus au Bangladesh, ils reposent sur le constat que les personnes démunies remboursent aussi bien, sinon mieux que les autres, et que les frais de gestion peuvent être limités, pourvu que le crédit soit fondé sur des méthodes appropriées.

Celles-ci comportent un important volet pédagogique, avec l'apprentissage d'un endettement maîtrisé, mais aussi à travers l'*accompagnement* du créateur d'entreprise tout au long de sa démarche. Elles font par ailleurs appel à la solidarité, familiale ou de voisinage, qui se traduit par la fourniture, au moins symbolique, d'une caution au projet.

En France, cette philosophie a été le support de différentes initiatives locales, dont la plus élaborée est sans doute la **Caisse solidaire du Nord-Pas-de-Calais**. Elle est aussi à l'origine de la création d'une structure nationale, l'**Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE)**. Plusieurs questions ressortent de ces différentes expériences.

**La première question est celle du statut de ces organismes.**

Par nature, ils ne sauraient être dotés de fonds propres considérables. Or, la législation bancaire réserve aux établissements de crédit le monopole des opérations de banque effectuées à titre habituel. Certes, la loi du 24 janvier 1984 permettait déjà de réaliser des opérations de crédit aux « *organismes sans but lucratif qui, dans le cadre de leur mission et pour des motifs d'ordre social, accordent, sur leurs ressources propres, des prêts à conditions préférentielles à certains de leurs ressortissants* ». C'est sur ce fondement juridique que l'ADIE a commencé son activité.

L'obligation de prêter sur fonds propres est cependant vite apparue comme un frein au développement. Mais pour prêter sur ressources empruntées, il faut avoir le statut de banque. Et pour y accéder, il faut avoir des fonds propres...

Cette quadrature du cercle a été résolue par des partenariats. La Caisse solidaire du Nord-Pas-de-Calais, société anonyme coopérative à capital variable ayant le statut de société financière au regard de la législation bancaire, s'est affiliée à la Caisse centrale du crédit coopératif. La Caisse sociale de développement local de Bordeaux est une simple association adossée à la Caisse d'épargne Aquitaine-Nord.

Quant à l'ADIE, elle a noué à partir de 1995 des relations avec la plupart des réseaux mutualistes ou coopératifs. Mais le système, qui ne comporte pas moins de vingt-neuf conventions différentes, se révèle lourd à gérer. Aussi attend-elle une simplification considérable de l'article 19 de la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques qui ouvre la possibilité de réaliser directement des opérations de crédit aux « *associations sans but lucratif faisant des prêts pour la création et le développement d'entreprises par des chômeurs ou titulaires des minima sociaux sur ressources propres et sur emprunts contractés auprès d'établissements de crédit ou des institutions ou services mentionnés à l'article L. 518-1 [du code monétaire et financier], habilitées et contrôlées dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat* ».

**Une autre question soulevée par le fonctionnement du micro-crédit est celle de la couverture des frais de structure.** On veut croire, à la Caisse solidaire du Nord-Pas-de-Calais, que l'établissement pourra équilibrer son exploitation grâce à un afflux d'épargne acceptant un taux de rémunération inférieur à celui du marché. Les autres organismes, à commencer par l'ADIE, estiment ne pouvoir se passer des subventions publiques et du mécénat privé, faisant toutefois valoir que les fonds dépensés ont une « rentabilité » sociale bien supérieure à celle des allocations chômage.

Pour se rapprocher de l'autonomie financière, les organismes de micro-crédit peuvent aussi faire appel aux mécanismes publics de prise en charge de l'accompagnement des créateurs d'emploi, soit directement, soit en s'appuyant sur des réseaux spécialisés dans le conseil, comme les **boutiques de gestion**.

L'équilibre des comptes dépend également des conditions financières auxquelles sont consentis les prêts. A cet égard, l'ADIE considère que c'est le rationnement du crédit, et non son coût, qui pose problème à sa clientèle. Dès lors que la Cour de Cassation persiste à inclure les crédits professionnels dans le champ de la législation sur l'usure, elle milite pour un assouplissement substantiel de celle-ci.

\*

\* \*

Ce rapide tour d'horizon des grands domaines dans lesquels un financement public continue d'apparaître nécessaire, a clairement mis en évidence le désengagement de l'Etat. Chaque fois qu'elle le peut, la puissance publique préfère désormais *faire faire* que *faire* elle-même. Et lorsqu'elle choisit néanmoins cette seconde option, elle préfère exercer ses missions d'intérêt général à travers des institutions dédiées qui n'ont pas parallèlement d'activités concurrentielles.

En effet, les diverses directives européennes, depuis celle du 25 juin 1980 relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques, tout comme l'évolution de la jurisprudence européenne, ont conduit à un durcissement de l'encadrement communautaire en matière d'aides d'Etat.

Les activités d'intérêt général doivent de plus en plus souvent être isolées comptablement de celles réalisées à des conditions de marché, afin de s'assurer que ces dernières ne bénéficient d'aucune « subvention croisée » émanant des profits réalisés dans le secteur réservé.

**TROISIEME PARTIE****LE SECTEUR FINANCIER  
PUBLIC ET SEMI-PUBLIC PROPOSE UNE  
VERITABLE ALTERNATIVE AU MODELE PRIVE**

Au terme de l'état des lieux auquel il vient d'être procédé, on a pu en arriver à se demander pourquoi le secteur financier public ne poursuivrait pas son repli autour de prérogatives strictement régaliennes, de telle sorte que l'Etat ne s'immisce plus dans le financement de l'économie marchande autrement que par des incitations fiscales et des dépenses budgétaires.

Pourtant, dès lors qu'elles apportent la preuve de l'absence de transfert au profit de leurs activités concurrentielles, les entreprises publiques doivent pouvoir se développer dans des conditions d'égalité de traitement avec leurs homologues de statut privé, comme le rappelle régulièrement la France dans les instances européennes.

Le secteur financier comporte par ailleurs une importante composante qui n'est ni publique ni véritablement privée, puisque régie par des normes spécifiques. Statut original impliquant notamment une autre relation à la clientèle, refus de se soumettre à la pure logique capitaliste, voire recherche d'un autre rapport à l'argent : tels sont les traits caractéristiques comportant à la fois des inconvénients et des avantages, d'établissements financiers régis par les valeurs du mutualisme et de la coopération.

Toutefois, cet ensemble offre de multiples facettes. Par certains côtés, il ne se différencie pratiquement plus de la gestion privée la plus traditionnelle. Mais d'autres établissements savent cultiver leur différence, combiner activités concurrentielles et mission d'intérêt général. A ce titre, ils peuvent recevoir la qualification – évidemment dépourvue de toute signification juridique – de semi-publics.

## 1. Le dynamisme mutualiste n'est pas une exclusivité française

A côté des oppositions frontales qu'elle a pu susciter, la Révolution industrielle du XIX<sup>ème</sup> siècle a vu naître des initiatives qui entendaient remettre en cause, sans le renverser, le mode de fonctionnement capitaliste, par le développement de modèles alternatifs.

Anticipant ou s'appuyant sur la loi de 1867 permettant la constitution d'entreprises coopératives, la charte de la Mutualité votée en 1898, voire sur la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, les tentatives visant à fédérer des efforts individuels en vue de la maîtrise d'un volet de l'activité économique, se sont multipliées avec plus ou moins de bonheur.

Dans la distribution, les coopératives de consommateurs ont joué en France un rôle important et durable, avant d'être balayées en quasi totalité dans le dernier quart du XX<sup>ème</sup> siècle. Les sociétés coopératives ouvrières de production n'ont, quant à elles, jamais eu qu'une place anecdotique. Mais c'est indiscutablement dans la sphère financière que les formes mutualistes et coopératives ont le plus prospéré. Les causes du phénomène méritent donc d'être analysées afin de comprendre ce que peut apporter ici un statut échappant aux normes capitalistes classiques.

### **Le secteur financier se prête tout particulièrement à une organisation mutualiste ou coopérative**

Bien qu'il y règne l'abstraction propre aux signes monétaires, le secteur financier s'est, mieux que la « sphère réelle » de l'économie, prêté à des expériences associatives échappant aux règles capitalistes traditionnelles. Il n'y a là rien d'étonnant. En effet, **les mécanismes de mutualisation sont beaucoup plus simples dans la finance que dans le commerce et a fortiori dans l'industrie.**

Développer une activité dans ce dernier domaine suppose que les fonds émanant des associés soient dans un premier temps consacrés à l'achat de machines et de matières premières, ainsi qu'au paiement de salaires. Puis, le résultat de cette combinaison de facteurs devra être vendu, de telle sorte que l'argent ainsi obtenu puisse être engagé dans un nouveau cycle de production.

Les services financiers ne mettent en jeu aucun processus de transformation de ce genre. Ils se bornent à collecter des fonds et à les redistribuer, dans le temps et dans l'espace, selon des règles préétablies. On a vu que la mission première des caisses d'épargne avait été d'offrir un mécanisme de *prévoyance* à une clientèle qui, à l'époque ne bénéficiait d'aucune couverture sociale. Dans le même esprit, l'*assurance* était définie à la fin du XIX<sup>ième</sup> siècle comme « *la compensation des effets du hasard par la **mutualité** organisée suivant les lois de la statistique* ».

Il était donc naturel que, sur une base géographique ou professionnelle, s'expriment directement des solidarités financières de cette nature, sans qu'il soit nécessaire de recourir à un prestataire de services extérieur. Il en a été de même dans le domaine du crédit, quoique plus tardivement.

Ce n'est en effet qu'au cours de la seconde moitié du XX<sup>ième</sup> siècle que l'économie française s'est massivement bancarisée, tandis que les besoins de services d'assurance se trouvaient partiellement satisfaits par le développement des régimes obligatoires de protection sociale. De surcroît la relation de prêteur à emprunteur ne présente pas le même caractère de symétrie que celle entre co-assurés. Le développement vigoureux des réseaux bancaires mutualistes doit donc sans doute beaucoup aux financements privilégiés que l'Etat les a chargés de distribuer.

### **Les mutuelles occupent une position significative sur le marché de l'assurance proprement dite**

Le contrat d'*assurance* a, en principe, le caractère aléatoire, défini par l'article 1964 du code civil, qui fait de lui une « *convention réciproque dont les effets, quant aux avantages et aux pertes, soit pour toutes les parties, soit pour une ou plusieurs d'entre elles, dépendent d'un événement incertain* ».

Ainsi, la garantie accordée pourra avoir pour objet la couverture des pertes et dommages, aux *personnes* ou aux *biens*, occasionnés par des cas fortuits ou, sous certaines réserves, causés par la faute de l'assuré, et ce dans des hypothèses extrêmement variées : décès, survie, maladie, accident, vol, intempéries, incendie, etc. Elle jouera au profit soit de l'assuré ou de ses ayants droit, soit de ses victimes dans le cadre de l'assurance de sa responsabilité civile.

**Sur le marché des prestations de services d'assurance telles qu'elles viennent d'être définies, les organismes de nature mutualiste occupent une place importante.** Ainsi, dans le domaine de l'assurance de dommages, la répartition était la suivante en 1999 :

Catégorie	Nombre d'entreprises	Primes encaissées	
		en Mds €	en %
Sociétés anonymes	137	26,4	62,3
Mutuelles avec intermédiaires	45	4,1	9,7
Mutuelles sans intermédiaires	19	5,4	12,6
Mutuelles locales ou professionnelles	20	0,9	2,2
Mutuelles agricoles	23	5,1	12,1
Extra communautaires	12	0,5	1,1
Ensemble	256	42,4	100,0

(Source : FFSA)

**En matière d'assurance de personnes, les organismes à but non lucratif sont même prépondérants dans la fourniture de prestations de prévoyance venant en complément de la couverture assurée par les organismes de protection sociale obligatoire.** Toutefois, il ne s'agit plus de sociétés d'assurance mutuelles régies par les articles L. 322-26-1 et suivants du code des assurances, ou de caisses d'assurances agricoles prévues par l'article 1235 du code rural, mais d'institutions relevant du code de la mutualité ou du code de la sécurité sociale :

Catégorie	Prestations versées		Total	
	Santé	Décès- Incapacité Invalidité- Dépendance	en Mds €	en %
Sociétés d'assurance	3,4	5,1	8,5	36,3
Mutuelles de santé	8,8	1,3	10,1	43,2
Institutions de prévoyance	2,7	2,1	4,8	20,5
Ensemble	14,9	8,5	23,4	100,0

(Source : estimations FFSA pour 2000)

**Seule l'activité dite d'assurance en cas de vie, mais qui se borne en fait à la capitalisation des primes versées, semble faire l'objet d'un quasi monopole des sociétés anonymes.** Quantitativement importante, son exercice par les entreprises d'assurance apparaît toutefois contingent aux avantages, tant au regard de l'impôt sur le revenu que des droits de mutation par décès, dont les produits correspondants étaient et restent encore assortis. En effet, l'éventuel décès du souscripteur a seulement pour conséquence de transférer l'actif concerné au bénéficiaire désigné, en dérogeant le cas échéant à l'ordre successoral. Mais il n'en résulte aucune charge pour l'assureur, qui joue donc exclusivement un rôle de collecteur et de gestionnaire d'une épargne longue fiscalement encouragée.

Au demeurant la domination apparente de sociétés anonymes sur ce marché de la capitalisation doit être nuancée. Certes, la seule société d'assurance mutuelle à y occuper une position significative, à savoir La Mondiale, ne vient qu'à la 17<sup>ème</sup> place, avec moins de 1,5 milliard d'euros de primes encaissées en 1999, sur un total de 80 milliards. Mais aux trois premiers rangs, on trouve respectivement CNP Assurances (8,8 Mds € de primes encaissées), Predica, filiale du Crédit agricole (7,4 Mds €) et Ecureuil Vie, filiale des caisses d'épargne (6,4 Mds €). Ainsi, à elles seules, ces trois sociétés appartenant au secteur public ou dépendant de groupes mutualistes, détiennent plus du quart du marché. On sait aussi que le troisième groupe français de sociétés d'assurances, le GAN, est passé en 1998 sous le contrôle du mutualiste Groupama.

### **Les réseaux mutualistes dominant la collecte des dépôts bancaires**

Dans le domaine *bancaire*, des caisses de crédit mutuel se sont créées à partir de 1882 sur la base des principes d'action solidaire locale posés par Frédéric-Guillaume Raiffeisen. Parallèlement, la première banque populaire avait vu le jour en 1878 à Angers, tandis qu'une caisse de crédit agricole était fondée dès 1884 dans l'arrondissement de Poligny (Jura).

Ces établissements allaient progressivement s'organiser en réseaux. Dès les années vingt, des structures nationales furent mises en place avec la création de la Caisse nationale de Crédit agricole (1924) et de la Chambre syndicale des banques populaires (1929).

**Après la seconde guerre mondiale, ces réseaux, qui ne collectaient alors que 4 % des dépôts bancaires, se sont développés en élargissant progressivement leur champ d'intervention.** Compte tenu de l'appoint des caisses d'épargne après leur transformation en banques universelles, la part du secteur mutualiste atteignait dès 1981 près du quart des dépôts.

Depuis lors, elle n'a fait que s'accroître au point de devenir prépondérante, tandis que, sur le marché du crédit, le secteur mutualiste prenait une place certes moindre, mais significative :

**Les parts de marché des établissements de crédit à fin 2000 (en %)**

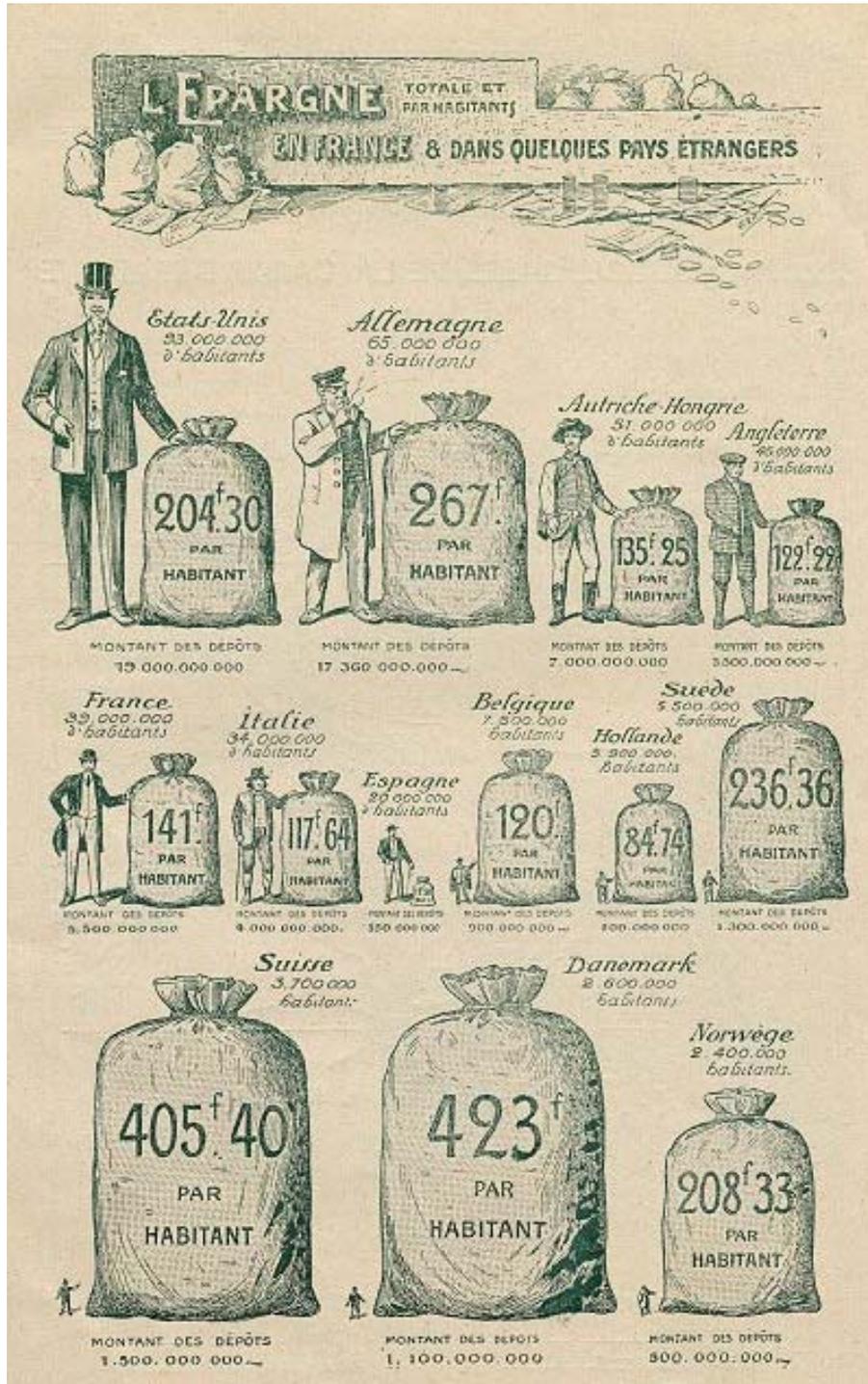
Catégorie	Total du bilan	Dépôts	Crédits
Banques commerciales	57,7	40,3	49,6
Banques mutualistes et coopératives	27,7	58,2	37,2
Caisses de crédit municipal	0,1	0,1	0,1
Sociétés financières	13,0	1,4	11,2
Institutions financières spécialisées	1,5	-	1,9
Ensemble	100,0	100,0	100,0

(Source : Commission bancaire)

Ce tableau ne rend d'ailleurs pas entièrement compte de l'inversion qu'a connue, depuis quelques années, le rapport de forces entre les banques dites « AFB » et les réseaux mutualistes. Ceux-ci se sont en effet trouvés à la pointe du mouvement de restructuration du secteur bancaire français, avec la prise de contrôle d'Indosuez par le Crédit agricole en 1996, de Natexis par les banques populaires en 1997, du Crédit industriel et commercial par le Crédit mutuel en 1998, du Crédit foncier de France par les caisses d'épargne en 1999 ainsi que, la même année, l'acquisition par le Crédit agricole d'une participation significative dans le capital du Crédit lyonnais lors de sa privatisation. Sauf dans ce dernier cas, les établissements de crédit concernés, même s'ils ont conservé leur ancien statut juridique, font donc désormais partie intégrante de groupes mutualistes ou coopératifs.

**Le secteur financier mutualiste prospère aussi à l'étranger**

**Le dynamisme du secteur financier mutualiste et coopératif ne constitue nullement une spécificité française.** Dans la plupart des pays européens – à l'exception notable du Royaume-Uni qui a vu au milieu des années quatre-vingt l'introduction en bourse des *trustee savings banks* et l'abandon progressif par les *building societies* de leur statut spécifique – il occupe une position de premier plan en matière de « banque de détail », notamment dans la collecte des dépôts. Et il joue un rôle non négligeable dans la distribution du crédit avec, comme en France, une part de marché de l'ordre de 40 % en Allemagne et en Espagne.



La caractéristique principale du secteur tient à sa forte implantation locale. Ainsi, en Allemagne, les banques coopératives sont en relation avec 30 millions de clients par l'intermédiaire de plus de 18.000 guichets. En règle générale, les banques mutualistes et coopératives s'adressent en priorité aux particuliers, artisans, commerçants, agriculteurs et professions libérales.

**Cet ancrage local n'exclut pas une certaine centralisation, qui est toutefois extrêmement variable selon les pays.** L'Allemagne (où dominent les caisses d'épargne qui ne sont pas à proprement parler des banques coopératives, mais qui obéissent aux mêmes principes), l'Autriche et l'Italie ont une tradition de réseaux peu homogènes, structurés en trois niveaux (local, régional et national), comme le Crédit mutuel français.

A l'inverse, les Pays-Bas ou la Finlande ont, comme les autres réseaux coopératifs français, marqué leur préférence pour une structure à deux niveaux, favorable à une action en tant qu'entité unique. Le tableau ci-dessous, qui donne le « poids » des principales banques coopératives européennes, doit donc être modulé en fonction de leur degré de centralisation respectif.

Pays	Nom	Part de marché des dépôts domestiques (en %)	Nombre de clients (en milliers)	Nombre de guichets
<b>Allemagne</b>	Raiffeisenbanken/ Volks-banken	19,1	30 000	18 681
<b>France</b>	Crédit agricole	22,3	15 500	7 958
	Crédit mutuel (hors CIC)	8,2	8 600	3 500
	Banques populaires	5,3	4 760	2 002
	Caisse d'épargne	17,3	6 000	4 200
<b>Italie</b>	Crédit coopératif	nd	300	236
	Banche Popolari	18,0	12 000	5 277
	Banche di Credito Cooperativo	7,1	4 000	2 777
<b>Pays-Bas</b>	Rabobank Nederland	30,0	6 000	2 426
<b>Autriche</b>	Raiffeisenbanken	24,5	1 740	2 409
<b>Finlande</b>	OKObank group	34,0	695	728

(Source : Banque Magazine – juin 2000)

Parmi les caractéristiques moins connues des banques coopératives, il convient de signaler la qualité de leurs fonds propres, généralement excellente. Plus surprenant encore, la gestion des banques mutualistes n'a souvent rien à envier à celles de leurs homologues purement privées, notamment lorsqu'elle est mesurée à l'aune du coefficient d'exploitation.

## 2. Un statut commun décliné selon des modalités variées

**Si le secteur financier mutualiste et coopératif est régi par un ensemble de valeurs et de règles communes qui le distinguent clairement des structures capitalistiques traditionnelles et qui expliquent son succès, il n'est pas pour autant homogène.** Il offre en fait une vaste palette qui va de la mise en pratique d'une solidarité étroite, à des organisations qui n'ont plus guère que l'étiquette mutualiste, et dont le fonctionnement ne se distingue presque plus de celui des sociétés commerciales ordinaires.

### Une problématique spécifique

Qu'elles aient adopté la forme juridique de mutuelle, de coopérative, d'association voire, comme les sociétés anonymes de crédit immobilier ou les sociétés de caution mutuelle, celui de société commerciale, **les institutions du secteur financier mutualiste et coopératif sont régies par trois principes fondamentaux qui dérogent aux règles capitalistes traditionnelles :**

1° - **Direction démocratique.** Le pouvoir procède de l'adhésion des membres et non de l'apport en capital. C'est le principe « *une personne = une voix* » (ou à tout le moins le plafonnement du nombre de voix, au delà d'un certain nombre de parts).

2° - **Impartageabilité des réserves.** Une partie au moins du produit de l'entreprise ne peut faire l'objet d'une rétrocession aux associés. Même en l'absence d'apport initial, l'entreprise peut ainsi se doter progressivement d'un capital propre qui fonde son existence autonome.

3° - **Lucrativité limitée.** Les restrictions à la distribution des résultats, la gratuité des fonctions d'administrateur, traduisent l'idée que le but de l'association n'est pas le profit individuel de ses membres, mais le projet social énoncé dans les statuts et pour lequel s'est constituée l'entreprise commune.

**La démarche mutualiste ou coopérative est fondée sur la double qualité de l'adhérent** : au lieu de bénéficier des services fournis par une entreprise à laquelle il est étranger, il choisit de participer à une action collective dans laquelle tous les membres sont étroitement liés, avec des obligations et des droits égaux. La mise en œuvre de ce principe ne va cependant pas de soi. La solidarité financière qu'il implique peut-elle reposer sur la seule expression d'une volonté individuelle de s'associer, ou doit-elle être réservée à des membres satisfaisant certains critères de sélection ?

Cette dernière option est la plus naturelle. On se tourne plus volontiers vers qui est proche de soi, géographiquement ou professionnellement. La règle vaut tout spécialement dans le domaine de l'assurance, où les « bons risques » tendent à se regrouper et à exclure les mauvais.

Mais, en pratique, elle conduit à des déconvenues. Hostiles à la mise en place d'un système universel de sécurité sociale à la Libération, les professions indépendantes ont fini par s'y rallier, sous le poids des contraintes démographiques. Plus généralement, les solidarités ponctuelles ont été contraintes, lorsqu'elles n'y étaient pas portées spontanément, à se fondre dans des systèmes plus vastes de garantie de solvabilité et de liquidité.

**Les organisations mutualistes ou coopératives ont donc été conduites à fédérer des intérêts épars et à les confier à une autorité disposant d'un certain pouvoir hiérarchique** – union ou fédération de mutuelles, organe central au sens de la législation bancaire – pour veiller à l'application de la réglementation par ses affiliés et contrôler leur bon fonctionnement.

Mais, à la différence des groupes d'entreprises organisés selon les règles capitalistes traditionnelles, avec des relations de propriété et de pouvoir allant l'une et l'autre du sommet vers la base, les organisations mutualistes sont structurées selon un schéma tout à fait original, en pyramide inversée.

C'est ainsi que la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance, la Caisse nationale de crédit agricole, la Banque fédérale des banques populaires et la Caisse centrale de crédit coopératif sont des établissements de crédit considérées comme *organes centraux* au sens des articles L. 511-30 et suivants du code monétaire et financier, et dotés à ce titre de prérogatives exorbitantes du droit commun sur les réseaux dont ils sont la propriété<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le cas de la Confédération nationale de crédit mutuel et de la Chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier est un peu différent dans la mesure où il s'agit de structures associatives qui ne sont pas dans une relation de détention capitalistique avec leurs membres.

Si les établissements de crédit mutualistes et coopératifs sont soumis aux règles prudentielles de la profession depuis la loi bancaire de 1984, la mise en place d'une discipline analogue a été plus tardive dans le domaine de l'assurance. C'est ainsi qu'il a fallu attendre l'ordonnance du 19 avril 2001 transposant les directives européennes sur l'assurance, pour que le code de la mutualité impose aux mutuelles de santé la séparation de leurs activités d'assurance et de leurs œuvres sociales.

Le même texte a aussi entendu protéger la référence aux concepts mutualistes. A cet effet, le deuxième alinéa de l'article L. 112-2 du code de la mutualité dispose désormais :

*« Il est interdit de donner toute appellation comportant les termes : “mutuel”, “mutuelle”, “mutualité” ou “mutualiste” à des organismes qui ne sont pas régis par les dispositions du présent code sous réserve des dispositions législatives, notamment du code des assurances, qui autorisent les entreprises d'assurance à utiliser le terme de “mutuelle”. Dans ce cas, elles doivent obligatoirement lui associer celui d'assurance. »*

Mais sans doute est-on allé trop loin dans l'exclusive puisque cette formulation va jusqu'à interdire aux organismes de crédit *mutuel* de conserver cette adjectif dans leur dénomination. Une modification devra donc être apportée à cette rédaction lors de la ratification de l'ordonnance.

## **Des solutions variées**

En règle générale, **la législation bancaire autorise les établissements mutualistes ou coopératifs à recevoir des dépôts de toute personne physique ou morale**, alors que l'obtention de certains concours peut être réservée, en vertu de stipulations statutaires, aux seuls sociétaires.

Mais **l'adhésion ne constitue pas un obstacle** aux caisses d'épargne et au Crédit mutuel, où elle est ouverte à tous, ni au Crédit coopératif, où elle est accessible à des catégories définies de manière très souple. Quant aux réseaux plus marqués professionnellement, ils ne se montrent guère plus exclusifs.

Ainsi l'article L. 512-2 du code monétaire et financier prévoit-il expressément que *« la caisse centrale des banques populaires est habilitée à consentir des prêts aux fonctionnaires, salariés et travailleurs indépendants »*, ce qui constitue quand même un champ assez large.

Et le Crédit agricole se montre encore plus ouvert puisque, à côté des « *groupements agricoles ou leurs membres, les collectivités, associations et organismes dont la liste est fixée par décret ainsi que les artisans ruraux n'employant pas plus de deux ouvriers de façon permanente* », l'article L. 512-22 du code monétaire et financier, inversant la relation de causalité sociétaire-client, autorise l'admission de toute personne pour lesquelles les caisses de crédit agricole ont effectué une opération de banque ou connexe, ou plus généralement susceptible d'être réalisée à titre habituel par un établissement de crédit.

**Dans le cas des mutuelles d'assurance ou de santé, ou celui des institutions de prévoyance régies par le code de la sécurité sociale, le bénéfice des prestations est en revanche strictement subordonné à la qualité de sociétaire ou d'adhérent.** Ainsi, l'article L. 322-26-1 du code des assurances limite le rôle des sociétés d'assurance mutuelle à « *assurer les risques apportés par leurs sociétaires* ».

Toutefois, le degré de discrimination est très variable selon les organismes d'assurance. Parfois, l'adhésion n'est possible que sur une base professionnelle extrêmement étroite, mais bien souvent, la population des sociétaires potentiels est très vaste, ne serait-ce que pour éviter d'avoir recours à la technique de la réassurance.

L'organisation professionnelle du secteur porte la marque de cette diversité. La Fédération française des sociétés d'assurance mutuelle (FFSAM) ne regroupe bien évidemment que des mutuelles d'assurance, mais on trouve aussi des filiales de groupes mutualistes au sein de la Fédération française des sociétés anonymes d'assurance (FFSAA), ces deux secteurs formant ensemble la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA), tandis que certaines entreprises d'assurances mutuelles sans intermédiaires, non membres de la FFSA, adhèrent au Groupement des entreprises mutuelles d'assurances (GEMA).

**Le développement des institutions du secteur financier mutualiste et coopératif a aussi été influencé par les missions d'intérêt général qui ont pu leur être confiées.** Dans le domaine de l'assurance, le phénomène s'est limité à la dévolution du service des prestations du régime général de sécurité sociale à des mutuelles de santé. Il n'a donc pas concerné les mutuelles d'assurance proprement dites.

En revanche, les banques mutualistes ou coopératives ont toutes vu leur essor favorisé par la volonté du législateur. Le plus souvent, il s'agissait de trouver des relais à l'effort public en faveur de certains secteurs professionnels, notamment sous forme de crédits bonifiés : les caisses régionales de crédit agricole ont ainsi été chargées dès 1899 de distribuer les aides à l'agriculture ; les banques populaires et les sociétés de caution mutuelle ont été définitivement mises en place par la loi du 13 mars 1917 ayant pour objet l'organisation du crédit au petit et moyen commerce, à la petite et moyenne industrie ; enfin, le Crédit coopératif a été organisé par un décret-loi du 17 juin 1938 en vue de la répartition des crédits bonifiés pour l'investissement des coopératives de production. Même si ces financements privilégiés ont aujourd'hui disparu dans leur quasi totalité, il est clair qu'il ont joué un rôle structurant pour les réseaux concernés.

Seul le Crédit mutuel est resté à l'écart de ce mouvement. D'essence extrêmement décentralisée, il ne s'est structuré que très progressivement en un réseau de fédérations régionales, et ce sans intervention spécifique des pouvoirs publics jusqu'à l'ordonnance du 16 octobre 1958 qui a fixé les statuts et l'organisation de sa confédération nationale. Et il a fallu attendre la loi de finances rectificative pour 1975 pour que lui soit reconnue une mission d'intérêt général. Celle-ci ne concernait d'ailleurs pas le domaine du crédit, mais celui de l'emploi de l'épargne collectée sur le « livret bleu », qui faisait à cette occasion l'objet d'une défiscalisation partielle.

Bien entendu, de telles positions n'ont pu être acquises sans que les autorités en charge de veiller au fonctionnement harmonieux du marché des services financiers ne s'attachent à faire disparaître les avantages ou privilèges non justifiés par l'accomplissement d'une mission d'intérêt général et susceptibles de porter atteinte à la libre concurrence. C'est ainsi que, **lorsqu'elles existaient, les exonérations fiscales dont bénéficiaient les revenus que les organismes mutualistes ou coopératifs tirent de leur activité, ont été progressivement supprimées.**

Quant au problème posé par le système de garantie publique accordé aux caisses d'épargne allemandes, il vient aussi de trouver sa solution. Ces établissements sont certes considérés comme remplissant des missions d'intérêt général, mais la garantie de soutien (*Gewährträgerhaftung*) et l'obligation de maintien (*Anstaltslast*) accordées respectivement par l'Etat fédéral et les *Länder* aux *Landesbanken* – banques semi-publiques qui jouent notamment le rôle d'organe central des caisses d'épargne de leur ressort géographique – n'en est pas la contrepartie. En application d'un accord conclu en juillet 2001 entre la Commission européenne et les autorités fédérales, ce système qui, en pratique, mettait des établissements exerçant des activités concurrentielles à l'abri de tout risque de faillite, devrait donc être abandonné à l'échéance du 18 juillet 2005, les mesures d'application de l'accord devant être prises établissement par établissement.

## Une croissance protégée, mais bridée

Si leurs missions de service public ou d'intérêt général ont incontestablement favorisé les établissements mutualistes ou coopératifs, **c'est avant tout leur spécificité juridique qui leur a permis de poursuivre leur croissance interne à l'abri des prédateurs** :

1° - Les revenus à servir aux porteurs de parts, généralement soumis à limitation légale ou statutaire, échappent en tout état de cause à la pression du marché, ce qui favorise l'autofinancement.

2° - L'impossibilité d'une prise de contrôle extérieure par acquisition de la majorité du capital, confère une protection analogue à celle dont bénéficient les entreprises du secteur public proprement dit.

Les exemples du Crédit agricole dans le domaine de la banque, d'Axa dans celui de l'assurance, montrent combien ces avantages ont pu contribuer à placer ces entreprises au tout premier plan de leurs domaines d'activité respectifs.

**Mais la médaille a son revers : elle limite aussi les possibilités de croissance externe.** Alors que les opérations de restructuration impliquant des sociétés soumises aux règles capitalistes ordinaires se font généralement par échange de titres, comme cela a été le cas lors de l'absorption de Paribas par la BNP, les organismes mutualistes, à l'instar des entreprises du secteur public, ne peuvent qu'acheter moyennant paiement en espèces sonnantes et trébuchantes, et sont donc bridés par les limites de leur trésorerie et de leur capacité d'emprunt.

Ainsi, **Axa s'est dans un premier temps développée à partir d'un regroupement de plusieurs mutuelles régionales d'assurance, dénommé « Les Mutuelles unies ».** Après avoir pris le contrôle des groupes Drouot en 1982 et Présence en 1986, ces mutuelles se sont rapprochées en 1988 de la Compagnie du Midi en vue de la constitution d'un groupe d'assurance de dimension européenne.

Une organisation nouvelle a alors été mise en place, avec la société anonyme cotée Axa contrôlée à l'origine, directement et par l'intermédiaire d'une autre société cotée dénommée Finaxa, par la société d'assurance mutuelle « *Mutuelles Axa.* » Mais celle-ci a vu sa participation dans Axa se diluer progressivement au fur et à mesure que le groupe connaissait un développement mondial, et cesser d'être majoritaire en 1997, après le succès de l'offre publique d'échange lancée sur l'UAP. A ce jour, Mutuelles Axa ne détient plus que 15 % du capital et 33 % des droits de vote d'Axa.

De son côté, **le Crédit agricole est un réseau mutualiste structuré territorialement en trois niveaux** : à la base, les caisses locales, actuellement au nombre de 2.672, avec leurs 5,6 millions de sociétaires ; à l'échelon intermédiaire, les 48 caisses régionales, dont sont notamment sociétaires les caisses locales qui leur sont respectivement affiliées ; et coiffant l'ensemble, la Caisse nationale de crédit agricole (CNCA). Etablissement public à caractère administratif à l'origine, celle-ci est devenue en 1988 une société anonyme dont les actions sont détenues par les caisses régionales, conjointement avec les salariés. **Mais ce schéma a été remis en cause par les opérations de croissance externe récemment réalisées ou envisagées.**

Ainsi, **un processus a-t-il été engagé en vue de l'introduction en bourse, avant la fin de l'année 2001, d'une fraction de l'ordre de 20 % du capital de la CNCA** (qui serait rebaptisée « *Crédit agricole SA* »), après apport à celle-ci de la totalité des filiales du groupe (Predica, Sofinco, Ségespar, Indosuez, Pacifica, etc) ainsi que du quart du capital des caisses régionales. Une autre fraction de 10 % serait réservée aux salariés, retraités et administrateurs, le solde étant détenu par une holding, elle-même entièrement contrôlée par les caisses régionales, comme l'est aujourd'hui la CNCA. Fruit d'un savant et laborieux compromis visant à ménager les prérogatives des caisses régionales, ce montage est néanmoins considéré par la plupart des observateurs comme l'amorce d'une « révolution culturelle » qui devrait aboutir à la sortie de la « banque verte » de l'univers mutualiste.

Cependant, cette évolution n'est pas inéluctable. **Les réseaux du Crédit mutuel et des banques populaires disposent, selon la terminologie consacrée, de « véhicules cotés » sans pour autant avoir renoncé à leur statut mutualiste.** Mais il est vrai qu'ils restent contraints par leur capacité d'autofinancement et d'emprunt, et qu'ils pourront se trouver un jour confrontés au même dilemme qu'Axa : perdre sa spécificité ou renoncer à la croissance externe.

Le chemin emprunté par Axa, et que le Crédit agricole pourrait suivre à son tour, illustre bien les difficultés auxquelles sont confrontés les organismes mutualistes et coopératifs pour mobiliser les fonds propres nécessaires à leur développement. Celui-ci passe-t-il nécessairement par l'abandon de leur statut spécifique ? Ou des voies alternatives peuvent-elles être envisagées ? **Comment faire, en particulier, pour que le Crédit coopératif, banque naturelle du monde associatif, soit en mesure de répondre aux sollicitations dont il fait l'objet ?**

Pour s'affranchir des contraintes très fortes qui pèsent sur la rentabilité et la liquidité des parts sociales ordinaires, ont été conçues, conformément à l'article 11 de la loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, des parts dites « B » comportant des avantages particuliers.

Mais leur succès est resté limité, sans doute parce que les apporteurs de capitaux souhaitent pouvoir influencer à due concurrence sur le devenir de l'entreprise. A cet égard, la loi du 13 juillet 1992 a inséré dans la loi de 1947 un article 3 bis prévoyant l'attribution aux associés n'ayant pas vocation à recourir aux services de la coopérative, d'un nombre de voix proportionnel au capital détenu, mais cette disposition s'est révélée insuffisamment attractive.

### **3. Une conception radicalement alternative du financement : l'épargne solidaire**

Les institutions financières qui viennent d'être étudiées ont en commun d'opérer une mutualisation de fonds en vue d'une finalité autre que la rentabilisation d'un capital collectif. Mais elles restent « *égoïstes* » en ce sens qu'elles poursuivent un objectif intéressant directement leurs parties prenantes.

Avec la notion d'épargne solidaire, on passe en revanche à une conception véritablement *altruiste* de l'usage de l'argent. Il s'agit, au nom d'une éthique personnelle, d'en rechercher des emplois autres que ceux qui combinent sûreté du placement et maximisation du rendement, ou qui offrent des perspectives d'enrichissement spéculatif.

Par rapport aux mécanismes d'aide à l'insertion examinés dans la deuxième partie du présent rapport, la parenté intellectuelle de la démarche est donc évidente. Pour autant, **il serait tout à fait abusif de ne voir dans l'épargne solidaire que l'autre face du micro-crédit. D'un autre côté, l'épargne solidaire ne saurait être confondue avec l'épargne éthique**, dont elle n'est qu'un aspect très particulier.

#### **L'épargnant solidaire fait passer la rentabilité derrière d'autres préoccupations**

Bien que les racines de l'épargne solidaire soient fort lointaines, **le succès actuel du concept est incontestablement lié à l'évolution des mécanismes de financement de l'économie depuis une vingtaine d'années. Lorsque s'effacent les intermédiaires, l'épargnant devient un investisseur financier.** Et même s'il ne se présente sur le marché qu'à travers des fonds confiés à des gérants spécialisés, il peut difficilement ne pas se poser la question de la *nature* des activités économiques auxquelles il va apporter sa contribution.

Est-il acceptable d'accompagner le développement d'un fabricant d'armes ? d'une compagnie pétrolière responsable d'une pollution catastrophique ? d'une entreprise prospère qui licencie dans le but avoué d'améliorer encore sa rentabilité ? d'une marque qui localise sa production là où la main d'œuvre est la moins protégée ? Telles sont, parmi d'autres, les questions que chaque épargnant-citoyen est en droit de se poser avant de placer son argent.

A ce niveau de généralité, la réponse peut être apportée par la considération de la nature de l'activité de l'entreprise, ou celle des engagements qu'elle prend, parfois sous la pression de l'opinion publique. Si l'épargnant se sent démuni pour effectuer lui-même ce travail de sélection, il peut s'en décharger sur des *fonds éthiques*, désormais proposés par tous les établissements de la place.

*A priori*, l'exclusion pure et simple de certaines entreprises ne respectant pas les critères moraux de l'épargnant, et à plus forte raison l'orientation des « *investissements socialement responsables* » vers des sociétés agissant en faveur du respect de l'environnement et des droits de l'homme, devrait procurer un rendement inférieur à celui d'un actif généralement quelconque. Au demeurant, on pourrait s'attendre à ce que des épargnants à orientation éthique ne manifestent pas un souci marqué pour la rentabilité financière de leurs placements.

C'est pourtant devenu un thème de recherche fort couru chez les analystes financiers, que de comparer les performances des fonds éthiques à celles des indices boursiers. Or, contrairement à ce que prévoit la théorie, les écarts observés sont loin d'être défavorables aux premiers. Non seulement le risque attaché à une firme éthique est plutôt faible, mais cette plus grande sécurité ne paraît pas compensée par une moindre rentabilité brute.

Différentes explications ont été avancées pour justifier ce résultat paradoxal. Il pourrait ainsi être lié à un déséquilibre transitoire du marché, imputable à l'engouement actuel pour les placements éthiques, y compris de la part d'investisseurs seulement soucieux de coller à la tendance.

Mais d'autres analystes refusent d'y voir un simple phénomène de mode. En tout cas, la thèse selon laquelle l'éthique ne nuit pas à la rentabilité, devient un argument de vente. Ainsi lit-on, dans un récent prospectus de lancement d'un FCP éthique, que « *les entreprises soucieuses de l'environnement et de la qualité des relations avec leurs actionnaires et leurs salariés sont celles qui se développeront de manière durable et offriront des potentiels de performance supérieurs à la moyenne du marché* ».

**A un tel prix, la bonne conscience de l'investisseur n'a plus rien à voir avec l'esprit militant qui anime le véritable épargnant solidaire.** Celui-ci accepte *a priori* de sacrifier tout ou partie des produits financiers auxquels il pourrait prétendre s'il se comportait comme un épargnant ordinaire. Mais il veut en contrepartie pouvoir consacrer ses placements à des projets qui ne trouveraient pas à se financer normalement sur le marché, en raison d'une rentabilité escomptée insuffisante, voire d'une viabilité incertaine.

Cette philosophie peut rejoindre celle des organismes agissant pour l'insertion de personnes en difficulté. Ainsi, les **CIGALES** (Clubs d'investisseurs pour une gestion alternative locale de l'épargne solidaire) qui se donnent comme objet de mettre une épargne de proximité au service de projets de développement personnel ou local. C'est aussi le vœu d'un organisme comme la **Caisse solidaire du Nord-Pas-de-Calais**. Mais on a vu que les besoins actuels en matière de financement des aides à l'insertion étaient essentiellement couverts par des fonds publics, complétés par le mécénat de grandes entreprises privées.

A l'inverse, un organisme comme la **société financière de la NEF** (Nouvelle économie fraternelle) se veut d'abord un collecteur d'épargne « différente » qu'il affecte ensuite à des activités bien précises, tournées notamment vers le respect de l'environnement, mais pas spécialement à des financements d'insertion. L'épargne solidaire se définit donc bien du *point de vue du bailleur de fonds*, par sa volonté d'entretenir un autre rapport à son argent.

Regroupés au sein de l'association **Finansol**, née en 1994, les promoteurs de l'épargne solidaire mettent l'accent sur le caractère essentiellement *décentralisé* de leur démarche. Aux antipodes du détenteur de livret A qui s'en remet au dépositaire pour employer ses fonds à des missions d'intérêt général, l'épargnant solidaire entend l'affecter, selon ses préférences, à des orientations précises allant jusqu'au financement d'un projet déterminé.

Vis-à-vis de l'Etat, sa seule revendication est celle d'un *partage de l'effort*, par le biais d'avantages fiscaux appropriés. Il s'agirait donc d'accorder à l'épargne solidaire, eu égard à ses mérites, un statut spécifique, comme l'ont déjà les dons aux organisations syndicales, partis politiques et œuvres humanitaires, ou encore des investissements dans les départements d'outre-mer.

## **Les avantages fiscaux dont bénéficie l'épargne solidaire pourraient encore être améliorés**

Avant même de voir sa spécificité reconnue, **l'épargne solidaire a pu profiter des dispositions fiscales de droit commun encourageant l'investissement dans les sociétés non cotées** : fonds communs de placement à risques ; sociétés de capital-risque ; avantage « Madelin » afférent aux souscriptions directes ; clubs d'investisseurs.

Ainsi les CIGALES sont placées sous le régime juridique de l'indivision volontaire défini par les lois des 31 décembre 1976 et 10 juin 1978 (articles 1873-1 et suivants du code civil). Dans le cadre du régime de faveur accordé aux membres des clubs d'investissement, elles bénéficient de la transparence fiscale, de telle sorte que les versements de leurs membres sont le cas échéant éligibles à l'avantage « Madelin ». Au début de 2001, un important assouplissement a d'ailleurs été introduit avec l'annualisation du montant maximum susceptible d'être apporté par chaque membre. Désormais, un club d'investissement qui se crée peut d'emblée mobiliser jusqu'à 720.000 francs (3.000 francs x 12 mois x 20 membres).

**L'article 19 de la loi du 19 février 2001 sur l'épargne salariale constitue une nouvelle avancée.** A l'origine, il s'agissait seulement, dans l'esprit du Gouvernement, de permettre aux fonds collectés dans le cadre d'un plan patronal d'épargne salariale volontaire (PPESV) mis en place par un accord collectif, de s'investir dans l'économie solidaire. Aussi le projet de loi se bornait-il à énumérer les critères que devaient remplir les bénéficiaires de la mesure.

Mais le législateur a entendu aller plus loin en insérant dans le code du travail un article L. 422-3-1 donnant pour la première fois une définition générale de l'*entreprise solidaire*. Il s'agit d'entreprises non cotées, agréées par décision ministérielle, qui soit emploient au moins un tiers de salariés en grande difficulté d'insertion, soit revêtent une forme juridique à but non lucratif de type mutualiste ou coopératif, et ne versent pas à leurs dirigeants une rémunération supérieure à quatre SMIC. Leur sont assimilés les organismes dont l'actif est composé pour au moins 80 % de titres émis par lesdites entreprises, ainsi que les établissements de crédit dont 80 % des prêts et investissements sont effectués en leur faveur.

Concrètement, la loi ne fait certes, comme c'était son projet initial, que jeter un pont entre épargne salariale et économie solidaire : l'employeur qui abonde un PPESV investi pour partie dans des entreprises solidaires, peut constituer une provision en franchise d'impôt à hauteur de 35 % des sommes versées. Mais en codifiant à cette occasion la définition de l'entreprise solidaire, elle offre un tremplin pour de nouveaux développements.

Les promoteurs de l'épargne solidaire mettent souvent l'accent sur ce qu'ils considèrent comme une **limite injustifiée de l'avantage « Madelin »** : la réduction d'impôt de 25 % qu'il prévoit ne concerne que les souscriptions *directes* au capital d'une société non cotée et non celles effectuées à travers une structure intermédiaire. Aussi a-t-on entendu proposer d'étendre le champ d'application de l'article 199 terdecies-0 A du code général des impôts aux souscriptions aux sociétés de capital-risque, voire aux fonds communs de placement à risques.

Formulées en termes aussi généraux, la revendication est manifestement excessive. Les fonds communs de placement à risques, comme les sociétés de capital-risque, sont supposés pouvoir éviter les pertes en capital grâce à une diversification judicieuse de leurs placements. Les exonérations d'impôt sur le revenu respectivement prévues par les articles 163 quinquies B et 163 quinquies C du code général des impôts en cas de conservation des titres pendant une durée minimale de cinq ans, constituent donc une incitation suffisante à l'épargne sur ce type de support.

Tout autre est le cas de l'investissement direct dans une société non cotée, notamment au moment de sa création. L'épargnant court alors un véritable risque en capital, que l'avantage « Madelin » vise à compenser. Mais une fois cet aspect pris en compte, l'exonération des revenus ou plus-values ultérieurs ne paraît plus nécessaire.

Le cas des entreprises solidaires pourrait cependant constituer une exception, dans la mesure où, lorsqu'elles revêtent la forme de sociétés de capitaux, ce qui est loin d'être toujours le cas, elles se prêtent mal à un investissement direct. L'épargnant solidaire ne recherche pas la plus-value, mais souhaite disposer, en cas de pérennité de la structure financée, d'une certaine liquidité. Aussi passe-t-il naturellement par une structure intermédiaire sans que l'avantage fiscal dont celle-ci peut être assortie soit déterminant dans sa démarche.

C'est pourquoi **une extension de l'avantage « Madelin », limitée aux investissements indirects dans les entreprises solidaires, paraît pouvoir être envisagée**. Sachant que les structures de collecte de l'épargne solidaire n'adoptent pas les formes juridiques, trop lourdes, de la société de capital risque ou du fonds commun de placements à risques, mais satisfont aux nouveaux critères de définition de l'entreprise solidaire, il suffirait de rendre cette dernière catégorie éligible, y compris lorsqu'elle est de nature financière et n'est pas détenue en majorité par des personnes physiques, pour aboutir au but recherché.

Lorsque l'épargne solidaire entend s'investir sans toutefois prendre de risque en capital, elle prend la forme de dépôts auprès d'institutions de financement solidaire soumises à des règles prudentielles visant à sécuriser les capitaux prêtés. L'effort de l'épargnant se limite alors à un sacrifice, par rapport aux conditions du marché, sur le revenu produit par son placement.

La première question qui se pose à ce sujet est celle du statut fiscal de ladite rémunération. En l'absence de dispositions particulières, les comptes à terme solidaires, essentiellement proposés par la société financière de la NEF et la Caisse solidaire du Nord-Pas-de-Calais, sont actuellement traités comme des livrets B de caisses d'épargne ou comme des dépôts à terme bancaires : leurs revenus, auxquels sont applicables les prélèvements sociaux, sont en outre soumis, au choix du contribuable, à l'imposition de droit commun ou à un prélèvement forfaitaire libératoire (article 125 A du code général des impôts).

Avec un brin de cynisme, on pourrait soutenir que la soumission à l'impôt d'une rémunération qui a déjà fait l'objet d'un sacrifice volontaire, devrait inciter l'épargnant solidaire à aller jusqu'au bout de son geste militant en acceptant un taux d'intérêt nul. Mais, eu égard à l'existence d'autres formes d'épargne défiscalisées, il ne paraît pas illégitime d'instituer un *régime d'épargne-solidaire*.

Sous réserve, là encore, d'une définition adéquate de l'emploi des fonds, **les sommes placées sur des livrets d'épargne-solidaire pourraient bénéficier d'une exonération fiscale analogue à celles des codévi. En cas d'engagement d'immobilisation de plus longue durée sur un plan d'épargne-solidaire, on pourrait même imaginer que l'exonération fiscale soit complétée par une prime de l'Etat, à l'instar de celle existant en matière d'épargne-logement.**

Cette proposition a suscité des réserves de la part de la Direction du Trésor qui s'est interrogée sur l'opportunité d'instituer un mécanisme de collecte spécifique pour satisfaire des besoins *a priori* limités.

Une deuxième question, à laquelle les promoteurs de l'épargne solidaire semblent particulièrement sensibles, est celle de **l'assimilation du manque à gagner librement consenti par l'épargnant qui accepte de recevoir de sa banque solidaire une rémunération inférieure à celle offerte par le marché, à un don susceptible de lui ouvrir droit à des avantages fiscaux analogues à ceux afférents aux sommes versées à des organismes caritatifs.**

Cette notion de manque à gagner présente un caractère abstrait *a priori* peu familier au fiscaliste, qui préfère de beaucoup considérer des pertes réelles enregistrées, ou à la rigueur des provisions dûment justifiées y afférentes.

Pourtant, elle prend une certaine consistance lorsqu'elle résulte d'une *option* exercée par l'épargnant solidaire. Comme le fait observer Finansol, il y a alors un traitement discriminatoire des épargnants selon qu'ils choisissent d'emblée d'abandonner à la banque solidaire tout ou partie des intérêts auxquels ils peuvent prétendre, ou qu'ils les encaissent pour les reverser aussitôt, en bénéficiant alors des réductions d'impôt existant en la matière.

**La loi de finances rectificative pour 2000 a apporté une importante innovation en assimilant à un don « l'abandon exprès de revenus ou produits ».** Toutefois, cette mesure ne concerne que les structures relevant de l'article 200 du code général des impôts, c'est-à-dire des associations caritatives. **Il convient donc de l'élargir à l'ensemble des entreprises solidaires.**

Le dispositif des mesures proposées en faveur de l'épargne solidaire est détaillé en annexe C.2.

#### **4. La spécificité du secteur financier public et semi-public**

Tout en affirmant leur originalité par rapport aux normes capitalistes classiques, les organismes mutualistes ou coopératifs revendiquent hautement leur appartenance au secteur privé.

Comme on l'a vu dans la deuxième partie du présent rapport, une telle situation n'est pas incompatible avec l'exercice de missions ponctuelles d'intérêt général, puisque même des sociétés purement commerciales peuvent en être chargées.

Ainsi, la collecte de l'épargne-logement et des dépôts codévi est-elle indifféremment confiée à tous les réseaux, sans discrimination de nature juridique. Quant aux fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et consignations pour être affectés à des missions d'intérêt général, ils proviennent de trois supports proposés par des établissements appartenant à des catégories différentes.

En effet, le livret A de la Caisse nationale d'épargne est l'instrument de collecte de La Poste, établissement *public*. Le livret A de l'Ecureuil est distribué par des caisses d'épargne dont le législateur a dit qu'elles appartenaient au secteur *semi-public*. Enfin, le livret bleu du Crédit mutuel émane d'un réseau qui, pour appartenir au monde mutualiste et coopératif, n'en est pas moins purement *privé*.

**Le secteur financier semi-public, au sens de la loi relative à l'épargne et à la sécurité financière ne s'identifie donc nullement à la totalité des institutions mutualistes ou coopératives. Il n'en représente qu'un sous-ensemble, qui partage deux caractéristiques avec le secteur public proprement dit :**

- a) un actionariat mettant en permanence en balance le souci de rentabilité avec d'autres objectifs ;
- b) l'affectation d'une fraction significative des résultats à des missions d'intérêt général.

### **Une logique d'actionnaire qui n'est pas exclusivement tournée vers la création de valeur**

Alors que l'après-guerre avait été marquée en France par une économie d'endettement intermédiée et administrée, ce modèle a été supplanté à partir des années quatre-vingt par un autre, d'inspiration anglo-saxonne, fondé sur la toute puissance des marchés financiers.

C'est ainsi que « *l'actionnaire* » a cessé d'être le partenaire d'un projet industriel où il partageait une communauté d'intérêts avec les salariés et les dirigeants de l'entreprise, pour devenir une entité abstraite, le plus souvent incarnée par des investisseurs institutionnels, tout particulièrement par les fonds de pension originaires de pays où, conformément au principe de la « capitalisation », les droits à retraite sont représentés par des créances sur l'économie.

Cantonné à un rôle purement financier, l'actionnaire n'a plus pour objectif que la maximisation de sa richesse, par l'arbitrage permanent de son portefeuille. L'*affectio societatis* se trouve ainsi ramenée à sa plus simple expression, la **création de valeur**, c'est-à-dire la maximisation des dividendes et plus-values susceptibles d'être procurés par les actions de l'entreprise.

L'hypothèse qui fonde ce modèle aujourd'hui universellement répandu est que les dirigeants sont naturellement portés à privilégier leurs intérêts, en termes de pouvoir et de rémunération, en valorisant les informations dont ils disposent à l'intérieur de l'entreprise. Il s'agit en conséquence de leur imposer des règles de « *gouvernance d'entreprise* » réduisant ces asymétries d'information et les incitant à gérer l'entreprise de manière à augmenter la valeur de ses actions.

Sans pour autant négliger les impératifs de l'équilibre financier, condition de survie et *a fortiori* de développement, et ce qu'il implique en termes de maîtrise des coûts et d'amélioration de la productivité, **les entreprises du secteur financier public et semi-public se situent clairement dans une autre problématique, qui est celle de l'intérêt général.**

Il va sans dire que **la primauté donnée à la création de valeur n'est pas applicable aux relations que l'Etat entretient avec ses établissements publics**, et qu'il en irait toujours de même si ces entités revêtaient la forme de sociétés capitaux contrôlés à 100 % par des collectivités publiques.

Ni la Caisse des dépôts et consignations, ni La Poste, ni l'Agence française de développement n'ont le caractère d'un monopole fiscal et, en l'état, elles n'ont pas non plus de valeur susceptible d'être révélée sur un *marché*. Cette situation singulière tient au fait que ces établissements sont essentiellement en charge de *missions d'intérêt général*. Ils n'exercent des activités concurrentielles que parce que celles-ci sont apparues comme un complément naturel, voire indissociable, de celles-là.

Ainsi, la Caisse des dépôts n'a acquis sa compétence dans le domaine de la gestion des actifs financiers que parce qu'il lui fallait trouver des emplois aux fonds qui lui étaient confiés. Et c'est parce qu'elle finançait les collectivités territoriales et le logement social qu'elle a été conduite à développer une expertise en ingénierie et services urbains.

Quant à La Poste, ses produits financiers présentent aujourd'hui peu d'originalité, et couvrent une gamme bien plus restreinte que celle proposée par les banques de plein exercice. Mais son offre se manifeste avec une proximité sur le terrain qui constitue un évident facteur de cohésion sociale, et qu'aucune entreprise purement concurrentielle ne pourrait égaler sans compensation financière. De même, l'Agence française de développement sert de référence dans l'outre-mer français en matière de distribution de crédit.

La situation des sociétés du secteur financier que l'Etat contrôle directement ou indirectement, mais dont une fraction du capital est détenue par des partenaires privés ou par le grand public, n'est pas fondamentalement différente.

Certes, la valeur boursière du titre devient une référence, tout au moins lorsque l'entreprise est cotée. Et, en tout état de cause, les dispositions du code de commerce protectrices des intérêts minoritaires s'appliquent, ce qui écarte toute tentation de procéder à des prélèvements plus ou moins arbitraires en faveur du budget de l'Etat. Mais **l'objet social reste marqué par l'intérêt général.**

Si les banques commerciales sont toutes actionnaires de Sofaris, c'est pour qu'elles soient directement concernées par la bonne gestion de cet établissement de place, chargé d'optimiser l'emploi des dotations budgétaires qui leur permettent de partager les risques qu'elles prennent sur les PME.

De même, c'est en tant que distributeurs des produits d'assurance-vie de la Caisse nationale de prévoyance que La Poste et les caisses d'épargne sont au capital de cette société qui poursuit la mission historique, assurée depuis le milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle par la Caisse des dépôts et consignations, d'offre de référence et de sécurisation de cette forme d'épargne longue.

**De par leur absence de structure capitalistique classique, et a fortiori de cotation boursière, les organismes mutualistes et coopératifs peuvent aussi échapper à la toute puissance des marchés financiers.**

Derniers bastions d'une « technostructure » naguère triomphante, ils constituent une alternative à la soumission aux caprices de l'actionnaire et à ses dérives, en faisant prévaloir une conception plus équilibrée de l'entreprise, également soucieuse des intérêts de son personnel et de sa clientèle, et plus favorable aux investissements et au développement durable.

Cette problématique est naturellement celle du secteur de l'économie sociale et solidaire. Mais elle est partagée par des entreprises pleinement engagées dans l'univers concurrentiel, comme les caisses d'épargne.

Celles-ci font valoir les avantages d'un système bancaire pluraliste qui, à côté des établissements commerciaux classiques, gérés avec des objectifs exigeants en matière de rémunération des actionnaires, donne sa place à un **secteur mutualiste et coopératif qui prend aussi en compte la nécessité de satisfaire les besoins financiers des acteurs de l'économie régionale, voire des objectifs encore plus larges d'intérêt général.**

Animées par une éthique spécifique, les caisses d'épargne exercent leur métier de banquier généraliste en assumant leurs responsabilités vis-à-vis de la société civile, grâce à des caractéristiques telles que l'ouverture à tous, la proximité et l'accessibilité, la mobilisation de l'épargne populaire et la pédagogie de l'argent.

C'est dans cet esprit qu'a été adoptée, le 10 mars 1997, une déclaration commune des caisses d'épargne françaises et allemandes qui souligne notamment que :

*« Les caisses d'épargne en France et en Allemagne sont dans le monde bancaire et financier des piliers au plan de la confiance et de la sécurité. Le fondement de leur politique commerciale est, au cœur des régions, le citoyen, le professionnel, l'artisan et la PME. Leur activité de financement et de gestion des liquidités de leurs clients est ancrée directement dans l'économie réelle. Les caisses d'épargne jouent ainsi un rôle stabilisateur vis-à-vis des marchés financiers et contribuent à la solidité du système financier. (...)*

*« Les caisses d'épargne sont bien conscientes que leur responsabilité vis-à-vis de la société va au delà de leurs activités commerciales et financières. (...) L'engagement des caisses d'épargne dans les secteurs culturel et social renforce la cohésion sociale. (...) Ainsi, les caisses d'épargne en France et en Allemagne réalisent-elles une importante contribution au financement de projets d'intérêt général. (...)*

*« Des liens étroits avec les régions et les collectivités territoriales, une politique de non-discrimination et d'ouverture à toutes les catégories de clients, un partenariat spécifique avec les acteurs de l'économie locale, une gestion efficace alliée à un sens de la responsabilité sociale et une volonté de coopérer à l'échelle internationale, telles sont les valeurs que partagent les caisses d'épargne européennes. Les caisses d'épargne combinent ainsi ancrage local et sens de la responsabilité, ouverture à toutes les clientèles et à l'international. Elles contribuent ainsi à valoriser la diversité culturelle qui est une source de productivité et de créativité, l'implication des citoyens, les échanges pacifiques de biens et de services au delà des frontières géographiques. »*

### **Un « dividende social » affecté à des missions d'intérêt général**

**Lorsqu'un établissement public, dont le rôle fondamental est l'accomplissement de missions de service public ou d'intérêt général, est conduit à exercer, directement ou par l'intermédiaire de filiales, des activités concurrentielles, le produit de celles-ci a naturellement vocation à contribuer au financement desdites missions.**

C'est ainsi que la Caisse des dépôts et consignations a réalisé en 2000 un résultat net consolidé part du Groupe de 1926 M€ Hors éléments exceptionnels (659 M€), la contribution de l'établissement public (activité d'investisseur pour compte propre pour l'essentiel) représente 46,4 % de ce résultat, contre 53,6 % pour celle des trois pôles concurrentiels (CDC Ixis, CNP, C3D).



Après impôt sur les sociétés calculé dans les conditions de droit commun (850 M€), la Caisse des dépôts a versé au budget de l'Etat un dividende de 637 M€ soit un taux de distribution de 33 1/3 %.

Sur la partie de ce résultat lui revenant, elle a consacré 427 M€ au financement d'activités d'intérêt général (investissement et ingénierie) ainsi répartis : programme PME-Emploi et économie solitaire 215 M€; renouvellement urbain : 100 M€; développement durable des territoires : 77 M€; nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) : 15 M€

Du côté des personnes de droit privé, le modèle inventé au XV<sup>ème</sup> siècle par le *Monte dei Paschi di Siena*, où **une fondation dédiée à la « bienfaisance » coiffe des activités bancaires concurrentielles**, inspire aussi les réflexions en cours sur le devenir des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) dont on a vu que, à l'instar des autres établissements spécialisés dans ce domaine, elles avaient été confrontées à la banalisation de la distribution des aides à l'accession à la propriété, consécutive à la mise en place du prêt à taux zéro.

L'objet social des SACI, tel qu'il est défini par l'article L. 422-4 du code de la construction et de l'habitation, n'est manifestement plus adapté à ce nouveau contexte concurrentiel. Aussi le réseau du Crédit immobilier de France a-t-il entrepris une filialisation de ses activités qui aboutira à une séparation claire entre les métiers du crédit et ceux de l'immobilier.

Cette évolution conduira à une redéfinition du rôle des SACI. Elles pourraient ainsi être conduites à intervenir, aux côtés des autres acteurs (HLM, CIL, ...) en faveur du logement social ou au profit d'associations ou d'organisations qui agissent dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette réorientation se traduira par une réaffectation d'une partie des moyens des SACI à ces missions d'intérêt général.

Le concept de « *dividende social* » est également à l'origine des **dispositions de la loi du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière**, désormais codifiées à l'article L. 512-91 du code monétaire et financier, **qui règlent les modalités d'affectation des résultats des caisses d'épargne.**

Aux termes de ce texte, la fraction consacrée au financement de projets d'économie locale et sociale ne peut être inférieure au tiers des sommes disponibles, lesdits projets devant « *présenter à la fois un intérêt en termes de développement local ou d'aménagement du territoire ou de protection de l'environnement et un intérêt en termes de développement social ou d'emploi.* »

Selon une opinion heureusement très minoritaire dans le réseau, cette règle reviendrait à obérer la rentabilité des caisses d'épargne en les soumettant à un taux d'imposition exorbitant du droit commun. Mais le plus souvent, les dirigeants et personnels y voient le signe que leurs établissements ne sont pas de simples banques commerciales, mais remplissent bien des missions d'intérêt général.

A cet effet, ils peuvent apporter leur contribution à des opérations centralisées dans le cadre de la Fondation « caisses d'épargne pour la solidarité » qui reprend notamment l'action de lutte contre la dépendance engagée depuis 1992 par l'Association nationale service senior Ecureuil (ANSSE). Mais ils appuient aussi des projets se situant sur leur ressort territorial, comme par exemple la caisse d'épargne Poitou-Charentes vient de le faire en dotant le fonds de garantie régional Interface destiné à faciliter l'accès des très petites entreprises au crédit bancaire.

\*

\*                      \*

Qu'elles soient immergées dans la concurrence ou qu'elles ne l'abordent qu'incidemment, les institutions financières du secteur public et semi-public ne perdent jamais de vue les missions de service public ou d'intérêt général qui leur ont été dévolues.

Cette coexistence d'activités de natures différentes ne pose d'ailleurs pas de problème au regard de la réglementation européenne, dès lors que le secteur protégé par un monopole n'est pas en situation d'aider ses filiales exposées à la concurrence et de porter ainsi atteinte à son fonctionnement harmonieux.

Au moment où, partout dans le monde, s'impose un modèle d'intégration-diversification bancaire combinant des usines de production et de traitement centralisé avec une multiplicité de canaux de distribution, l'appartenance au secteur public en permet une déclinaison articulant diversité des logiques de gestion et pluralité des actionnariats.

C'est avec ces principes à l'esprit que va maintenant être envisagée la question de l'avenir du pôle financier public.



## QUATRIEME PARTIE

### QUEL AVENIR POUR LE POLE FINANCIER PUBLIC ?

Une fois cernés les contours et les caractéristiques du secteur financier public et semi-public, le moment est venu d'esquisser ce que pourrait être l'avenir de cet ensemble, qui connaît depuis quelques années des mutations considérables.

Toutefois, le Haut Conseil a estimé que les questions qui se posent à ce sujet sont trop nombreuses, et les options restant ouvertes trop variées, pour qu'une solution unique soit envisagée.

Après un rappel des réformes et accords récents ou en cours de mise en œuvre, puis un examen des problèmes spécifiques auxquels sont confrontés les services financiers de La Poste, il a donc choisi d'étudier différents scénarios ayant chacun leur cohérence et leur vraisemblance, mais qui pourraient déboucher sur des positions contrastées du pôle public au sein du paysage financier français.

#### 1. Les données récentes

Lors des travaux préparatoires de la loi du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière, avait émergé la notion de « *pôle financier public* ». La réforme du statut des caisses d'épargne, désormais effective avec la mise en place d'une structure coopérative dotée des organes appropriés, est donc la première donnée de base de la réflexion.

Le second événement entrant en ligne de compte est le réaménagement, fin 2000, du pacte d'actionnaires conclu deux ans plus tôt, lors de l'introduction en bourse de la Caisse nationale de prévoyance. La restructuration des activités financières de la Caisse des dépôts et consignations, qui s'est traduite par la mise en place de CDC Ixis, constitue le troisième élément à prendre en considération, tandis que la création de l'Agence des PME est le quatrième.

Enfin, le rapprochement en cours avec les caisses d'épargne, baptisé « *Alliance* », dont les modalités se précisent progressivement, est évidemment un facteur structurant essentiel du pôle financier public.

## **La réforme des caisses d'épargne**

Jusqu'en 1983, les caisses d'épargne et de prévoyance formaient un ensemble d'un demi-millier d'établissements totalement indépendants les uns des autres, et seulement regroupés au sein d'une association nationale, l'UNCEP. Cette configuration pouvait convenir à des guichets essentiellement voués à la collecte de ressources pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations.

Mais en fait, leur activité s'était progressivement diversifiée : prêts aux collectivités locales dans le cadre des contingents Minjoz dès les années cinquante, dépôts et prêts d'épargne-logement dans la deuxième moitié des années soixante, bons et produits divers de placement à partir des années soixante-dix, tenue des comptes-chèques en 1978.

En confirmant qu'elles avaient « *pour objet la promotion et la collecte de l'épargne ainsi que le développement de la prévoyance pour satisfaire notamment les besoins collectifs et familiaux* », et **en les définissant comme des « établissements de crédit à but non lucratif »**, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1983 portant réforme des caisses d'épargne et de prévoyance a **maintenu leur statut *sui generis***.

**Pour autant, elle a profondément élargi leur champ de compétence** en prévoyant que : « *A cet effet, elles sont habilitées 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.* »

Peu après, la loi bancaire de 1984 soumettait les caisses d'épargne à la discipline générale de la profession. Ce processus allait se poursuivre avec la loi du 17 juin 1987 autorisant les caisses d'épargne à consentir des prêts aux petites et moyennes entreprises, tout en les soumettant à la fiscalité de droit commun. En contrepartie de cette évolution de leur rôle, les caisses d'épargne ont été organisées en un véritable réseau autour du Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance (Cencep), groupement d'intérêt économique chargé notamment de la protection des dépôts et souscriptions ne bénéficiant pas de la garantie de l'État, et doté à cet effet de prérogatives importantes.

# EMPIRE FRANÇAIS.

PRÉFECTURE DU RHONE.

# AVIS

Dans une pensée toute de sollicitude pour les déposants des Caisses d'Epargne, MM. les Ministres de l'agriculture et des finances avaient ordonné que ces Caisses seraient soumises à une vérification spéciale.

Informés que cette mesure, toute de protection et de garantie, avait donné lieu à des interprétations contraires à son but, et voulant prévenir tout prétexte même d'inquiétude, les Ministres ont ordonné que la mesure n'aurait aucune suite.

Lyon, le 23 novembre 1855.

*Le Conseiller d'Etat chargé de l'administration du département du Rhône,*  
VAISSE.

*Pour copie conforme :*

*Le Sous-Préfet de Lyon, Secrétaire-Général,*  
A. PELVEY.

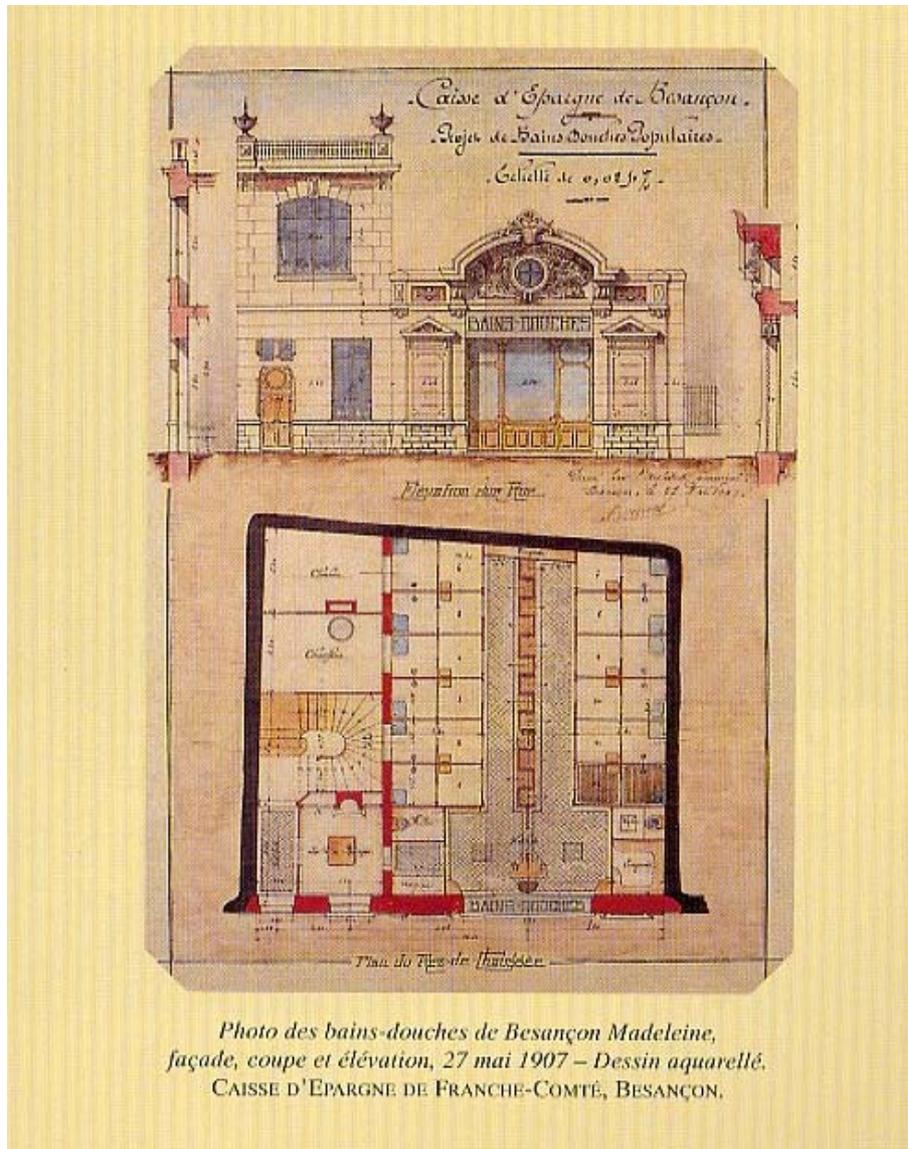
Parallèlement, elles se sont regroupées, au terme d'un processus long et complexe, en 34 unités couvrant chacune un ressort territorial conséquent de manière à disposer de la taille critique nécessaire, et dotées à partir de 1995 d'une Caisse centrale.

**La loi du 25 juin 1999 a parachevé cette transformation en banques généralistes de plein exercice, en faisant des caisses d'épargne des banques coopératives, en les soumettant à des contraintes de rentabilité et en résolvant corrélativement la question de la propriété de leurs fonds propres,** jusqu'alors considérés comme des biens de mainmorte. Mais, au moment où elles abandonnaient leur statut d'établissement de crédit à but non lucratif, elles ont vu expliciter leurs missions d'intérêt général. Depuis la loi du 5 juin 1835, les caisses d'épargne étaient en effet qualifiées « *d'établissements d'utilité publique* », notion que l'arrêt de la Cour de cassation « *Caisse d'épargne de Caen* » du 5 mars 1856 avait clairement distinguée de celle d'*établissement public*. Mais l'article 1<sup>er</sup> de la loi relative à l'épargne et à la sécurité financière, repris à l'article L. 512-85 du code monétaire et financier, lui donne un contenu précis :

*« Le réseau des caisses d'épargne remplit des missions d'intérêt général. Il participe à la mise en œuvre des principes de solidarité et de lutte contre les exclusions. Il a en particulier pour objet la promotion et la collecte de l'épargne ainsi que le développement de la prévoyance, pour satisfaire notamment les besoins collectifs et familiaux. Il contribue à la protection de l'épargne populaire, à la collecte des fonds destinés au financement du logement social, à l'amélioration du développement économique local et régional, particulièrement dans le domaine de l'emploi et de la formation, et à la lutte contre l'exclusion bancaire et financière de tous les acteurs de la vie économique, sociale et environnementale grâce en particulier aux fonds collectés sur le livret A dont la spécificité est maintenue. »*

**Les projets d'économie locale et sociale que finance le « dividende social » ne sont donc qu'une facette des missions d'intérêt général assignées aux caisses d'épargne.**

La nouvelle organisation du réseau rassemble les sociétaires de base, personnes physiques et morales, en des sociétés locales d'épargne (SLE), structures intermédiaires de statut coopératif ne jouant pas d'autre rôle que celui de sociétaires des caisses d'épargne de leur ressort territorial. Celles-ci sont à leur tour actionnaires, détenant ensemble la majorité des actions et des droits de vote, du nouvel organe central, la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance (CNCE), société anonyme dont 35 % du capital est entre les mains de la Caisse des dépôts et consignations. La CNCE regroupe donc les fonctions de l'ancienne Caisse centrale et du Cencep, tandis que l'orientation politique du réseau est confiée à une Fédération nationale des caisses d'épargne et de prévoyance.



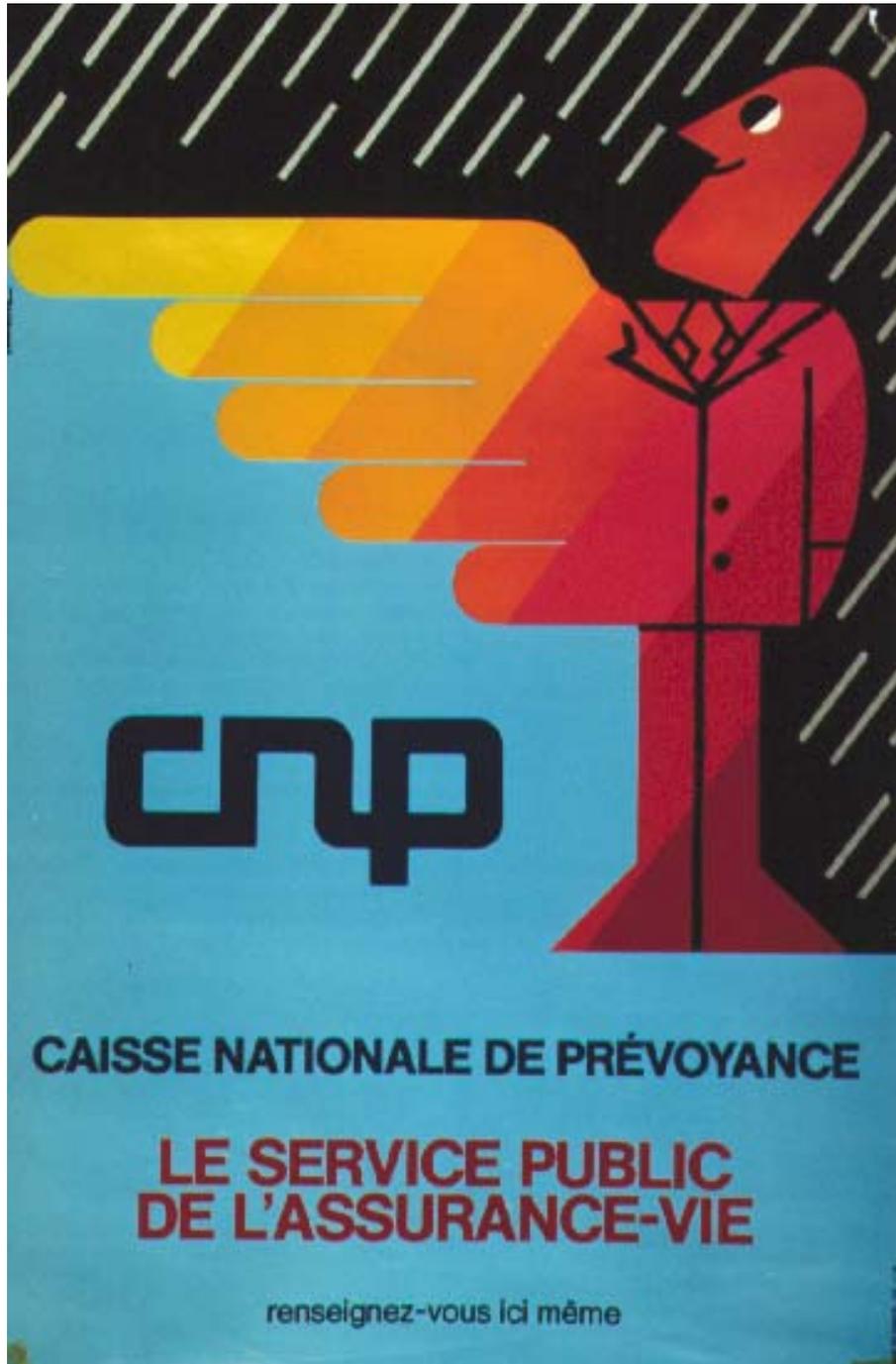
## Le pacte d'actionnaires de la Caisse nationale de prévoyance

Apparue en 1959, l'expression *Caisse nationale de prévoyance* n'a dans un premier temps désigné que le résultat de la fusion des deux caisses publiques d'assurances, la *Caisse nationale d'assurances en cas de décès et d'accidents* et la *Caisse nationale des retraites pour la vieillesse*, entités abstraites dont la gestion avait été confiée par le législateur à la Caisse des dépôts et consignations et qui ne représentaient à l'époque qu'un petit morceau, totalement intégré, de la direction des activités bancaires et financières de l'établissement public.

Ce n'est qu'en 1987 que la CNP a été érigée en établissement public industriel et commercial, et dotée des moyens propres nécessaires à son autonomie. Et encore ceux-ci lui furent naturellement fournis par la Caisse des dépôts, de telle sorte que, malgré la transformation de la CNP en société anonyme sous la dénomination de *CNP Assurances SA* en 1992, puis son introduction en bourse en octobre 1998, elle continue d'employer 700 fonctionnaires de l'Etat, et pourra continuer de le faire jusqu'en 2008, en application de l'article 101 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

C'est d'ailleurs seulement à l'occasion de cette introduction en bourse qu'il a été définitivement conclu, au terme d'un vif débat, notamment au sein de la Caisse des dépôts et consignations, à l'**absence de mission de service public de la Caisse nationale de prévoyance et à la nature purement concurrentielle de ses activités.**

Détenu à l'origine à hauteur de 42,5 % par l'Etat, de 30 % par la Caisse des dépôts et consignations, de 17,5 % par La Poste et de 10 % par les caisses d'épargne, le capital de CNP Assurances SA a été profondément restructuré à l'occasion de son introduction en bourse. L'Etat a presque intégralement cédé sa participation, ramenée à un symbolique 1 %, au profit de la Caisse des dépôts (+ 10 %), de La Poste et du Groupe des caisses d'épargne (+ 2,5 % chacun), des salariés de l'entreprise et de ses autres partenaires, dont quinze mutuelles de la fonction publique, et en mettant sur le marché le solde, soit un peu moins du quart du capital, ce qui fait que la CNP compte aujourd'hui plus de 300.000 actionnaires individuels.



**CNP**

**CAISSE NATIONALE DE PRÉVOYANCE**

**LE SERVICE PUBLIC  
DE L'ASSURANCE-VIE**

renseignez-vous ici même

**Il avait été prévu que l'introduction en bourse de CNP Assurances SA n'affecterait pas le caractère public de l'entreprise, dont la privatisation était alors apparue impossible, économiquement et socialement.** Un pacte d'actionnaires avait été conclu en ce sens entre ses « partenaires historiques » mais, comme le rapporte le conseil de surveillance de la Caisse nationale de prévoyance dans ses observations sur l'exercice 2000, il a vite été remis en cause :

*« Dans le cadre du pacte d'actionnaires conclu lors de l'introduction en Bourse de la Société, les principaux actionnaires de CNP Assurances (Etat, Caisse des dépôts, La Poste, Caisses d'Epargne) s'étaient concertés pour renforcer le projet de développement de la CNP.*

*« En décembre 2000, ces actionnaires ont réaménagé par avenant leurs relations capitalistiques.*

*« Dans ce cadre, le groupe des Caisses d'Epargne a porté sa participation au capital de la Société à 18 %. Pour ce faire, la Caisse des dépôts et La Poste ont cédé au groupe des Caisses d'Epargne respectivement 3 % et 2 % du capital de CNP Assurances. Le solde étant acquis auprès de l'Etat pour 0,5 %.*

*« Au terme de ces opérations, le groupe des Caisses d'Epargne et La Poste ont regroupé leurs participations dans une société commune, dénommée Sopassure, qui détient donc 36 % du capital de CNP Assurances. Avec 37 % du capital de la CNP, la Caisse des dépôts reste le premier actionnaire de la Société. »*

En première analyse, ce rappel de la prééminence de la Caisse des dépôts et consignations au sein de l'actionnariat de la Caisse nationale de prévoyance, ne fait que confirmer une tradition sesquicentenaire.

En effet, depuis la première tentative de création d'un régime de retraite par capitalisation, la *Caisse des retraites pour la vieillesse*, la Caisse des dépôts a acquis une compétence incontestée en matière d'assurance individuelle et collective de personnes. Les régimes de retraite obligatoires par répartition mis en place un siècle plus tard n'ayant pas fait disparaître le besoin individuel d'épargne et de prévoyance, elle a continué à concevoir et à gérer des produits de plus en plus diversifiés, dont elle a confié la distribution à ses partenaires traditionnels, le Trésor public, La Poste et les caisses d'épargne.

# **AVEC UN FRANC PAR JOUR.....**

**Une personne  
âgée de 20 ans**

**par le versement mensuel  
d'une somme de 32 francs 50**

**s'assure à 60 ans  
un CAPITAL de  
50.000 frs**

**par le versement mensuel  
d'une somme de 33 francs 35**

**s'assure à 60 ans  
une RENTE de  
5.000 francs**

**SOUSCRIVEZ CES ASSURANCES  
auprès des Caisses Nationales  
des Retraites pour la Vieillesse  
et d'Assurance en cas de Décès**

-----  
Demandez la Notice **GRATUITE** dans tous les Bureaux de Poste,  
Perceptions, Recettes des Finances, Trésoreries Générales ou  
écrivez **SANS FRAIS** au Directeur Général de la Caisse  
des Dépôts et Consignations, 56, Rue de Lille - PARIS (VII<sup>e</sup>)

C'est donc tout naturellement que, lors de son audition par le Haut Conseil, Daniel Lebègue, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, a présenté les métiers concurrentiels de son établissement, tels qu'ils sont désormais regroupés en trois pôles filialisés, en indiquant :

*« Le deuxième pôle de métiers est l'assurance des personnes, regroupé dans la CNP, dont la Caisse des dépôts et consignations est l'actionnaire de référence et dont l'actionnariat partagé fait une place importante à La Poste et aux caisses d'épargne. »*

Pourtant, la Caisse des dépôts ne détient plus que la minorité de blocage de CNP Assurances, ni plus ni moins que Sopassure, société holding nouvellement créée qui permet tant à La Poste qu'aux caisses d'épargne de consolider leur quote-part des résultats de l'assureur.

Avant d'en arriver là, s'était déroulée une âpre bataille qui avait vu les deux principaux réseaux distributeurs des produits de la Caisse nationale de prévoyance afficher publiquement leur ambition d'en prendre conjointement le contrôle.

Sans doute irréaliste, car elle aurait conduit à placer la Caisse nationale de prévoyance dans la situation difficilement tenable de « captive bicéphale cotée », cette prétention traduisait cependant un véritable problème que Philippe Wahl, directeur général de la CNCE, a clairement résumé devant le Haut Conseil :

*« Le débat que nous avons eu avec la CNP était crucial dans la mesure où nous étions le seul "banque-assureur" en Europe à ne pas tenir le contrôle de sa filiale d'assurance-vie. Or, cette activité joue un rôle essentiel dans la fabrication de résultat, dans l'ensemble des groupes financiers européens, au point qu'elle dépassera, d'ici cinq ans, dans le bilan des caisses d'épargne, le mythique livret A. L'accord avec la CNP sur l'assurance-vie était important comme le fait d'obtenir un nouveau partage du capital au sein de la CNP. »*

*« En matière d'assurance-vie, nous assurons en France la distribution et la vente des produits. Notre intérêt pour la CNP portait notamment sur la gestion des contrats d'assurance-vie, non pas seulement celle, logistique et actuarielle, des flux, mais aussi celle des actifs financiers, "l'asset management", devenue une industrie majeure dans le monde au point qu'Axa, premier groupe mondial d'assurance, en fait son activité phare. »*

*« Nous estimons que l'équilibre défini avec la Caisse des dépôts et consignations, la CNP et nos partenaires de La Poste, permet aujourd'hui de nous rapprocher du modèle industriel : Predica pour le Crédit agricole, les assurances du Crédit mutuel, Fructivie pour les banques populaires ou Nativie pour la BNP ... »*

**Le compromis ainsi trouvé au sein de l'actionariat contrôlant CNP Assurances, valable jusqu'à fin 2003, de même que l'accord de partenariat commercial avec les caisses d'épargne renouvelé jusqu'à fin 2004, préservent dans l'immédiat le modèle original du premier assureur français de personnes, avec 14 millions d'assurés et plus de 10 millions de contrats individuels : ni assureur traditionnel avec son réseau d'agents, ni entité captive au sens de la bancassurance.**

### **La création de CDC Ixis**

On a vu plus haut que **la réorganisation de la Caisse des dépôts et consignations était destinée à matérialiser la séparation entre ses activités concurrentielles et ses missions de service public ou d'intérêt général, dans un souci de clarification et de transparence conforme aux règles communautaires.**

Cette réorganisation s'est notamment traduite, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001, par le transfert à **CDC Ixis**, société anonyme contrôlée par la Caisse des dépôts, des activités bancaires et financières concurrentielles qui étaient encore exercées par l'établissement public (investisseur, bancaire non réglementé, dépositaire, financement de projets), ainsi que le regroupement au sein de cette entité de certaines activités déjà filialisées : capital-développement via CDC Participations (1985) ; gestion de portefeuilles pour compte de tiers via CDC Gestion (1987) rebaptisée ensuite CDC Asset Management ; activité de marché de capitaux via CDC Marchés (1996).

**Cette filialisation et ce regroupement des activités bancaires et financières concurrentielles de la Caisse des dépôts et consignations autour d'une société anonyme de droit privé, agréée depuis juillet 2000 comme banque et entreprise d'investissement, vise à individualiser l'ensemble des flux financiers et des moyens apportés à l'exercice de ces activités, de manière à rationaliser la gestion des fonds propres au regard des règles prudentielles édictées par les autorités bancaires.**

Calquée sur celle d'un groupe privé, l'organisation du nouveau groupe financier – organigramme, méthodes de management – est conçue pour être facilement comprise par les tiers. Elle doit permettre de s'assurer de la réalisation d'un niveau de rentabilité et de distribution de résultat conforme aux pratiques des opérateurs privés.

La dotation initiale en capital de CDC Ixis, d'un montant de cinq milliards d'euros, est comparable au niveau des fonds propres de ses principaux concurrents sur les mêmes métiers. La taille de l'établissement sera donc suffisante pour lui donner les moyens de jouer un rôle d'acteur compétitif et rentable dans les métiers de la banque d'investissement en Europe et dans le monde. Sa structure juridique lui offre en outre la possibilité de poursuivre son développement en recevant l'appui de partenaires extérieurs.

Pour permettre l'acclimatation des marchés à la signature CDC Ixis, il a été prévu la souscription par la Caisse des dépôts et consignations d'un engagement de garantie au profit de sa filiale.

Ce système de garantie a été mis en œuvre dans le respect des principes posés par la communication de la Commission européenne du 24 novembre 1999 relative aux garanties publiques ne relevant pas de la notion d'aide d'Etat. Aussi est-elle à durée déterminée (trois ans renouvelables), limitée dans son champ et rémunérée aux conditions du marché.

Pour les personnels de droit public de la Caisse des dépôts et consignations mis à la disposition de CDC Ixis, un dispositif d'une durée maximale de quinze ans et offrant une possibilité de retour au sein de l'établissement public, a été institué par l'article 143 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques.

Ainsi constitué, le groupe CDC Ixis, qui emploie 5.000 collaborateurs dont près de la moitié à l'étranger, se compose de :

- la société faitière CDC Ixis exerçant en direct les services bancaires, les activités de financement, la conservation des titres en France, l'investissement pour compte propre et pilotant l'ensemble ;

- un pôle « *marché et financement* » dont la vocation est de satisfaire les besoins des clients sur les marchés de taux, d'actions, de produits dérivés et de crédits, assuré par les filiales CDC Ixis Capital Markets, ses succursales et la filiale des marchés de New-York ;

- un pôle « *gestion d'actifs* » recouvrant tous les métiers proposant aux investisseurs une offre de placement diversifiée en actifs financiers, immobiliers ou de capital-investissement, intégralement assurés par des filiales de CDC Ixis.

## **L'émergence de l'idée d'une *Small Business Administration* à la française**

A la demande des pouvoirs publics, la BDPME a pris une part active au lancement, en octobre 2000, du *prêt à la création d'entreprise* (PCE). Même si sa vitesse de décollage n'a pas encore été à la hauteur des espérances de ses promoteurs, ce nouveau produit incarne parfaitement l'esprit de partenariat et de délégation dans lequel l'institution publique entend travailler avec la place.

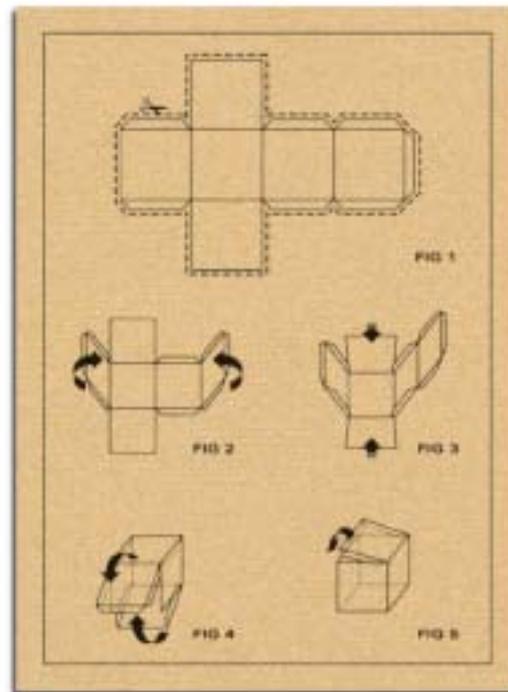
Subordonné à l'obtention d'un crédit bancaire d'un montant au moins équivalent, lui-même susceptible d'être garanti par Sofaris à hauteur de 70 %, le PCE est un concours d'une durée de cinq ans avec différé d'un an, accordé sans garantie ni caution personnelle, d'un montant compris entre 3.000 et 8.000 euros. Il est attribué et géré par la banque qui octroie le crédit complémentaire, en vertu d'une convention qui ne donne lieu qu'à un simple contrôle *a posteriori*.

**Peu à peu s'esquisse ainsi une répartition claire des rôles en matière de financement public des PME : aides budgétaires ciblées sur l'innovation pour l'Anvar, partage des risques en garantie pour Sofaris et en cofinancement pour le CEPME, interventions en fonds propres pour la Caisse des dépôts et consignations**, laquelle s'est vu confier la gestion d'**Avenir entreprise**, filiale d'intervention du CEPME dans ce domaine. L'ensemble vise à compléter et à stimuler l'intervention des organismes, banques et sociétés d'investissement, du secteur privé concurrentiel.

**Mais cette optique purement financière est manifestement insuffisante.** La création et le développement des TPE et PME se heurtent à des obstacles immatériels, et notamment à la complexité excessive des procédures administratives, comme l'ont bien mis en évidence les débats parlementaires qui ont conduit au vote de la loi Madelin en 1994, ainsi que les rapports des députés en mission Dominique Baert (1997) et Jean-Marie Bockel (2001).

On aurait recensé plus de mille deux cents variétés d'aides ou subventions pour la création, la transmission ou le développement des entreprises. Pour autant, la proportion de porteurs de projets qui bénéficient effectivement de ces aides directes ne dépasserait pas 3 % !

**Ainsi, au fur et à mesure que se multipliaient les mécanismes d'aide, la complexité des procédures est devenue à son tour un obstacle.** A défaut de pouvoir soumettre à un régime simple et unique cet ensemble très diversifié que forment nos créateurs d'entreprises et nos TPE-PME, il apparaît indispensable que les pouvoirs publics prennent en charge la gestion de cette complexité, de manière à offrir des solutions « clefs en mains » à leurs interlocuteurs.



## 8 000 € tout de suite pour monter votre boîte\*.

Quand on crée son entreprise, c'est vital d'être soutenu par sa banque. Le Prêt à la Création d'Entreprise vous facilite l'accès au financement bancaire. Des experts de la création d'entreprise peuvent vous aider à monter votre dossier.

Votre projet est bon : la banque finance vos investissements et déclare en même temps, pour renforcer votre dossier, la PCE de la Banque du Développement des PME. La PCE, de 3 000 à 8 000 euros\*\*, sans garantie et sans remboursement la première année, vous donne les moyens de bien démarrer et de durer.

\* Le PCE est versé par la BDPME sur votre compte bancaire à compter de l'ouverture de votre compte.

\*\* Le PCE est remboursé en 48 mois.

Pour en savoir plus, contactez le **N° Indigo 0 825 30 12 30** ou [www.bdpme.fr](http://www.bdpme.fr)

© 2011 BDPME, rue de la République, 13000 Aix



Banque du Développement des PME



**Le Prêt à la Création d'Entreprise. Pour bien démarrer et pour durer.**

**C'est ce constat qui conduit aujourd'hui à poser la question de l'opportunité de mettre en place une *Small Business Administration* à la française**, tout en sachant que cette référence un peu mythique est loin d'être elle-même un modèle de simplicité.

Dès 1978, la prise de conscience de ce paradoxe avait conduit à la mise en place de l'Agence nationale de la création d'entreprise (ANCE). Constitué sous forme d'association régie par la loi de 1901 mais essentiellement financé sur fonds publics, cet organisme avait pour objet la diffusion de l'esprit d'entreprise et la promotion de la création et de la transmission d'entreprise. Restructuré et rebaptisé « **Agence pour la création d'entreprise** » (APCE) au milieu des années quatre-vingt-dix, il assure aujourd'hui, outre le secrétariat général du **Conseil national de la création d'entreprise** (CNCE), une triple activité d'observatoire, d'appui technique aux structures locales et d'information des candidats et créateurs par le biais d'un site Internet.

Une nouvelle étape dans le rassemblement des énergies en faveur des PME et TPE a été franchie avec l'installation, le 6 juillet 2001, de l'**Agence des petites et moyennes entreprises** (ADPME). Constituée sous forme d'un GIE par l'APCE, la BDPME et la Caisse des dépôts et consignations cette nouvelle institution a pour ambition de mieux répondre aux besoins des PME, au delà des actions déjà entreprises par ses membres, par la mise en place d'actions nouvelles dans les domaines de l'information des PME sur leur environnement, de l'observation des PME et de leurs besoins ainsi que de l'évaluation des structures les accompagnant.

Derrière ce premier rapprochement qui a vocation à être élargi à d'autres partenaires, se profile l'idée d'un opérateur unique de l'ensemble des politiques publiques en faveur des PME-TPE. Le modèle sous-jacent est, bien entendu, celui de la *Small Business Administration* (SBA) créée dès 1953 aux Etats-Unis au motif que « *le Gouvernement doit aider, conseiller et protéger dans toute la mesure du possible les intérêts de la petite entreprise afin de préserver l'esprit de libre concurrence* ».

Disposant d'un budget annuel d'environ un demi milliard de dollars, cet organisme exerce effectivement son action dans les domaines les plus variés, allant du soutien financier par prêts directs, garanties d'emprunts (pouvant aller jusqu'à 90 % du montant du crédit), prises de participations et aides à l'innovation, jusqu'au contrôle de l'accès à un quota de marchés publics, en passant par l'assistance juridique, les conseils personnalisés à la gestion et la formation.

La transposition de ce schéma à la France impliquerait donc une restructuration administrative allant bien au delà du rapprochement esquissé par l'ADPME, fût-il étendu à l'Anvar.

Outre les difficultés que ne manquerait pas de soulever une réforme aussi ambitieuse, on peut se demander si elle serait adaptée à un pays comme le nôtre où, à la différence des Etats-Unis, n'existe pas le contrepoids d'une épargne privée de proximité fortement développée.

En tout cas, la démarche pragmatique et progressive qui a présidé à la mise en place de l'ADPME paraît de loin préférable à la définition abstraite d'une organisation dont le caractère opérationnel ne serait pas assuré.

### **L'alliance de la Caisse des dépôts et des caisses d'épargne**

Au printemps 1998, tant la Caisse des dépôts et consignations que le Groupe des caisses d'épargne avaient manifesté le souhait de voir les réformes qui étaient alors en perspective déboucher sur un partenariat renouvelé et renforcé autour de deux idées : renonciation des caisses d'épargne à se développer dans la banque de gros ; reconnaissance par la Caisse des dépôts de leur liberté de développement dans la banque de détail.

Dès le mois de septembre 1999, alors que les organes de direction des caisses d'épargne prévus par la loi sur l'épargne et la sécurité financière n'étaient même pas encore en place, un protocole de coopération stratégique en ce sens a été signé. Prévu jusqu'à fin 2003 et renouvelable ensuite par périodes de trois ans, ce texte envisageait notamment le développement des activités en commun et la recherche d'une plus grande efficacité, y compris en rentabilité et en qualité. Sur le plan capitalistique, il définissait un pacte d'actionnaires entre caisses d'épargne et Caisse des dépôts au sein de la future Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance, et posait le principe de l'entrée de l'Ecureuil au capital des filiales de la Caisse des dépôts dédiées à la banque de gros.

**Focalisé dans un premier temps sur le niveau de la participation que pourraient prendre les caisses d'épargne dans le capital de CDC Ixis, le débat a fini par déboucher sur un projet beaucoup plus ambitieux de holding commune à laquelle seraient apportées des participations, le plus souvent majoritaires, dans les filiales nationales des deux groupes** spécialisées dans la banque d'investissement et de financement (CDC Ixis, gestion de trésorerie de la Caisse nationale des caisses d'épargne), l'immobilier (Crédit foncier de France, Cicobail, Mur Ecureuil ...), la banque de détail (SOGECCEF, Ecureuil participation, Bail Ecureuil ...) et l'assurance (Ecureuil-vie, Ecureuil IARD). Seule la Caisse nationale de prévoyance reste à l'écart du montage.

Qualifiée selon les observateurs de « mariage » ou de « PACS », et baptisée officiellement mais provisoirement « *Alliance* », cette union, annoncée le 25 juin 2001 et matérialisée par un accord de principe signé le 26 juillet suivant, a été unanimement, et objectivement, saluée par la presse comme la naissance du troisième acteur financier français derrière le Crédit agricole et BNP Paribas. Bien qu'aucun objectif de rentabilité ne lui ait encore été assigné, elle devrait dégager des synergies entre les métiers et permettre un renforcement de l'offre de services tels que l'épargne salariale, l'assurance et la sécurisation des personnes, la titrisation, les services financiers aux professionnels de l'immobilier et aux investisseurs, ainsi que par son développement international.

Lors de son audition par la Commission des finances de l'Assemblée nationale, le 27 juin 2001, le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations a insisté sur la portée de l'alliance de son établissement avec les caisses d'épargne, dont l'objectif est « *d'atteindre la taille critique au plan mondial dans les secteurs de la banque, de la finance, de l'assurance et des marchés, marqués par une rude compétition. Alors que la tendance est à la concentration, il convenait de réunir les activités, les actifs et les équipes des deux groupes dans le secteur de la banque concurrentielle, afin de poursuivre le développement européen à partir d'une base domestique très forte.* »

Observant que des obstacles statutaires rendaient une fusion juridiquement impossible, Daniel Lebègue a souligné que cette alliance était « *bien plus qu'un simple partenariat* ». **Se présentant sur une base strictement égalitaire entre les deux parties, elle devait bénéficier « autant à la Caisse des dépôts qu'aux caisses d'épargne » car « s'il devait en être autrement, le rapprochement serait certainement voué à l'échec.** »

Il a aussi tenu à minimiser le fait que la société commune serait détenue à 50,1 % par la Caisse des dépôts et consignations, en indiquant que « *cette petite asymétrie était due au nécessaire respect de la législation sur les entreprises publiques* » et en mettant l'accent sur la présence de deux coprésidents à la tête de la nouvelle structure, ainsi que sur le caractère paritaire de son conseil d'administration.

Ce propos était en totale harmonie avec l'analyse développée six mois plus tôt devant le Haut Conseil par Philippe Wahl, directeur général de la Caisse nationale des caisses d'épargne : « *Nous n'avons jamais revendiqué en soi une minorité de blocage au sein de CDC Ixis. Nos discussions portent sur une prise de participation qui ne soit pas symbolique et porte un projet économique commun. Les dirigeants de la Caisse des dépôts et consignations considèrent le Groupe des caisses d'épargne comme un partenaire historique et stratégique.* »

Au demeurant, le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations n'a pas semblé accorder une importance déterminante au caractère majoritaire ou non des participations que détiendra l'Alliance. Ainsi a-t-il indiqué que le Crédit foncier de France (CFF) « *étant entré dans le Groupe caisses d'épargne depuis moins de deux ans, il paraissait souhaitable que la majorité demeure détenue par le Groupe. Toutefois, le CFF entre dans le champ de la gouvernance commune.* »

**Sans doute faut-il voir dans l'adoption de ces principes de direction dérogeant aux règles présidant habituellement à l'exercice du pouvoir au sein de structures capitalistiques, l'indication que le rapprochement de son établissement « *et des caisses d'épargne constitue un édifice inachevé* », restant ouvert à de nouveaux partenaires tant nationaux qu'étrangers.**

## **2. La question de la banque postale**

**Les transformations que viennent de connaître les groupes des caisses d'épargne et de la Caisse des dépôts et consignations, ainsi que l'alliance qu'ils ont nouée, n'ont donc pas abouti à une situation définitivement figée.** Par nature, un projet aussi complexe et ambitieux doit avant tout enclencher une dynamique entre les fondateurs. Mais, chemin faisant, il leur faudra aussi envisager l'association éventuelle de deux partenaires écartés dans un premier temps de l'attelage : la Caisse nationale de prévoyance, dont la situation n'est gelée que jusqu'à fin 2003, et surtout les services financiers de La Poste.

Ces derniers se trouvent aujourd'hui au milieu du gué. Alors que, bien avant la bancarisation de l'économie française, ils ont joué un rôle précurseur en matière d'offre de services financiers, ils apparaissent aujourd'hui handicapés par leur incapacité à effectuer toutes les opérations de banque et par leur surface financière insuffisante.

**Faut-il, au nom de l'unicité de l'établissement public postal et de la spécificité de ses missions d'intérêt général, s'en tenir à cette situation, quitte à exposer les services financiers de La Poste à un risque de dépérissement ?**

**Peut-on au contraire imaginer une solution qui concilie les impératifs du service public avec une évolution vers un statut de banque de pleine exercice, à l'instar de celle qu'ont connue les caisses d'épargne il y a un quart de siècle ?**

Telle est la question préalable à laquelle le Haut Conseil a entendu apporter, sinon une réponse, du moins des éléments de débat, avant d'envisager les devenirs possibles du pôle financier public dans son ensemble.

### **Une dynamique qui s'appuie sur une longue histoire**

Dès 1603, date à laquelle la Poste royale fut érigée service public d'Etat, voire plus haut encore dans le passé, **les services postaux ont entretenu des liens étroits avec les activités financières**. C'est en effet au Moyen-Age qu'au transport des messages ou des objets allait être associée une fonction de *convoyeur de fonds*, sous forme physique bien entendu, mais aussi de lettres de change. Pendant tout le XIX<sup>ème</sup> et la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, **ils ont bien souvent joué un rôle précurseur en la matière**, sans d'ailleurs rencontrer de réelle concurrence en raison du faible niveau de bancarisation de l'économie française.

#### **Un siècle et demi d'innovations postales en matière de services financiers**

- 1817 : Création du service de *reconnaissance des articles d'argent*, aboutissant en 1832 au *mandat* payable à vue.
- 1860 : mise en place informelle d'un service de *recouvrement* puis, à partir de 1892, d'*envoi contre remboursement*.
- 1868 : Participation aux *caisses d'assurances en cas de décès et d'accidents* puis, en 1886, à la *Caisse nationale des retraites pour la vieillesse*, à laquelle on pouvait cotiser en collant des timbres sur un carnet.
- 1881 : Institution du service public de la *Caisse d'épargne postale* visant à combler les lacunes, en termes d'accessibilité géographique et financière, des caisses d'épargne privées.
- 1914 : Placement des *emprunts d'Etat* et *bons du Trésor*.
- 1918 : Lancement du service des *chèques postaux* qui permet une démocratisation de la monnaie scripturale, autorisée depuis 1865 mais réservée jusqu'alors au cercle des affaires.
- 1939 : Premiers règlements de *prestations sociales*.



Malgré son antériorité et son souci permanent d'offrir à sa clientèle de nouveaux produits comme l'assurance-vie, les prêts au logement avec épargne préalable, les SICAV et les fonds communs de placement, **La Poste s'est toutefois trouvée exposée à un risque de dépérissement et de marginalisation dû au recul du livret A et à la concurrence d'autres réseaux**, en très vive expansion depuis les années soixante.

A cet égard, la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications a, pour les services postaux, sans doute desserré une tutelle administrative extrêmement lourde. L'amélioration de l'autonomie de gestion ainsi acquise de La Poste lui a permis de s'engager dans une phase de reconquête et d'enrayer l'érosion continue de ses parts de marché enregistrée au cours de la décennie précédente.

La réforme de 1990 n'a toutefois pas concerné la règle traditionnelle de dépôt au Trésor public des fonds des chèques postaux. C'est seulement la loi de finances pour 1999 qui, en traduisant une orientation du contrat de plan signé le 25 juin 1998, a modifié l'article 16 de la loi du 2 juillet 1990, de manière à ce que « *La Poste dispose, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999, des fonds des comptes courants postaux, à l'exception des dépôts des comptables et régisseurs publics, selon les modalités définies par son cahier des charges.* »

La mise en œuvre de cette nouvelle disposition allait conduire en 2000 à la création d'Efiposte. Au terme d'un processus étalé dans le temps en raison de difficultés techniques d'absorption, cette entreprise d'investissement, filiale à 100 % de La Poste, a vocation à prendre en charge, le 31 décembre 2003 au plus tard, la totalité de la gestion d'un encours de quelque 30 milliards d'euros.

Même si, de leur côté, les fonds collectés sur les produits d'épargne défiscalisés resteront centralisés à la Caisse des dépôts et consignations, La Poste va donc inmanquablement se trouver confrontée au problème de tout réseau ayant la libre disposition d'un excédent de collecte : comment employer les fonds autrement qu'en achetant des titres de la dette publique ?

**La logique industrielle qui conduit naturellement La Poste à revendiquer le statut de banque de plein exercice se heurte aux réticences traditionnelles à l'égard de ce qui pourrait ressembler à une intervention de l'Etat dans un domaine concurrentiel considéré comme du ressort de l'initiative privée.** Curieusement, cette hostilité s'est manifestée très tôt, alors même que le secteur privé était loin d'avoir investi ce que l'on appelle aujourd'hui la « banque de détail ».

Ainsi, l'élaboration de la loi du 9 avril 1881, qui allait donner naissance à la Caisse d'épargne postale, avait été l'occasion d'un intense débat idéologique au cours duquel un sénateur n'avait pas craint de proclamer que la réforme envisagée aboutirait au « *socialisme d'Etat, l'Etat se chargeant de tout, étouffant tout autour de lui, toute volonté, toute liberté.* »

De même, la création, après vingt ans d'atermoiements, du service des chèques postaux à la fin de la première guerre mondiale, avait été accompagnée de mille précautions tendant à éviter toute confusion avec le chèque bancaire traditionnel. Outre l'obligation déjà évoquée de dépôt des fonds au Trésor, les comptes de chèques postaux ne pouvaient jamais être débiteurs ni donner lieu à intérêts. Les formules elles-mêmes furent dans un premier temps considérées comme de simples ordres d'émission de mandat, jusqu'à ce que le décret-loi du 30 octobre 1935 les assimile aux chèques bancaires au regard de la législation des chèques sans provision.

Aujourd'hui encore, le domaine d'intervention des services financiers de La Poste se trouve enserré dans les limites tracées par l'article L. 518-25 du code monétaire et financier qui, reprenant les termes de l'article 2 de la loi du 2 juillet 1990, dispose :

*« La Poste offre, dans le domaine des services financiers et dans le respect des règles de la concurrence, selon les règles propres à chacun de ses domaines d'activité, contenues notamment dans le code des postes et télécommunications, des prestations relatives aux moyens de paiement et de transfert de fonds, aux produits de placement et d'épargne, à la gestion des patrimoines, à des prêts d'épargne-logement et à tous produits d'assurance.*

*« La Poste gère le service des chèques postaux et, pour le compte de l'Etat, dans les conditions fixées aux articles L. 518-26 à L. 518-28, la caisse nationale d'épargne. »*

Il est à noter que ledit article 2 de la loi de 1990 prévoyait aussi le dépôt par le Gouvernement d'un rapport « *évaluant les conditions et les implications d'une extension des activités financières de La Poste, et notamment de la distribution de crédits à la consommation et de prêts immobiliers* », mais que cette prescription est restée lettre morte.

**Le cahier des charges et le contrat de plan de La Poste, qui détaillent le domaine d'activité de ses services financiers, continuent donc de lui interdire de proposer à sa clientèle ces produits, reconnus comme de puissants facteurs de fidélisation de la relation bancaire.**

Bien plus, alors qu'aucune limitation légale ne pèse en théorie sur l'offre de produits d'assurance de La Poste, celle-ci n'a jamais été autorisée par l'Etat à se positionner sur le marché de l'assurance de dommages (IARD). Tout au plus a-t-elle entrepris récemment de se lancer, en partenariat avec CNP Assurances, sur le marché de la prévoyance et de la santé.

## **Un impératif commercial**

**Le fait que La Poste demeure aujourd'hui une *banque restreinte* la conduit à n'attirer qu'une clientèle présentant des caractéristiques spécifiques, et donc limitée.**

**La Poste est, d'évidence, l'établissement financier dont la clientèle dispose en moyenne des ressources les plus faibles.**

# RETRAITÉS...



**vous voulez  
que votre pension  
vous soit payée  
à domicile.**

Ce n'est possible qu'avec la poste et ses deux grands services :

- LES CHEQUES POSTAUX
- LA CAISSE NATIONALE D'EPARGNE

## ... à vous de choisir

- avec un compte chèque postal, vous pouvez en plus régler facilement toutes vos dépenses, sans avoir à vous déranger
- avec un livret de Caisse Nationale d'Épargne l'argent que vous ne retirez pas tout de suite vous rapporte, net d'impôt, 5,25 % avec la prime de fidélité

**Dans les deux cas, une double certitude :**  
votre argent est en sécurité et vous pouvez en disposer n'importe où et à tout moment.



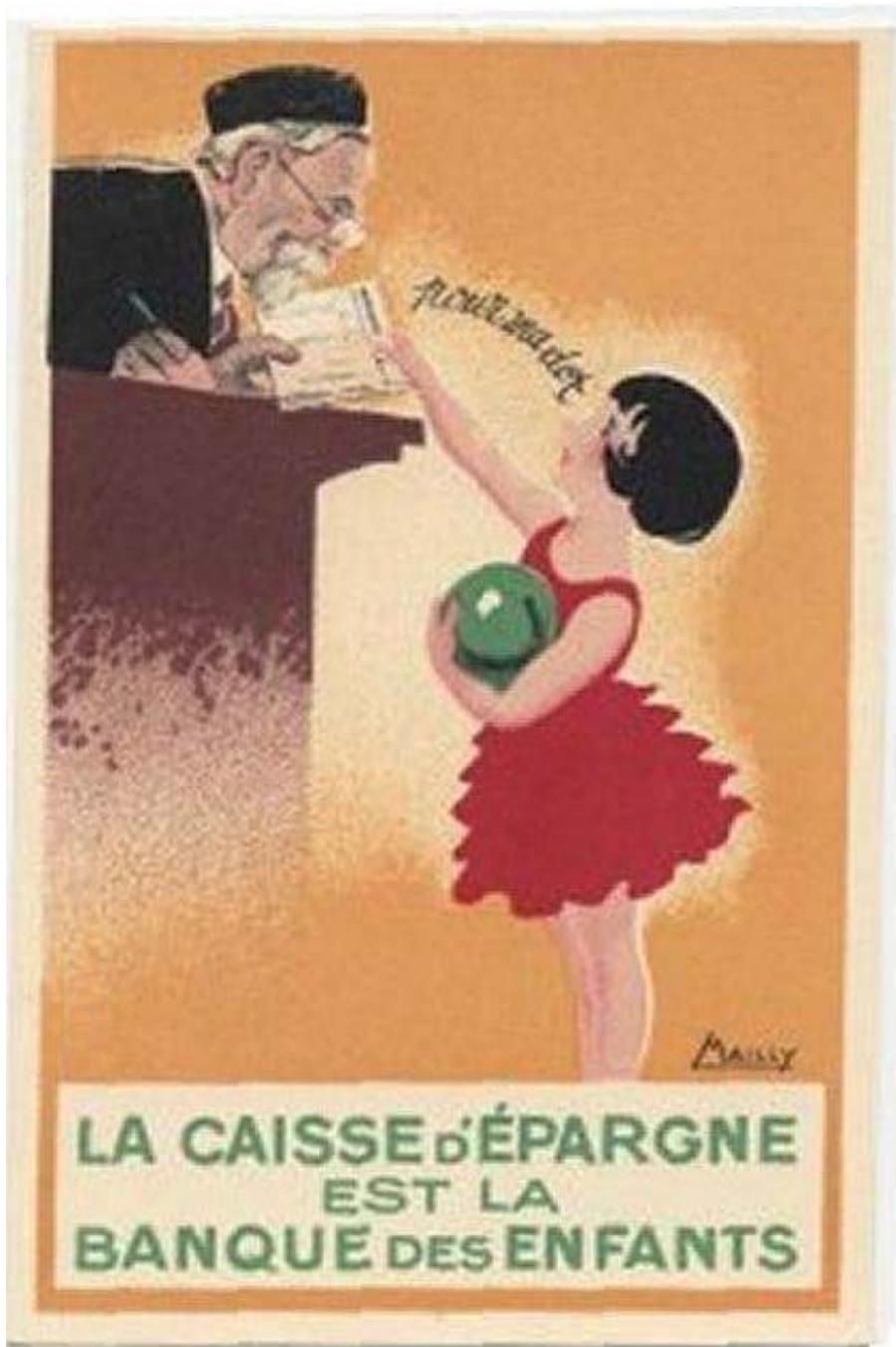
Elle assure en fait un rôle majeur de présence bancaire auprès des populations les plus fragiles, mais en supporte également nombre de charges corrélées : sur-représentation du réseau postal dans les interdictions bancaires, dans les procédures de surendettement, dans le traitement des « petits chèques » et des opérations en liquide ou de montant unitaire faible.

Cette situation s'explique par le fait que seuls les services financiers de La Poste semblent étrangers à toute discrimination à l'égard de leur clientèle. Aussi n'est-il pas étonnant qu'ils attirent celle « éloignée » par les banques, ou pour laquelle ces dernières ne manifestent guère d'enthousiasme commercial. L'exploitant public se trouve ainsi surreprésenté chez les « épargnants modestes » (ménages non imposables ou payant moins de 4.000 francs d'impôt sur le revenu et dont le patrimoine financier ne dépasse pas 50.000 francs), tels que le CREP les a étudiés en 1996 pour le compte de la Caisse des dépôts et consignations : dans cette catégorie, La Poste était désignée comme « banque principale au titre du compte-chèques » dans 20 % des cas, contre seulement 15 % sur l'ensemble de la population française.

Devant de tels faits, que vaut le souhait de La Poste, proclamé avec force par son président devant le Haut Conseil, de ne pas être confinée dans le rôle de la « *banque des pauvres* » ? **Nonobstant le principe qui voudrait que la lutte contre l'exclusion soit l'affaire de la communauté financière toute entière, la tradition du service public postal, mais aussi son positionnement actuel, en font l'interlocuteur naturel des catégories les plus modestes de la population**, et cette qualification ne peut suffire – au-delà de son incontestable utilité sociale – à dessiner son « projet d'entreprise » pour l'avenir !

**Mais le principal danger que court aujourd'hui La Poste, est de devenir la « *banque des vieux* ».** Dès à présent, 40 % des encours sont détenus par des clients de plus de soixante-dix ans, tandis que l'établissement enregistre une fuite permanente des jeunes, alors qu'un mineur sur trois détient un produit d'épargne de La Poste. Cette désaffection est largement due au manque d'attractivité d'une gamme qui, parce qu'incomplète (prêts) n'accompagne pas suffisamment une clientèle jeune.

Retenons ainsi une image : selon sa couleur, le livret A traditionnellement offert par la marraine connaît un sort différent lorsque le titulaire parvient à l'âge de la majorité. S'il est rouge, la caisse d'épargne qui l'a délivré peut répondre aux nouvelles attentes de son client en lui proposant les prêts personnels ou crédits à la consommation dont il a besoin pour commencer sa vie active ou étudiante. A l'inverse, le livret jaune de La Poste est trop souvent soldé, car celle-ci ne peut fidéliser les jeunes de la même manière, dans la mesure où elle peut tout au plus accorder des découverts de durées et montants très limités sur les CCP.



**Faire accéder ses services financiers au statut de banque de plein exercice affranchirait La Poste du handicap commercial dont elle souffre actuellement. Mais cette transformation conduirait aussi à d'utiles clarifications.**

En premier lieu, **la banque postale serait soumise au droit commun du secteur** avec, ainsi que le gouverneur de la Banque de France l'a souligné devant le Haut Conseil, « *l'ensemble des exigences que l'on peut avoir en matière de capitalisation, de ratio de solvabilité, de comportement et de surveillance* », ce qui ne pourrait que présenter des avantages du point de vue d'une saine concurrence.

Cette option permettrait par ailleurs de remédier aux dysfonctionnements du **mécanisme déresponsabilisant qui régit actuellement les crédits distribués par La Poste**, mais gérés par la Caisse des dépôts et consignations et dont le risque final est supporté par l'Etat. En effet, dans ce domaine, l'activité de La Poste est théoriquement limitée à l'octroi de prêts au logement avec épargne préalable. Mais elle a été autorisée à leur adjoindre des prêts dits « complémentaires ». Or, en l'absence de ratio minimum entre le montant du prêt d'épargne-logement et le montant total emprunté, La Poste a développé des pratiques qui associent à un prêt d'épargne-logement éventuellement de très faible montant, un prêt complémentaire qui apparaît ainsi comme le véritable prêt principal.

Enfin, la création d'une banque postale réaliserait une **séparation claire des différentes activités de l'exploitant public**, dont la direction qualifie elle-même le bilan comptable, à la fois industriel et bancaire, d'« *ornithorynque* ». Sans doute cette situation marque-t-elle un progrès par rapport aux pratiques en vigueur avant la création de l'exploitant public, tenant sans doute de l'*archéoptéryx*, qui consolidaient allègrement encours de la Caisse nationale d'épargne et données du bilan de l'établissement postal. Mais il n'en reste pas moins que le mélange de chiffres d'affaires disparates n'est guère propice à la lisibilité des comptes, et donne prétexte à de trop fréquents faux procès à l'encontre La Poste.

## **Des obstacles considérables**

Si la logique industrielle et commerciale plaide pour la mise en place d'une banque postale, ce qui ne ferait d'ailleurs qu'aligner la situation de la France sur celle de la plupart des pays comparables, la mise en œuvre de ce projet soulèverait cependant de nombreuses et importantes questions.



La Poste fait  
des crédits immobiliers.

*Pour une nouvelle...*

*C'est une bonne nouvelle!*



S'agissant du *réseau*, il s'agirait de concilier la séparation comptable et institutionnelle des activités avec – le Haut Conseil y est très attaché - **le maintien de l'unité physique des lieux d'accueil de la clientèle**, à la différence de ce qui s'était produit lors de la dissociation des réseaux de La Poste et de France Télécom. Mais il est vrai que la réunion des services postaux (qui dépendaient auparavant du ministère des finances) et du télégraphe (jusqu'alors sous la tutelle du ministère de l'intérieur) ne datait que de 1877, tandis que les activités postales et financières ont toujours été liées et que leurs synergies demeurent et demeureront, le Haut Conseil en est convaincu. Les tentatives étrangères de séparation organique ont d'ailleurs soit débouché sur l'adossement de la banque postale à un groupe bancaire, comme aux Pays-Bas où elle a été cédée à ING (laquelle a ensuite créé avec la poste néerlandaise un GIE pour gérer le réseau des bureaux), soit tourné court, comme l'a montré le retour de la Postbank dans le giron de la Deutsche Post.

**Le statut du personnel devrait aussi faire l'objet d'une attention minutieuse**, encore que La Poste ne soit pas totalement démunie d'expérience en matière de filialisation de ses activités. La solution la plus simple consisterait à mettre à disposition de la banque postale le personnel fonctionnaire qui lui serait nécessaire.

A défaut, se poserait notamment le problème des retraites, étant observé que La Poste ne dispose pas des ressources financières suffisantes pour se libérer de ses obligations par le versement d'une soulte, fût-elle forfaitaire comme celle demandée naguère à France Télécom.

Plus généralement, se poserait la question des ***fonds propres nécessaires à la nouvelle structure***, que l'exploitant public serait, *a priori*, manifestement dans l'incapacité de lui apporter si celle-ci devait assurer l'intégralité de la **production** et de la **distribution** de ses produits. Dans ce cas, l'idée, parfois évoquée, d'une banque postale contrôlée à 100 % par La Poste apparaît donc peu réaliste : **la création de la banque postale se fera d'autant plus efficacement qu'elle se renforcera de l'apport d'un partenaire financier extérieur.**

Les questions-clés qui se posent à ce sujet sont celle de la nature dudit partenaire et du niveau de son intervention : appartiendra-t-il au secteur public – et ce ne pourrait être alors que la Caisse des dépôts et consignations, ou l'Alliance – ou viendra-t-il de la sphère privée, française ou étrangère ? se contentera-t-il d'une participation minoritaire, ou s'agira-t-il d'un adossement ?

Enfin, la soumission des services financiers de La Poste aux normes de la profession bancaire implique qu'ils disposent, outre d'un socle de fonds propres garantissant leur solvabilité, d'une *exploitation* au moins *tendanciellement équilibrée*.

Cette dernière exigence renvoie à la question, éludée avec constance par les pouvoirs publics, de la nature des missions des services financiers de La Poste et **de la compensation des charges spécifiques qu'ils supportent à ce titre.**

### **La banque postale ne saurait être une institution banalisée**

**A l'heure actuelle, la réalité des charges supportées par La Poste au titre de ses missions d'intérêt général n'est pas contestée, mais leur traitement suscite des interrogations et peut conduire à des malentendus.** Cette réalité a parfaitement été mise en évidence lors de l'enquête réalisée en 1996 par l'Inspection générale des finances et par l'Inspection générale des postes et télécommunications.

La Poste supporte une lourde charge, de l'ordre du demi-milliard d'euros, à raison du maintien en activité de plus de 9.000 implantations, assurant pour l'essentiel des services financiers, dans les communes rurales de moins de 2.000 habitants.

Ces charges sont aujourd'hui rattachées aux obligations qui incombent à La Poste au titre de ses contraintes de desserte de l'ensemble du territoire national et de participation à l'aménagement du territoire, en contrepartie desquelles l'exploitant public bénéficie, en application de l'article 21 de la loi du 2 juillet 1990, d'un abattement de 85 % de ses bases d'imposition à la taxe professionnelle. Mais cet avantage fiscal est loin de couvrir le coût correspondant.

Selon le même rapport, la gestion du livret A pose un problème de rentabilité à l'exploitant public, compte tenu du coût de gestion très important des livrets à faible solde et forte activité, notamment dans les zones urbaines sensibles. Or, ces charges ne font l'objet d'aucune reconnaissance officielle et, partant, d'aucune compensation.

Pourtant, ainsi que le président de La Poste l'indiquait au *Monde* daté du 20 octobre 2001, l'activité des services financiers est « *d'autant plus stratégique que, plus un bureau de poste est petit, plus le poids des activités financières y est important. Sans elles, un tiers des 17.000 bureaux de poste perdrait leur raison d'être.* »

En effet, les services financiers ne représentent que le quart du chiffre d'affaires global de La Poste. Mais 87 % de ce quart passe par les bureaux, contre à peine plus de 20 % pour les activités courrier et colis. Au total, 58 % du chiffre d'affaires de ces derniers provient donc des services financiers.

**A sous-estimer le poids des services financiers dans le coût de fonctionnement des bureaux, on s'expose au risque de voir La Poste proposer au plus offrant la disposition d'une infrastructure à coût marginal.**

C'est le schéma qui a prévalu en Espagne, où le réseau postal est toutefois beaucoup moins développé qu'en France, avec la mise en location-gérance des services financiers auprès de la Deutsche Bank.

#### **L'alliance entre Correos y Telegrafos et la Deutsche Bank**

Aux termes d'un accord conclu en février 1999 entre le groupe bancaire allemand et la poste espagnole, celle-ci s'est engagée à distribuer, pendant dix ans au moins, les produits et services de la Deutsche Bank au sein de son réseau de 1.800 bureaux.

Ce partenariat doit permettre à la poste espagnole de diversifier son offre en matière financière tout en bénéficiant de la part de la banque allemande de près de 70 millions d'euros d'investissements en équipements informatiques, distributeurs de billets et formation des personnels.

Les recettes sont partagées par moitié entre les deux partenaires. La poste espagnole a ainsi reçu 4,3 millions d'euros l'an dernier. De son côté, la Deutsche Bank est l'agent financier exclusif de Correos y Telegrafos, ce qui lui permet de distribuer ses produits jusque dans les zones rurales non couvertes par son propre réseau, limité à 300 guichets.

Mais, comme l'observait le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations le 27 juin 2001 devant la Commission des finances de l'Assemblée nationale : « *Un rapprochement de La Poste avec une banque étrangère ou une banque commerciale privée produirait assurément un séisme dans le monde bancaire.* »

**La création d'une banque postale s'inscrirait dans une tout autre problématique.** Elle suppose que, à l'instar de ce que la loi du 25 juin 1999 a fait pour les caisses d'épargne, les réalités sociologiques et géographiques soient reconnues par l'ajout au cahier des charges de La Poste de la reconnaissance de la mission d'intérêt général, accomplie jusqu'à présent en dehors de tout cadre légal ou réglementaire, par ses services financiers.

Ce faisant, la France ne ferait que suivre l'exemple de l'Allemagne et de l'Autriche. Ainsi, aux termes de la déclaration annexée sous le n° 37 au traité d'Amsterdam, les caisses d'épargne allemandes assurent un service d'intérêt économique général consistant en l'offre d'une « *infrastructure financière efficace couvrant l'ensemble du territoire.* »

Resterait à régler la question de la **compensation financière** des missions d'intérêt général ainsi reconnues. La solution la plus conforme au droit communautaire serait, comme préconisé dans la deuxième partie ci-dessus, l'instauration d'un service universel bancaire régi par le principe « *pay or play* ». Celui-ci serait à la charge de toutes les banques, mais nul doute que les services financiers de La Poste sauraient en tirer les ressources indispensables à un véritable équilibre d'exploitation compatible avec leur présence actuelle sur le territoire.

Loin de déboucher sur un intermédiaire financier comme les autres, peu soucieux de l'aménagement du territoire et de l'égalité d'accès qui fonde le service public, comme le craignent aujourd'hui certaines organisations syndicales de La Poste, **la création d'une banque postale devrait officialiser les missions d'intérêt général que remplissent aujourd'hui de fait ses services financiers.**

### **3. Trois orientations et sept scénarios pour le pôle financier public**

Au cours de ces dernières années, l'évolution des institutions financières publiques, mais aussi celle du secteur mutualiste et coopératif, a été à sens unique, ne laissant entrevoir d'autre issue que la privatisation.

Avec l'Alliance entre la Caisse des dépôts et consignations et les caisses d'épargne, la tendance s'inverse. **Une logique nouvelle s'installe :**

1° - Sur le plan **stratégique**, l'Alliance fait sens, en permettant la constitution d'un groupe financier intégré réunissant une panoplie très complète de métiers.

2° - L'Alliance constitue une tentative originale de **conciliation** de missions explicitées d'intérêt général avec l'exercice d'activités pleinement concurrentielles.

3° - L'Alliance esquisse une **alternative** au modèle anglo-saxon dominant de création de valeur pour les actionnaires, puisqu'elle combine actionnariat public et mutualiste et contraintes de marché.

Par sa volonté affichée de respecter une stricte parité entre les deux parties à l'accord, l'Alliance entre la Caisse des dépôts et consignations et les caisses d'épargne a pu susciter l'incrédulité. En effet, rares sont les exemples d'associations fondées sur un tel principe qui ont survécu à l'épreuve du temps.

En formulant une telle observation, le Haut Conseil ne souhaite évidemment pas semer la discorde, ou même le doute, entre deux partenaires qui proclament aujourd'hui avec conviction leur volonté d'aboutir à un partenariat profond et durable. Mais l'expérience montre que la dynamique du système finit souvent par entraîner soit son explosion, soit l'affirmation dans le temps de la prééminence d'un des deux partenaires, sans d'ailleurs que la situation soit nécessairement jugée insupportable par l'autre.

C'est sur ce thème de la *non coopération* qu'ont été bâtis les trois premiers scénarios : l'échec de l'Alliance (n° 1), sa paralysie (n° 2) et le démantèlement du Groupe de la Caisse des dépôts et consignations (n° 3).

D'autres analyses, plus optimistes, estiment que le modèle paritaire de l'Alliance est viable en raison de la nature particulière, publique d'une part, mutualiste d'autre part, des deux partenaires qu'elle associe. Pour peu que les technstructures concernées s'accordent à la faire vivre, elle perdurera, ce qui n'exclut pas pour autant des évolutions à moyen terme.

Mais dans l'immédiat, comme les négociations l'ont montré, l'équilibre obtenu ne saurait souffrir d'ingérence extérieure, si minime soit-elle. Cette seconde orientation, dite de la *coopération exclusive*, se décline en deux scénarios, l'un qui laisse au dehors tant La Poste que la Caisse nationale de prévoyance (n° 4), l'autre qui évite la disparition de cette dernière grâce à son absorption par l'Alliance (n° 5).

Enfin, une troisième voie est celle de la *coopération élargie*. Elle suppose que la Caisse des dépôts et consignations ait toute latitude pour se rapprocher de La Poste en vue de la création d'une banque postale. Dans une première variante (n° 6), celle-ci s'intégrerait dans l'Alliance, qui se trouverait donc profondément modifiée. A l'inverse, le dernier scénario laisse l'Alliance actuelle en l'état, mais la double d'un autre partenariat, cette fois entre la Caisse des dépôts et consignations et La Poste (n° 7).

## **La non coopération**

Dans l'hypothèse où la coopération entre la Caisse des dépôts et les caisses d'épargne se révélerait impossible, **le scénario n° 1** est celui de l'« échec ». En effet, l'Alliance peut buter sur des conflits de culture et ne pas tenir ses promesses. Chaque partenaire reprendrait sa liberté et ses projets antérieurs.

Pour les caisses d'épargne, la voie a été clairement tracée par leur directeur général lors de son intervention devant le Haut Conseil, antérieure au lancement du projet d'Alliance :

*« Notre responsabilité dans la banque de détail est également de franchir aujourd'hui de nouvelles frontières, stratégiques pour le pôle financier public et semi-public. Ces frontières concernent le développement de la banque d'investissement, de la place de l'industrie financière française en Europe et de nouveaux services non financiers.*

*« Notre banque de détail doit s'appuyer sur les activités d'une banque d'investissement. En ce sens, le législateur a créé la Caisse nationale des caisses d'épargne, actuellement dotée de 15 milliards de francs de fonds propres, qui mettra en place cette année une réglementation lui assurant progressivement le monopole de la gestion des actifs financiers du groupe, c'est-à-dire l'intermédiation entre l'ensemble des 34 caisses d'épargne et les marchés financiers.*

*« Nous cherchons aussi à diversifier l'emploi de nos fonds propres dans le domaine de la banque d'investissement. Les discussions que nous avons avec la Caisse des dépôts et consignations portent sur notre place dans le projet de développement et d'autonomisation des activités financières concurrentielles de CDC Ixis. Notre groupe doit franchir cette nouvelle frontière de la banque d'investissement, grâce à un partenariat si possible. »*

Le directeur général de la Caisse nationale des caisses d'épargne était naturellement conscient de la nécessité d'ajuster l'ambition de son propos à la surface financière de son établissement. C'est pourquoi il privilégiait clairement la piste du partenariat avec CDC Ixis. Mais l'orientation stratégique était bien celle de la diversification vers la banque de gros, que n'aurait pas permise la participation dormante de l'ordre de 20 % dans CDC Ixis qui lui était alors proposée.

**Dans ce scénario n° 1, les caisses d'épargne seraient donc conduites à reprendre, en dehors de l'Alliance, leur projet stratégique de développement dans la bancassurance, la banque de gros et les nouveaux services, tout en jouant un rôle actif dans le mouvement européen de regroupement bancaire.**

De son côté, la Caisse des dépôts et consignations continuerait de tirer les conséquences de sa nouvelle organisation : *« finaliser un ou deux partenariats industriels, qui pourraient s'accompagner d'échange de participations, à un niveau modeste, au premier semestre »,* ainsi que le déclarait Daniel Lebègue au *Monde* daté du 4 avril 2001, voire introduire CDC Ixis en bourse car *« cela permettrait de faciliter la croissance et les partenariats »,* même si cette dernière éventualité n'était envisagée que dans le moyen terme et en gardant la majorité.

De fait, parallèlement à ses négociations avec les caisses d'épargne, la Caisse des dépôts et consignations a annoncé début août 2001 avoir conclu un accord de participations croisées avec l'italienne Sanpaolo IMI, dont elle a pris 2 % du capital en échange de 4 à 5 % de celui de CDC Ixis.

**Pour plausible qu'il soit, ce scénario de l'échec n'est pas le plus probable, même dans l'hypothèse où les partenaires n'adopteraient pas un comportement coopératif.** Non seulement les accords passés ne peuvent, pour des raisons techniques, être dénoués dans l'instant, mais il est vraisemblable que chacun préférera poursuivre la partie en espérant la gagner, plutôt que de prendre l'initiative de l'interrompre.

**Le scénario n° 2** part de la crainte que, nonobstant les règles de gouvernance paritaire proclamées, la Caisse des dépôts et consignations, forte de sa très légère majorité dans le capital de l'Alliance, prenne l'ascendant sur les caisses d'épargne, sans que celles-ci puissent réagir.

En effet, quelles que soient les précautions oratoires, la Caisse des dépôts possède une majorité, certes symbolique mais juridiquement suffisante, dans le capital de l'Alliance proprement dite, et détient encore 35 %, c'est-à-dire la minorité de blocage, de la Caisse nationale des caisses d'épargne. Bien plus, cette dernière apporte à l'Alliance son activité de gestion de la trésorerie de l'ensemble du Groupe des caisses d'épargne, qui sera désormais exercée par CDC Ixis.

Cette évolution majeure ne manque pas de rappeler la situation qui prévalait avant la création des Sorefi en 1985. Alors que, depuis lors, les ressources financières collectées par les caisses d'épargne sur d'autres supports que le livret A ont connu une augmentation considérable, la Caisse des dépôts et consignations élargit son intervention et, pour tout dire, sa maîtrise des flux.

**Cette nouvelle répartition des compétences peut-elle conduire à l'absorption pure et simple de la CNCE par l'Alliance, qui deviendrait ainsi l'organe central du réseau des caisses d'épargne ?**

Une telle éventualité est aujourd'hui évoquée, çà et là, dans le monde des caisses d'épargne, où ce n'est pas sans réserve que l'on a vu la gestion des actifs financiers du Groupe, dont l'intervention précitée de Philippe Wahl soulignait l'importance stratégique essentielle, passer dans l'orbite de la Caisse des dépôts. Pour autant, il est peu probable qu'un fonctionnement non coopératif de l'Alliance permette le retour à une sorte de vassalisation dont les caisses d'épargne se sont affranchies au terme d'un processus qui, en vingt ans, avait permis de constituer un réseau national de banque de détail à statut coopératif à partir d'institutions à but non lucratif essentiellement dédiées à la collecte de l'épargne populaire.

Plus vraisemblablement, ce scénario n° 2 serait celui de la « **paralysie** » : liées capitalistiquement et par des règles de gouvernance non transgressables, mais incapables de coopérer ni de se séparer, la Caisse des dépôts et les caisses d'épargne s'engageraient inéluctablement dans la spirale du déclin.

**Le scénario n° 3** en revanche, rappelle que, à l'instar du déroulement d'une partie de go, l'enchevêtrement des pierres disposées par les protagonistes réserve souvent des surprises. Si, dans une stratégie non coopérative, la Caisse des dépôts semble aujourd'hui en position d'établir la cloison étanche qui lui permettra de prendre l'avantage sur les caisses d'épargne, des retournements de situation ne sont pas à exclure.

**Le rebondissement pourrait venir d'un changement d'orientation politique conduisant la Caisse des dépôts et consignations à se recentrer sur ses missions de service public et d'intérêt général, avec la poursuite du processus de privatisation de ses filiales concurrentielles,** d'ores et déjà réalisé dans le cas du Crédit local de France, et programmé par le législateur pour la Caisse nationale de prévoyance.

Dans ce scénario de « **démantèlement** » du Groupe Caisse des dépôts, il suffirait que la Caisse nationale des caisses d'épargne reçoive un complément minime du capital de l'Alliance pour qu'elle en prenne le contrôle, et par la même celui de CDC Ixis. **Ainsi serait réalisé l'objectif stratégique des caisses d'épargne de prendre pied dans la banque de gros.**

En application de l'article 20 de la loi n° 86-912 du 6 août 1986 modifiée relative aux modalités des privatisations, le transfert au secteur privé de ces participations de la Caisse des dépôts et consignations pourrait être autorisé par un simple décret sur avis conforme de la Commission des participations et des transferts.

**Ces trois scénarios non coopératifs ne manqueraient pas de produire des dégâts collatéraux sur la Caisse nationale de prévoyance.**

En tout état de cause, la pérennité de son modèle reposant sur trois réseaux de collecte publics ou semi-publics n'est guère assurée à terme. En effet, le recentrage du Trésor public sur ses missions régaliennes fait de son partenariat avec la CNP une exception (qui pourrait ne pas être reconduite à l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2005). Quant aux réseaux des caisses d'épargne et de La Poste, il n'ont aucune raison de renoncer à leur revendication d'intégration verticale.

Dans ce contexte, l'hypothèse la plus probable est celle d'une autodestruction de Sopassure à l'échéance de la fin 2003, et d'une dénonciation fin 2004 de l'accord commercial entre la Caisse nationale de prévoyance et les caisses d'épargne, lesquelles ne commercialiseraient plus que des produits sous la marque de l'Ecureuil, comme elles ont d'ailleurs déjà commencé de le faire.

Dès lors qu'on voit mal La Poste se rapprocher avec succès de la CNP dans un scénario marqué par l'échec de la coopération entre la Caisse des dépôts et les caisses d'épargne, la Caisse nationale de prévoyance, privée de canaux de distribution et réduite à un portefeuille de contrats, poursuivrait son processus de privatisation.

**Plus généralement, un échec de l'Alliance aurait peu de chance d'être profitable à La Poste, qui ne pourrait trouver auprès de la Caisse des dépôts l'appui nécessaire à la constitution d'une banque postale.**

Dès lors, **les services financiers de La Poste seraient inéluctablement conduits à s'allier à un partenaire privé** fût-il proche de la sphère publique (par sa culture, sa clientèle ou par son histoire) comme par exemple Dexia, que ce soit pour adosser une banque postale enfin créée mais insuffisamment dotée en fonds propres, ou pour se contenter de mettre leurs guichets à la disposition d'un autre exploitant.

### **La coopération exclusive**

**Le scénario n° 4**, intitulé « **L'Alliance, mais rien que l'Alliance** », suppose le succès du partenariat entre les caisses d'épargne et la Caisse des dépôts, mais exige que rien ne vienne troubler la stricte parité qui lui sert de fondement.

**En d'autres termes, l'Alliance pourrait fonctionner entre ses membres, mais à la condition d'exclure tout nouveau partenariat, interne ou externe.** L'ampleur de la tâche serait telle que les partenaires se concentreraient entièrement à leur œuvre et négligeraient leurs environnement public. C'est, semble-t-il, aujourd'hui l'esprit dans lequel l'Alliance se met en place, ce qui ne manque pas d'interpeller quant à l'avenir du pôle financier public envisagé dans sa globalité.

En effet, on ne voit pas comment, face à deux partenaires qui détiennent ensemble, directement ou par l'intermédiaire de Sopassure, la majorité du capital de CNP Assurances, La Poste pourrait accepter la pérennisation d'un tel schéma qui ferait d'elle un « sleeping partner » d'un opérateur crucial pour ses produits et sa clientèle.

Même si la seule quote-part du résultat de l'assureur consolidée par l'exploitant public dans ses comptes 2000 représentait 90 millions d'euros sur un bénéfice total de 140 millions, on imagine mal que, là encore, la CNP échappe à la poursuite de sa privatisation, sauf si la question de son absorption se trouve posée en raison du pouvoir d'attraction de l'Alliance.

Avec **le scénario n° 5**, on verrait ainsi la « **CNP intégrée** » dans l'Alliance avec comme conséquence son retrait de la cote et la rupture de ses liens avec La Poste.

En tout état de cause, **le caractère exclusif de l'Alliance entre la Caisse des dépôts et consignations et les caisses d'épargne conduirait très certainement La Poste à envisager pour ses services financiers une évolution analogue à celle envisagée plus haut en cas de non-coopération.**

## **La coopération élargie**

**Pour éviter la marginalisation de La Poste vis-à-vis du pôle financier public, et finalement son rapprochement avec un partenaire privé, les deux scénarios de coopération élargie supposent que la Caisse des dépôts et consignations lui apporte son appui en vue de la constitution d'une banque postale *publique* et assortie de *missions d'intérêt général*.**

**Le scénario n° 6**, dit de l'« **Alliance renforcée** », repose sur l'hypothèse d'une ouverture de **l'Alliance à ladite banque postale**, qui lui apporterait notamment Efiposte. Toutefois, les réseaux des caisses d'épargne et de La Poste conserveraient leur pleine autonomie.

**Ce sixième scénario permettrait aussi de maintenir CNP Assurances dans le pôle financier public, tout en mettant sur le marché une part plus importante de son capital, de manière à disposer d'un actionariat flottant d'un niveau compatible avec les contraintes d'une cotation en bourse.**

Enfin, l'entrée de La Poste dans l'Alliance aurait pour effet de ramener la participation de la Caisse des dépôts et consignations à un niveau plus contenu, sans pour autant faire perdre son caractère public à la filiale commune, puisque la banque postale en détiendrait également une part très significative.

Ce scénario serait compatible avec une perspective de la Caisse des dépôts et consignations d'ouvrir quelque peu la fraction du capital de CDC Ixis qu'elle continue de détenir en direct. En l'état actuel des relations entre la Caisse des dépôts et consignations et les caisses d'épargne, il n'est toutefois envisageable qu'à la condition *sine qua non* que la stricte parité de gouvernance public-mutualiste soit maintenue.

**Le scénario n° 7**, enfin, est celui d'une « **double Alliance** ». Se situant dans le même esprit que le précédent, il repose sur une hypothèse de coopération légèrement moins ambitieuse : la banque postale publique serait toujours créée avec l'appui de la Caisse des dépôts, mais elle ferait l'objet d'une seconde Alliance, sans s'intégrer à celle formée avec les caisses d'épargne. L'accord de ces dernières serait toutefois requis, conformément aux règles de leur partenariat avec la Caisse des dépôts.

**Le pôle financier public serait ainsi formé de deux piliers, dont la cohésion resterait toutefois assurée par la présence de la Caisse des dépôts dans chacune des alliances, ainsi que par la pérennisation du partenariat des caisses d'épargne et de La Poste au sein de Sopassure.**

## CONCLUSION

Les scénarios qui viennent d'être présentés ne prétendent nullement explorer l'ensemble des avens possibles qui s'offrent aujourd'hui au pôle financier public et semi-public. Certains d'entre eux ont d'ailleurs été jugés peu vraisemblables, voire totalement irréalistes par certains membres du Haut Conseil. A l'inverse, de multiples variantes et combinaisons sont imaginables. Au demeurant, l'expérience montre que les exercices de prospective les plus savants sont souvent mis en défaut par un événement imprévu, sinon imprévisible.

Plus modestement, le Haut Conseil a souhaité, à travers ces scénarios, contribuer à réduire une incertitude qui alimente aujourd'hui l'inquiétude des personnels des établissements concernés. Au-delà de la défense légitime de leurs intérêts, ceux-ci sont en effet profondément attachés aux valeurs du service public financier, qu'ils estiment menacé de privatisation.

Or, comme la première partie du présent rapport l'a démontré, il n'est envisagé par personne de transférer au secteur privé l'exercice de missions régaliennes. Deux questions seulement ont pu faire débat à ce sujet. L'autonomie des institutions en charge de ces missions à l'égard du pouvoir exécutif, dont la Caisse des dépôts et consignations jouissait depuis sa création, a ainsi été accordée en 1993 à la Banque de France. Par ailleurs, la mise en place de la monnaie unique européenne a nécessairement entraîné un transfert de souveraineté des instituts nationaux d'émission vers la Banque centrale européenne.

**Ce qui est actuellement en discussion, c'est l'exercice d'activités concurrentielles par des établissements publics ou qui, malgré leur forme juridique de droit privé, ont une vocation spécifique à assurer des missions d'intérêt général.** En effet, certains prônent le repli du secteur financier public sur de telles missions, à l'exclusion de tout service susceptible d'être assuré par le marché.

Pourtant, telle qu'elle se dessine à l'heure actuelle, l'Alliance entre la Caisse des dépôts et consignations et les caisses d'épargne n'implique aucune dérive de ce genre. Tout au contraire, la réintégration dans le périmètre commun de la gestion de la trésorerie et des flux des caisses d'épargne peut être dénoncée comme un recul par les organisations syndicales de l'Ecureuil, mais elle ne va assurément pas dans le sens d'une privatisation.

Le vrai risque – mais ce serait dans un autre contexte politique – est celui d'un éclatement de la Caisse des dépôts et consignations, conforme aux thèses libérales qui avaient prévalu à la naissance de l'établissement public : repli de celui-ci sur ses missions d'intérêt général et privatisation progressive de ses filiales concurrentielles. Après celle, déjà réalisée, du Crédit local de France et celle, programmée jadis par le législateur, de la Caisse nationale de prévoyance, suivraient bientôt C3D et CDC Ixis, ainsi que les services financiers de La Poste. Mais cette évolution ne correspondrait pas à la volonté exprimée lors de l'adoption de la loi relative à l'épargne et à la sécurité financière.

**L'Alliance entre la Caisse des dépôts et consignations et les caisses d'épargne peut constituer la première étape de l'édifice de ce pôle financier public fort, réalisant une synthèse harmonieuse entre les valeurs du service public, des missions d'intérêt général et des activités concurrentielles, qui était alors souhaitée.**

Des voix se sont fait entendre, au sein du Haut Conseil, pour que rien ne vienne troubler ce processus délicat et complexe qui devrait déboucher sur une véritable innovation au sein du paysage financier français.

**Il n'en reste pas moins que l'Alliance laisse aujourd'hui de côté la Caisse nationale de prévoyance et, surtout, La Poste dont l'avenir des services financiers ne laisse pas d'être préoccupant. Des solutions devront être imaginées à relativement court terme pour les renforcer, que ce soit par une intégration à l'Alliance ou par la mise en place d'autres formes de coopération.**

Ainsi notre pays se trouverait doté d'un outil puissant et opérationnel face aux mutations et restructurations que connaît aujourd'hui le secteur financier dans le monde entier, et que l'entrée en vigueur imminente de la monnaie européenne ne peut qu'accélérer.

**CONTRIBUTIONS  
SYNDICALES**



<b>CONFEDERATION GENERALE DU TRAVAIL (C.G.T.)</b>
---

La CGT attendait beaucoup du premier rapport du Haut Conseil du secteur financier public et semi-public. La création de ce Haut Conseil par la loi du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière nous apparaissait comme une forme de reconnaissance du pôle financier public pour lequel la CGT lutte depuis plusieurs années, aux côtés de la plupart des organisations du secteur.

Les 2 premières parties du rapport qui opèrent une rétrospective historique et procèdent à un diagnostic assez serré et convaincant sont tout à fait conforme à nos attentes<sup>2</sup>.

Nous apprécions en particulier très positivement le traitement de l'exclusion bancaire, et l'idée qu'il n'est pas souhaitable qu'un unique réseau, en l'occurrence La Poste, soit chargé d'être « la banque des pauvres ».

---

<sup>2</sup> Tout au plus émettons nous 2 critiques.

- la première porte sur la présentation de la fabrication des billets par la Banque de France comme une activité concurrentielle...La CGT continue à considérer qu'elle fait partie des missions régaliennes, et que l'introduction de la concurrence dans ce domaine est à la fois inutile et dangereuse.
- la deuxième porte sur la distinction opérée entre les missions de service public de la CDC selon « (qu'elles procèdent) *de la loi et du règlement et (font) l'objet d'un monopole* », ou qu'elles sont « (financées) *sur ses fonds propres, développés dans le cadre de mandats donnés par l'Etat, les collectivités locales ou l'Union Européenne pour pallier l'insuffisance de l'initiative privée* ». Au terme de cette analyse, le rapport estime que « *l'Etat n'aurait de légitimité fondamentale à intervenir en matière financière, par le biais d'institutions publiques, que pour l'accomplissement de missions de service public ou d'intérêt général précisément définies* ». Nous nous inscrivons toujours contre une vision « saucissonnée » et palliative du service public qui en stérilise la logique. Elle est évidemment tout à fait étrangère à notre conception d'un pôle financier public au service de l'intérêt général dont nous explicitons le contenu et les contours dans cet avis.

Le traitement de la question du financement du logement social nous laisse un peu sur notre faim. La question de la sous-consommation des enveloppes de prêt aux organismes de HLM aurait mérité d'être approfondie et un bilan détaillé de la pertinence du prêt à taux zéro devrait être réalisé, en le référant à l'objectif d'une politique<sup>3</sup> cohérente de « sortie par le haut » du parc locatif social par l'accession sociale à la propriété, au lieu de le considérer comme un produit distribué de manière concurrentielle et réservé aux clientèles les plus modestes.

La CGT observe avec intérêt les expériences relatives à l'économie solidaire. Toutefois, nous ne sommes pas convaincus par la proposition de recourir à des exonérations fiscales pour l'encourager, au moins tant qu'une réforme profonde de la fiscalité n'aura pas clarifié les objectifs et encadré les conditions de l'utilisation d'une pratique financière « tactique » un peu trop répandue.

Nous partageons l'idée que le secteur mutualiste et coopératif peut être porteur d'une logique différente de celle des banques commerciales classiques en s'émancipant au moins partiellement du critère de la « création de valeur<sup>4</sup> » pour l'actionnaire ». encore faut il que ce soit la volonté des dirigeants de ces entreprises. L'introduction en bourse de la Caisse nationale du Crédit agricole risque de conduire à soumettre l'ensemble de ce réseau à des critères de gestion bien éloignés de la philosophie de l'économie sociale. La réalité de l'application par les Caisses d'épargne du principe du « dividende social » prévu par la loi du 25 juin 1999, est un autre exemple : les sommes affectées aux Projets d'Economie Locale et Sociale (PELS), ne représentent pas même le tiers<sup>5</sup> de ce qui aurait pu (ou du) découler du respect de l'esprit (ou de la lettre) de la dite loi.

---

<sup>3</sup> et décrivant le rôle spécifique que pourrait avoir le Crédit foncier dans ce cadre.

<sup>4</sup> on ne dira jamais assez combien la polysémie du mot « valeur » reflète les contradictions pour ne pas dire les antagonismes à l'œuvre dans nos sociétés !

<sup>5</sup> en 2001, 138MF au lieu de 414 MF, sur la base de la consigne donnée par la direction de l'établissement.

Après une entrée en matière que nous approuvons globalement, notre déception est d'autant plus vive sur le contenu de la 4<sup>ème</sup> partie consacrée à l'avenir du pôle financier public qui était la plus attendue. Nous citerons à l'appui de ce sentiment 2 extraits de l'avis donné le 12 octobre dernier par le Haut conseil, relatif au rapport 2001 intitulé « l'Etat actionnaire », présenté par le Gouvernement au Parlement en application de la loi relative aux nouvelles régulations économiques :

« les rédacteurs du rapport (...) ont assigné à l'Etat un rôle très en retrait par rapport à celui qu'il continue ou devrait continuer d'exercer dans le cadre de la contractualisation pluriannuelle, laquelle est à la fois une modalité et une condition de l'autonomie de gestion des entreprises du secteur public »

et ce qui en fait la conclusion,

« Le Haut Conseil du secteur public tient donc à réaffirmer son attachement à l'existence d'un secteur public fort et incontesté, dont les événements actuels, nationaux et internationaux, n'ont fait que confirmer l'impérieuse nécessité. C'est à l'Etat, et à la gestion qu'il met en œuvre, de lui donner les moyens de remplir son rôle, dans la clarté et la transparence ».

Nous avons partagé la substance du propos et la vigueur du ton. Nous ne sommes pas sûrs, et c'est un euphémisme, que souffle le même esprit dans la rédaction de la partie propositionnelle du présent rapport.

Afin d'éviter tout faux débat, nous voulons rappeler que la CGT n'est pas opposée à un rapprochement entre la Caisse des dépôts, les Caisses d'épargne et La Poste, mais plaide au contraire pour un pôle financier public s'appuyant notamment sur ces 3 entités. Toute la question est de savoir pour quoi faire : être au service de l'emploi, du développement économique et de l'intérêt général, ou « *faire du business* » pour reprendre l'expression du Directeur général de la CDC lors de l'annonce du projet Alliance. La construction proposée se situe à l'évidence dans la seconde perspective.

Trois points essentiels doivent être soulignés.

- Tout projet de création d'une banque postale conduira inéluctablement à nos yeux à un démantèlement de l'exploitant public La Poste, et à la création d'une entité totalement privée dans ses orientations.
- L'introduction en bourse de CDC Ixis, qui constitue une privatisation déguisée des activités concurrentielles de la CDC, conduira nécessairement à ce que la gouvernance stratégique d'Alliance soit dictée par la bourse, et les exigences de rentabilité des investisseurs institutionnels. Il est impossible de croire que la spécificité mutualiste soit respectée dans ce cadre, comme l'illustre la pratique des Caisses d'épargne propos des PELS.

- Enfin, la descente de la CDC en dessous de 50% du capital d'alliance aurait pour effet l'extinction des fonctionnaires à CDC Ixis, comme c'est déjà le cas à la CNP où la mise à disposition de ces derniers est limitée à 15 ans.

Finalement, en décalage avec des prémices qui paraissaient séduisantes, le rapport se prononce pour une solution qui, faute d'avoir été construite sur une vision<sup>6</sup> innovatrice du rôle et des conditions du financement et de la mise en œuvre de politiques publiques à tous les niveaux territoriaux (local, national et européen), ne constitue en rien une alternative aux mauvais coups déjà partis, qui soit susceptible de conjurer la perspective d'un « rabougrissement » continu s'achevant dans le démantèlement du secteur financier public.

D'autres conceptions sont possibles, dont celle que propose la CGT.

Pour la CGT, l'avenir du secteur financier public doit être replacé dans le cadre plus général des évolutions du système financier français :

1. Les fonds collectés par le système financier doivent être effectivement mis au service du développement économique et social : l'emploi, la formation et les qualifications, la réponse à des priorités sociales telles que le logement social et la politique de la Ville. Ils doivent tout autant contribuer au financement des innovations technologiques.
2. Pour permettre à l'épargne et au crédit de se libérer de la pression des marchés financiers et des critères de rentabilité financière, et pour les mettre au service de la croissance économique et du progrès social, il faut réhabiliter le rôle du crédit dans le financement de l'économie. Pour la CGT, l'organisation juridique ou la nature des entreprises du secteur financier ne sont pas le critère unique pour définir le type et le cadre d'intervention des entreprises composant le secteur, qu'elles soient publiques, privées ou mutualistes. La CGT milite pour une véritable mixité des interventions financières et une cohésion de celles-ci afin d'assurer l'efficacité des financements.
3. Afin de réaliser cet objectif, un pôle financier public au service de l'intérêt général est indispensable. Ce caractère public ne peut résulter seulement de la détention d'une majorité du capital par l'Etat ou des institutions publiques comme la Caisse des dépôts : il doit l'être avant tout par ses missions de service public et d'intérêt général, et par des critères de gestion au service de ces objectifs.

---

<sup>6</sup> elle même fondée sur l'impérieuse nécessité de construire des systèmes ou des procédures performantes de régulation conformes notamment à l'esprit de ce qu'on peut appeler « le modèle social européen » même si celui ci reste largement à consolider et parfois à (re)construire !

4. Les financements doivent être plus décentralisés. Les choix d'investissement doivent être réalisés dans la transparence au plus près du terrain et des besoins exprimés par les populations, tandis que la collecte des ressources doit au contraire être mutualisée, de manière à bénéficier à l'ensemble du territoire . Dans ce but, la CGT propose la création de fonds régionaux pour l'emploi et le développement, alimentés notamment par l'épargne collectée par le pôle financier public, par une réorientation des aides publiques à l'emploi, et par des fonds issus de l'épargne salariale. Ces fonds régionaux pourraient être un outil important pour le développement des territoires.
5. Le contenu du pôle financier public et son organisation doivent être précisés. Pour la CGT, il ne saurait se limiter à l'actuel périmètre du projet Alliance. Il devrait comporter la Caisse des dépôts dans son ensemble (et non ses seules activités concurrentielles), la BDPME, les organismes publics d'appui au commerce extérieur, l'Agence française de développement, ainsi que la Banque de France, dont le rôle dans le développement économique du pays est fondamental. Les services financiers de La Poste ont toute leur place dans ce pôle, dans le respect de l'intégrité de l'exploitant public La Poste.
6. La CGT récuse la logique présidant à la construction d'Alliance, fondée sur un modèle d'organisation exclusivement fondé sur des liens capitalistiques ne faisant aucune référence aux missions d'intérêt général confiées par la loi tant à la CDC qu'aux Caisses d'épargne. La CGT s'étonne à ce propos que le rapport fasse si peu de cas de l'article 143 de la loi sur les nouvelles régulations économique qui confère au groupe CDC dans son ensemble (donc notamment à CDC Ixis) une mission d'intérêt général. Le pôle financier public doit être au contraire fondé sur une logique citoyenne et placé sous le contrôle de la représentation nationale, en donnant une large place aux acteurs sociaux. Ce contrôle citoyen ne peut se limiter à l'existence d'une structure purement consultative comme le Haut Conseil du secteur public et semi-public institué par la loi du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière. La CGT propose la création d'un Conseil de surveillance chargé du pilotage stratégique du pôle financier public, dont il fixerait les missions et les principales orientations. Les élus locaux, les organisations de consommateurs et les organisations syndicales représentatives des personnels du pôle financier public devraient siéger à cet organisme. Il serait placé sous le contrôle direct du Parlement, à l'instar de la Caisse des dépôts.

7. Les missions et la composition de ce pôle financier public en font un vecteur des coopérations avec l'ensemble du système financier et notamment avec des organismes similaires dans d'autres pays européens. De telles coopérations sont indispensables pour faire reculer les critères de la rentabilité dans le financement de l'activité économique et des besoins sociaux. La Banque Européenne d'Investissement pourrait jouer le rôle de coordination de ces opérations.

<p style="text-align: center;"><b>CONFEDERATION FRANCAISE DEMOCRATIQUE DU TRAVAIL (C.F.D.T.)</b></p>
--

La nécessité de définir non seulement les contours, caractéristiques et missions du secteur financier public ainsi que sa nécessaire adaptation au regard de son environnement est une évidence.

Les évolutions constatées ou en cours apparaissent parfois comme manquant de lisibilité sur le long terme, que ce soit pour la collectivité ou les personnels concernés et ceci, sans doute, par manque de réflexion globale intégrant notamment les services financiers de la Poste.

Il faut dire que les crispations ont été souvent nécessaires de tous côtés (prêt à la consommation par exemple) empêchant un débat serein, alors même que les évolutions étaient en cours dans les autres pays européens.

Le rapport du Haut Conseil a donc le mérite de peser de nouveau concrètement les termes du débat, de dégager des pistes ou scénari possibles.

La démarche proposée en trois orientations et sept scénari pour le pôle financier public est judicieuse. Mais, l'enjeu central est celui de la place de la Poste dans les scénari possibles.

La CFDT, pour sa part, constate qu'une nouvelle fois, comme tout au long de l'histoire (évoqué par le rapport à propos du chèque postal par exemple), les services financiers de la Poste peuvent être amenés à jouer un rôle important pour l'avenir et l'équilibre du secteur financier, tout en leur redonnant un dynamisme dont, d'ailleurs, le rapport Bergougnoux (régulation des services publics en réseaux) du Commissariat général au Plan (fin du chapitre 3-1 sur les services postaux).

Ce serait, enfin, l'occasion de préciser et de conforter les missions de services publics de la Poste (y compris en matière de services financiers), le mode de financement de celles-ci dans un cadre juridique européen évolutif, le rôle et l'unicité de son réseau, dans le contexte de l'évolution préconisée par le rapport du secteur financier public.

Une négociation sociale, basée sur un projet d'avenir, intégrant la nouvelle donne nous paraît, de plus, indispensable au niveau des entreprises concernées.



<p style="text-align: center;"><b>CONFEDERATION GENERALE DU TRAVAIL</b> <b>FORCE OUVRIERE</b> <b>(C.G.T.-F.O.)</b></p>
--

La C.G.T. – F.O. tient d’abord à se féliciter du choix du sujet que le Haut Conseil a tenu à traiter et à souligner la qualité de ces travaux, qui constituent un panorama utile et de référence de la situation d’un secteur important.

Pour sa part, la C.G.T. – F.O. considère que la restructuration en cours du secteur financier public et semi-public s’inscrit plus dans une logique libérale que dans celle de l’intérêt général.

Les exemples pourraient être multipliés. Mais, sans être exhaustif, on peut citer le choix de filiales, voire de mise en bourse, des activités concurrentielles de la Caisse des Dépôts, qui n’était pas imposée comme on le prétend trop souvent par la réglementation européenne, laquelle ne parle que de séparation comptable ; la fin de la gestion de comptes particuliers par le Trésor Public suivant un choix politique condamnable ; les conditions d’application de la loi de 1999 sur les caisses d’Epargne, lesquelles s’orientent plus vers une logique de profit, ont une conception réductrice du dividende social et remettent en cause le statut des agents.

Il y a enfin, la question de l’Alliance CDC – Caisse d’Epargne et la situation de la Poste par rapport à cet ensemble. Pour la C.G.T. – F.O., il apparaît anormal que des choix aussi importants lourds de dangers, puissent être faits sans que les enjeux sous-jacents à de tels choix n’aient été mesurés.

Plus que la course à la taille et des logiques purement capitalistes, c’est bien celle de la finalité du service public financier qui doit être posée. Ce qui doit être mis en avant, c’est l’aménagement du territoire, l’accès au service bancaire pour tous et non créer des institutions qui vont nécessairement se comporter comme des entreprises privées et sélectionner leur clientèle, pour créer de « la valeur », et qui vont fragiliser les missions d’intérêt général subsistantes.

La C.G.T. – F.O. tient également à marquer son hostilité à la création évoquée par certains d’une banque postale qui porterait un coup fatal à l’unité de la Poste, service public de proximité symbolisé par ses 17 000 bureaux de poste. Elle demande que soit engagé un débat national sur les activités financières de la Poste.

En conclusion, la C.G.T. – F.O. réaffirme sa conviction que des entreprises publiques fortes avec des missions d'intérêt général renforcées sont indispensables à l'unité sociale de notre pays et que c'est dans cette voie et non dans celle d'une dérive sans cesse plus libérale, que doit s'orienter le service financier public et semi-public.

<p style="text-align: center;"><b>CONFEDERATION FRANCAISE DES TRAVAILLEURS CHRETIENS (C.F.T.C.)</b></p>
---

La CFTC ne peut souscrire aux conclusions du Haut Conseil du secteur public et financier en ce qui concerne l'évolution des services financiers de La Poste.

Le fait de constituer une banque postale implique soit de modifier son statut qui découle de la loi du 2 juillet 1990, soit de filialiser l'ensemble des services financiers.

A ce titre, la constitution de l'Alliance vise à organiser un pôle semi-privé qui aura vocation à être rapidement privatisé.

Le maintien de l'unité physique « des lieux d'accueil de la clientèle » n'est qu'une illusion. Ce qui importe, ce n'est pas le statut juridique des murs qui abrite l'activité, mais celui qui est dévolu à l'entreprise elle-même.

L'argument de la banque des pauvres est le seul qui doit trouver une réponse par une mesure législative : la création d'un service bancaire de base, imposé à tous les acteurs de la place et offert à tous les particuliers.

Une banque postale aurait pour conséquences :

- . d'en faire un intermédiaire financier, comme les autres, et donc, peu soucieux de l'aménagement du territoire, de l'égalité d'accès au service public ;

- . la banalisation du livret A avec les conséquences incalculables sur les niveaux de financement du logement social. A titre d'exemple, le montant de la collecte effectuée par les Caisses d'épargne s'effondre. Ceci n'est pas le fait du hasard.

Des consignes sont données dans le réseau Caisses d'épargne pour abandonner ce produit et ne plus le vendre.

La CFTC préconise les réorientations des forces de vente de La Poste pour équiper les clients et les faire devenir multi-produits. L'entreprise ne peut demander le changement d'un cadre légal qu'elle n'utilise pas totalement ou que les tutelles l'empêchent d'élargir.

Pourquoi l'offre d'assurances IARD est-elle interdite par le contrat de plan, alors que la loi de 1990 le permet ?

L'Etat porte donc une lourde responsabilité dont il veut lui aussi s'exonérer en modifiant de manière brutale un équilibre fragile.

<p style="text-align: center;"><b>CONFEDERATION FRANCAISE DE L'ENCADREMENT CONFEDERATION GENERALE DES CADRES (C.F.E.-C.G.C.)</b></p>
--

Le secteur financier public et semi-public français s'appuie depuis plusieurs décennies, c'est dire son excellence, sur deux grands réseaux populaires et sur des institutions à l'expertise spécifique reconnue.

Le 4 octobre 2000 Laurent Fabius, ministre des finances installait le Haut Conseil de ce secteur financier. Il soulignait les questions qui se posent pour élargir les perspectives d'avenir de ce secteur public français dans le contexte européen, et notamment :

- Comment constituer un grand groupe bancaire autour des Caisses d'Epargne ?
- Comment renforcer les services financiers de La Poste ?
- Comment améliorer l'action publique en faveur de la création d'activités PME/PMI ?

Le ministre soulignait aussi la création imminente de la grande banque d'investissement et de financement, CDC-Finances, effectivement créée depuis. Il soulignait enfin les liens entre les acteurs de ce secteur, et notamment entre les Caisses d'Epargne et la Caisse des Dépôts et Consignations. Depuis, leur rapprochement a été renforcé par des liens capitalistiques dont l'annonce publique a coïncidé avec la dernière réunion du Haut Conseil (le 26 juin).

Du 4 octobre 2000 au 26 juin 2001, le Haut Conseil a procédé à l'audition de tous les responsables des réseaux et institutions du secteur financier public et semi-public, complété par l'audition du directeur du Trésor, et du gouverneur de la banque de France. Le rapport fait, entre autres, un état fidèle de ces auditions de toute première qualité.

Ces auditions ont confirmé la CFE-CGC dans sa conviction que le secteur financier public et semi-public est véritablement tourné vers la satisfaction de missions d'intérêt général et de missions de service public. C'est ce qui lui donne son originalité, sa cohérence. L'existence de ce service public est un véritable atout au service de l'économie française : il n'y a pas lieu de s'étonner de son ampleur (pour mémoire, le secteur équivalent allemand est nettement plus important qu'en France), et il y a lieu de se féliciter de ses résultats. En effet, si l'économie française connaît les succès industriels que l'on sait, c'est aussi parce que sa structuration financière dans son ensemble, y compris celle de son secteur public et semi-public est bien adaptée à l'économie moderne.

Cependant, les travaux du Haut Conseil ont montré à quel point les évolutions du secteur sont rapides. Le rapport met, à juste titre, en évidence qu'il faut se poser les questions du renforcement des structures de ce secteur, et de leur capacité d'intervention si l'on souhaite qu'il ait les moyens de poursuivre son action. Car il est clair aux yeux de la CFE-CGC que le service public ainsi que la réponse aux besoins d'intérêt général restent essentiels pour la bonne marche de notre pays.

Pour la CFE-CGC, les réponses aux questions posées passent notamment par la prise en compte des trois principes suivants :

**a) Consentir un effort de définition politique des missions d'intérêt public et d'intérêt général :**

- La mission d'intérêt général destinée au bon fonctionnement de notre société, et la mission d'intérêt public destinée à assurer son fonctionnement républicain dans le principe d'égalité des citoyens, ne sauraient se définir « par défaut » du marché, par « ce à que quoi l'économie de marché ne s'intéresse pas ». Elle doit prendre en compte les nécessités des aspects locaux, régionaux de l'aménagement du territoire. La CFE-CGC adhère aux contours de ces missions tels qu'ils sont dessinés dans le rapport.

- La CFE-CGC est aussi en accord avec le rapport lorsqu'il souligne aussi avec pertinence que certaines missions d'intérêt général peuvent être assumées par des opérateurs privés. Par exemple, un service bancaire de base relève clairement de la lutte contre l'exclusion, mais, a priori, il n'y a pas de raison technique pour qu'un tel service ne soit mis en œuvre que par La Poste et les Caisses d'épargne.

**b) Distinguer les fonctions les unes des autres, tout en maintenant un lien étroit entre fonctions apparentées :**

- Pour progresser dans la qualité de gestion, il convient de distinguer les entités ayant des fonctions distinctes. Les récentes clarifications dans l'organisation de La Poste vont dans ce sens. La CFE-CGC approuve cet effort de clarté et de qualité.

- Mais la CFE-CGC souligne qu'ont ainsi été clairement mis en évidence les rôles éminents que jouent La Poste, et à un moindre degré les Caisses d'épargne pour l'aménagement du territoire et dans la lutte contre les multiples formes d'exclusion : il n'est donc pas question pour la CFE-CGC, de scinder les activités susceptibles de rentabilité, de type concurrentiel, que d'aucuns verraient bien versées dans le secteur privé, pour ne laisser dans le secteur public et semi-public que ce qui relève des missions d'intérêt général, sous entendu structurellement déficitaire.... Ce serait donc un contre-sens manifeste que de vouloir transformer les services financiers de La Poste, ou les Caisses d'épargne en des institutions bancaires banalisées. La CFE-CGC s'oppose sur ce point à l'esprit du rapport du Haut Conseil.

**c) Appliquer les mêmes critères de gestion internes aux diverses fonctions**

- Il convient de veiller à répondre avec le même souci de qualité aux missions de service public qu'aux demandes de nature concurrentielles. Que la sacro-sainte notion de « concurrence » n'aie pas de sens vis-à-vis de ces missions de service public, n'enlève rien au fait qu'elles correspondent à des nécessités identifiées pour le corps social. Et qu'il faut donc y répondre aussi de la manière la plus économique possible. Il convient ainsi de réaffirmer que le secteur public n'est en rien dispensé d'efforts de gestion attentive y compris (surtout ?) de son personnel. De la même façon, l'économie « solidaire » n'est pas dispensée du respect des règles prudentielles d'ordre général, qui ne se saucissonnent pas !... Sur ces points, la CFE-CGC approuve les termes du rapport du Haut Conseil.

Dans sa quatrième partie, le rapport tente de dessiner les contours des évolutions possibles du secteur financier public et semi-public. La CFE-CGC estime que les circonstances actuelles de réorganisation de ce secteur offrent l'occasion de mieux tirer parti de leur structuration notamment sur deux aspects majeurs excellemment soulignés par le rapport :

1) Le secteur financier public pourrait concilier la détention publique (l'actionnariat public qui assure la stabilité de ces institutions) avec la détention mutualiste (l'actionnariat mutualiste qui assure une réelle protection capitaliste), voire avec, demain, une dose contrôlée d'actionnariat classique et d'actionnariat des salariés (dont on sait qu'il contribue à la stabilité actionariale, et à la qualité de la motivation des personnels que tous ces changements rendent plus nécessaires que jamais). Sur la question de l'actionnariat, la CFE-CGC considère que la conciliation de plusieurs actionnariats différents pourrait apporter une solution originale et pertinente aux problèmes actuels, tout en préservant son indispensable stabilité. La CFE-CGC se prononce ainsi clairement pour l'ouverture du capital de l'Alliance à un actionnariat diversifié.

2) La Poste est un élément majeur du secteur financier public. Elle a toute sa place dans le schéma général envisagé, et le devoir des autorités est de lui fournir des outils de développement qui soient respectueux de sa nature. Le recours à un partenariat privé risque fort au contraire, en banalisant sa nature, de préparer la disparition à terme de ses spécificités, c'est-à-dire sa disparition pure et simple. La CFE-CGC se prononce clairement pour que La Poste soit adossée à la Caisse des dépôts et consignations de manière à conforter le deuxième réseau public aux côtés des Caisses d'épargne. Mais cet adossement ne suffit pas. Soyons clairs, les services financiers de La Poste doivent y rester intégrés pour (au moins) deux raisons :

a) La synergie des services est une condition incontournable de leur maintien dans les zones de faible urbanisation ou dans les zones dites sensibles. Séparer les services en des réseaux différents, c'est en majorer le coût, et donc en préparer la disparition en zones coûteuses. C'est exactement l'inverse des efforts réalisés par la puissance publique pour les zones en question. La CFE-CGC s'oppose résolument à ce qui serait une absurdité d'aménagement du territoire.

b) L'existence des deux réseaux financiers publics ou semi-publics (La Poste et les Caisses d'épargne) est un atout pour les citoyens et pour l'économie française, mais à la condition que ces réseaux gardent leurs spécificités. S'ils venaient à se banaliser, il y a fort à parier qu'étant adossés au même pôle, il ne se lancent dans les zones non concernées par l'alinéa précédent, dans une absurde concurrence qui conduira au « phagocytage » de l'un par l'autre sans autre bénéfice public que la dramatique disparition de la couverture du territoire et la clientèle correspondante. La CFE-CGC s'oppose fermement à ce qui serait une absurdité pour notre organisation sociale : transformer deux atouts sociétaux en un seul réseau banalisé.

Pour la CFE-CGC, le secteur financier public et semi-public français a largement les moyens de son propre développement. Il peut construire lui-même les adossements nécessaires à sa stabilité. Les circonstances actuelles lui offrent même la possibilité de construire un schéma actionnarial original qui serait garant de son indépendance. La CFE-CGC souhaite que ces chances soient saisies plutôt que les valeurs de ce secteur ne soient émietées et bradées à quelques opérateurs aussi vite partis qu'arrivés si d'aventure les temps venaient à s'assombrir...



## **Exposés et auditions**





**ANNEXE A****EXPOSES ET AUDITIONS**

***1. Installation du Haut Conseil***  
**par Monsieur Laurent Fabius,**  
**Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie**  
**(le 4 octobre 2000)**

Monsieur le Président et cher ami, je suis ravi de me retrouver parmi vous avant de retourner à l'Assemblée nationale où se déroule le débat sur l'épargne salariale. Je suis particulièrement heureux d'installer le Haut Conseil du secteur financier public et semi-public. C'est pour moi l'occasion de saluer le rôle et la place de cet organisme, ainsi que son président, Dominique Baert. Je connais sa compétence et son dynamisme. Ils expriment à la fois la solidité des hommes du Nord, la culture de service public et l'intelligence.

Je veux remercier chacune et chacun d'entre vous qui, avec votre diversité, vos sensibilités, votre implication aussi, allez faire vivre cette institution. Ce sont ce brassage, ces horizons différents qui vous permettent d'apporter aux pouvoirs publics une contribution qui n'est pas seulement celle de l'utilité, mais aussi celle de l'originalité. Quand on bénéficie de plusieurs éclairages, de plusieurs analyses, de plusieurs expertises, les orientations sont plus pertinentes. C'est notre chance. Vous la rendez possible.

La nouvelle formation du Haut Conseil répondait à un véritable besoin. Consacrée exclusivement au secteur financier, sa constitution reflète la pluralité des institutions stratégiques qui participent au financement de l'économie.

Cette mobilisation était indispensable. Croissance robuste, investissement soutenu, plein emploi sont au cœur de nos préoccupations comme ils définissent l'action d'un secteur bancaire modernisé et efficace.

On en connaît les conditions générales : maîtrise des dépenses publiques, réduction du déficit et de l'endettement, baisse efficace et juste des impôts, c'est ce à quoi nous nous employons. On en connaît aussi les modalités particulières : apporter à l'économie les liquidités nécessaires à son développement, renforcer l'actionnariat des entreprises françaises, assurer le libre accès aux services bancaires et financiers, orienter une épargne populaire, salariale, solidaire, vers les secteurs innovants et porteurs d'activité, préserver et faire fructifier notre économie. Ces priorités ne supportent pas les efforts dispersés. Elles exigent que tous les acteurs économiques fassent front uni.

La dispersion serait d'autant plus préjudiciable à la France que nos intérêts et ceux de notre industrie financière s'inscrivent aujourd'hui dans une dimension européenne et mondiale. Pour harmoniser l'encadrement des activités financières, la régulation des marchés et de l'information financière repose sur des directives. La France le sait, qui a mis à profit sa présidence de l'Union pour faire avancer ce dossier. En juillet, à mon initiative, a été créé un « comité des sages » européen - présidé par M. Lamfalussy - qui examine actuellement les conditions aussi bien d'unification du marché des services financiers que d'application pratique des directives communes par les autorités de chaque Etat membre. Homogénéisation, diffusion, amélioration des pratiques des différents régulateurs des marchés européens, c'est ce vers quoi nous devons tendre. Quand les activités se concentrent, les règles doivent se rapprocher. Il ne peut exister un monde économique à deux vitesses, celui que feraient vivre des entreprises transfrontalières, celui que ne parviendraient pas à suivre des législations trop cocardières.

Ce cadre géoéconomique détermine votre quotidien. Celui-ci fixé, c'est dans une perspective de croissance et d'emploi que le Gouvernement a recherché des solutions pragmatiques pour adapter nos grandes institutions financières publiques en renouant le dialogue avec les salariés et les autorités communautaires. Chacun ici sait bien que, grâce à une stratégie industrielle et sociale cohérente, le CIC, le GAN, la Société marseillaise de Crédit, le Crédit foncier, le Crédit lyonnais ont trouvé ou retrouvé le chemin du développement, hexagonal autant qu'international, donc une place pérenne dans le financement de notre économie qui possède cette double dimension. C'est cette voie que doit suivre prochainement la Banque Hervet, dans le cadre d'une véritable alliance industrielle.

Un climat favorable, un paysage apaisé, rien n'était acquis voici seulement quelques années. Les crises traversées par certaines institutions financières publiques ont laissé des traces. Des dispositifs de « défaisance », financés par l'Etat et dont le plus fameux est celui du Crédit Lyonnais, le CDR, sont apparus. C'est une des réalités du secteur public financier. Elle constitue un enjeu lourd, aussi bien en termes budgétaires qu'en termes d'image. Transparence et rigueur sont les principes qui doivent régir leur action.

A bon droit, la lisibilité complète est une demande du citoyen actionnaire comme du citoyen contribuable. Pour ce qui est des finances publiques, nous cherchons à favoriser la disparition de l'opacité. Déjà, les mesures de transparence que j'avais annoncées lors du collectif budgétaire 2000 sont en voie d'application. La poursuite de cet effort sera l'un des chapitres du projet de loi de finances pour 2001. J'espère ainsi qu'un mot aussi absurde que celui de « cagnotte », quand on a 5.000 milliards de dette, ne sera plus prononcé.

Cette démarche s'inscrit dans une volonté plus large d'engager une réforme globale du mode de gestion de l'Etat, à laquelle je vous sais extrêmement attachés, consistant à passer d'un système centré sur les moyens à un système orienté vers les résultats.

S'agissant des « défaisances » publiques, la Cour des comptes vient d'achever un travail qui montre que des initiatives positives ont été prises depuis quelques années. Je ne verrais évidemment aucun inconvénient à ce que le Haut Conseil, ainsi qu'il en a formé le projet, se penche à son tour sur ces questions. Il en a la compétence évidente.

S'il est encore parfois marqué par un passé difficile, le secteur public financier est, de fait, un atout pour le futur, parce qu'il sait se restructurer et se moderniser. Ses institutions, en inscrivant leur action dans le long terme, ont contribué à le renforcer. Il s'appuie sur deux grands réseaux populaires (La Poste et les Caisses d'épargne), sur des institutions à l'expertise reconnue (la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit foncier de France, la Caisse nationale de prévoyance, la Banque de développement des petites et moyennes entreprises) et bientôt sur une grande banque d'investissement et de financement, CDC-Finance, dans laquelle les Caisses d'épargne devront avoir leur place et que le projet de loi sur les nouvelles régulations économiques, que je défendrai dans quelques jours au Sénat, mettra en place.

Les institutions du secteur financier public sont aussi unies par des relations anciennes et par une culture commune. Des liens industriels et capitalistiques solides se sont noués entre la Caisse des dépôts et les Caisses d'épargne ; ceux qui existent entre la CNP, La Poste et les Caisses d'épargne ont été récemment renforcés ; le Crédit foncier a trouvé un partenaire solide avec les Caisses d'épargne ; celles-ci devraient entrer bientôt de manière significative dans CDC-Finance.

Quand chacune de ces évolutions est synonyme de force, de synergies et d'efficacité, elles ne peuvent que rencontrer l'assentiment de mon ministère. Ainsi, le secteur financier public constitue un ensemble puissant et cohérent au service de la croissance et de la solidarité durable, c'est-à-dire de l'activité et de l'emploi, donc de l'intérêt général.

Cette dimension au service du bien commun caractérise ses missions et lui donne sa cohérence. Je veux rappeler ici quelques formes de cette plus value qui me paraît autant sociétale que financière, aussi bien morale qu'économique :

- la protection de l'épargne et des dépôts, mission historique de la CDC, renforcée par l'attribution à cet établissement du monopole des dépôts des notaires ;

- la politique de la Ville, grâce notamment aux profits exceptionnels de la CDC en 1999 dont 3 milliards de francs ont été affectés à des actions en faveur du renouvellement urbain et sont venus compléter la mobilisation des fonds du livret A ;

- la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, avec l'action des réseaux de La Poste et des Caisses d'épargne et la mise en place par la CDC de fonds de garantie locaux au profit des entreprises d'insertion ou pour l'accès au crédit des populations les plus fragiles ;

- le développement durable, grâce à l'extension des emplois des fonds d'épargne à de nouvelles activités d'intérêt général (transports, équipements de traitement des déchets, prévention des risques d'inondation, lutte contre les nuisances sonores, sécurité dans les tunnels) ;

- le soutien aux petites entreprises avec la décision prise dès mon arrivée de mettre en place un Prêt Créateurs d'Entreprise, qui sera distribué par la BDPME, et de créer un second fonds public de capital risque, auquel la CDC participera et qu'elle animera.

Des missions aux contours redessinés, des institutions au nombre réduit en fonction d'une logique industrielle et sociale forte, un pôle puissant orienté vers l'intérêt général : dans ce cadre, le Haut Conseil du secteur financier public et semi-public a, grâce à l'initiative de son président et avec l'appui de ceux qui en sont les nouveaux membres, un rôle important à jouer. Isabelle Bouillot pour CDC-Finance, Ariane Obolensky pour la BDPME, Philippe Wahl avec les Caisses d'épargne, Jean-Pierre Moussy dont l'expérience syndicale sera essentielle, Henri Guillaume en tant que spécialiste de l'innovation, compte tenu de leur grande compétence, seront d'un très précieux concours.

Vous aurez donc à suivre l'action et la gestion du secteur financier public et semi-public, à apprécier ses réussites et ses difficultés, à veiller au respect de ses missions et à proposer telle ou telle initiative jugée utile. C'est dire l'importance de votre tâche.

A vous de contribuer à la réflexion autour des enjeux qui s'ouvrent pour le pôle financier public. Ils tiennent en quelques questions centrales. Comment poursuivre la constitution d'un grand groupe bancaire autour des Caisses d'épargne ? Comment renforcer les services financiers de La Poste ? Comment améliorer l'action publique en faveur de la création d'entreprises et des PME ? Comment jouer un rôle de premier plan dans la lutte contre l'exclusion sans se voir confiner dans un rôle marginal au profit d'autres, moins soucieux d'exclusion ?

J'attends vos avis et vos propositions sur ces points et sur d'autres que vous vous serez définis. Pour que prospère le secteur financier public et semi-public, les réponses de votre Haut Conseil seront examinées avec la plus grande attention, soyez en sûrs, par le ministre que je suis. Je vous remercie donc, et avec confiance, je vous attends.

**Monsieur Dominique BAERT**

Monsieur le Ministre, notre volonté d'être acteur devrait faire en sorte que vous soyez entendu.

**Monsieur Claude BILLARD**

Je me félicite du dispositif mis en place qui concourt à donner du crédit à l'idée d'un pôle financier public. C'est le prolongement d'une demande que nous avons formulée expressément dans le cadre de la discussion sur le nouveau statut des Caisses d'épargne.

Le Haut Conseil du secteur financier public et semi-public a notamment la mission de contrôler la réalisation de l'objectif d'affectation à des missions d'intérêt général de 30 % des résultats, comme il en a été décidé au moment du vote de la loi. Je souhaite vivement que les organismes concernés contribuent concrètement à mobiliser l'épargne et le secteur financier au service de l'emploi, de la formation et de la croissance. Je ne doute pas que le Haut Conseil et les membres qui le composent oeuvreront en ce sens.

**Monsieur Christian DELLACHERIE**

Mon organisation se félicite également de la création de ce Haut Conseil car elle est soucieuse de l'efficacité et du financement des politiques publiques en général. Elle est particulièrement sensible au domaine de l'emploi et de la formation dans la mesure où la dépense publique ne semble pas à son optimum d'efficacité.

Elle est très favorable à une évaluation de l'action publique dont les principes doivent faire l'objet d'un débat démocratique large et intense. Par ailleurs, elle est soucieuse de l'avenir de la décentralisation car il s'agit d'une condition essentielle pour favoriser démocratie politique et démocratie sociale. C'est un niveau d'intervention où les organisations syndicales ont une grande pertinence.

### **Monsieur Jacky CHORIN**

En complément de ce qui vient d'être dit, je voudrais rappeler l'attachement de la confédération Force Ouvrière aux travaux du Haut Conseil du secteur public dont les rapports reflètent bien la diversité de ses membres. La création du Haut Conseil du secteur financier public et semi-public doit s'inscrire dans la même recherche. A un moment où le rôle de l'Etat est attaqué et où l'on s'interroge sur les missions d'intérêt général dans un cadre européen et mondial, tout ce qui permet d'insister sur le rôle de la puissance publique nous intéresse et nous attendons de ce Haut Conseil des réflexions tenant compte des paramètres déjà évoqués.

### **Monsieur Dominique BAERT**

Monsieur le Ministre, vous nous avez donné un programme d'ambition. Je reprendrai vos propos pour définir notre méthode ; le resserrement du pôle financier public qui va s'enrichir de l'évolution des textes législatifs, la lisibilité de l'action du Haut Conseil du secteur financier public et semi-public, son efficacité au service de l'économie réelle sont évidemment au cœur de nos préoccupations.

En effet, nous ne devons pas perdre de vue que l'utilité de la collecte de l'épargne est de financer des investissements visant à la croissance et au développement de la société.

Il faut apporter notre contribution à la réflexion sur la gestion optimale de cette épargne, dans le but d'une efficacité renforcée. Cela va dans le sens de la réforme de l'Etat et de l'action publique que vous évoquiez.

Notre Haut Conseil, lors d'un Bureau élargi aux nouveaux membres que je réunirai très prochainement, arrêtera son programme de travail. J'aimerais souligner que nous avons déjà identifié trois priorités :

- lisibilité et efficacité de la gestion des fonds d'épargne (politique de la Ville, lutte contre l'exclusion, problématique du logement, ...)

- réconcilier le secteur public et l'opinion publique, notamment en matière financière. Notre instance est un lieu où nous pourrions analyser a posteriori les structures de défaillance mises en place, comme le CDR.

- épargne salariale et épargne solidaire, dont les frontières sont encore floues aujourd'hui. Nous pourrions tracer des perspectives, dans le respect de notre diversité, et peut-être nourrir la réflexion gouvernementale sur ce thème permettant de déboucher sur des dispositions législatives ou sur un projet de loi sur l'épargne solidaire.

Par ailleurs, au cœur de nos réflexions figurait aussi l'évolution de La Poste et ses activités financières. Vous avez soulevé la question de leur avenir et de leur efficacité. Le Sénat, l'Assemblée nationale et le Conseil économique et social s'y sont déjà penchés. Nous sommes riches de notre diversité pour essayer de dégager des pistes pouvant forger des réflexions de doctrine.

Vous avez enfin ouvert le chantier de la régulation. Le Haut conseil pourrait en la matière trouver une forme d'expression dans un débat qui dépassera singulièrement le seul texte législatif actuellement en discussion.

Je vous remercie à nouveau, Monsieur le Ministre, d'avoir introduit ces débats et d'avoir installé le Haut Conseil du secteur financier. Chacun a conscience de son utilité et aura à cœur d'y participer pleinement afin que nous puissions répondre de manière satisfaisante aux questions que vous nous avez posées.

Je remercie aussi chacune et chacun d'entre vous. Une réunion du Bureau sera proposée à très brève échéance pour arrêter un programme de travail et définir un calendrier d'auditions.



**2. Exposé de Madame Isabelle Bouillot,  
Directrice générale adjointe de la Caisse des Dépôts et Consignations  
sur la réorganisation de la Caisse des Dépôts  
et la création de CDC Ixis  
(le 12 décembre 2000)**

La note qui vous a été distribuée résume la problématique de la réforme de la Caisse des Dépôts et Consignations. Par ailleurs, vous trouverez aussi le dossier remis la semaine dernière à la presse, qui fait le point sur l'entreprise CDC Ixis et ses différents métiers.

**1 – Les grands principes de la réorganisation**

La réorganisation en cours de la Caisse des Dépôts et Consignations - dont le démarrage de CDC Ixis, nouveau nom de CDC Finance, marquera une étape importante au début du mois de janvier prochain - vise tout d'abord à clarifier une situation issue de près de deux cents ans d'exercice, en séparant activités concurrentielles et missions d'intérêt général.

Le Parlement examine actuellement un dispositif législatif qui prévoit un accompagnement social pour le transfert des fonctionnaires ; les statuts retiennent comme raison sociale le nom de CDC Finance-CDC Ixis et c'est à titre de marque commerciale que nous utiliserons le nom seul de CDC Ixis.

La Caisse des Dépôts et Consignations a un statut sui generis créé par une loi du 28 avril 1816. C'est un établissement public spécial dont les textes fondateurs restent en vigueur et placent la Caisse sous la « surveillance et la garantie de l'autorité législative ». Les textes relatifs au Directeur général, auparavant inamovible et désormais nommé pour cinq ans, n'ont été modifiés qu'en 1993.

La création de CDC Ixis n'est pas la première action de clarification. Depuis le début des années 1980, toute une série de réorganisations ont abouti à filialiser un certain nombre d'activités.

En 1984, la création de la holding Caisse des Dépôts Développement - C3D - a regroupé les services et l'ingénierie pour le développement des territoires.

En 1985, l'activité de capital développement a été isolée dans la société CDC Participations.

En 1987, la Caisse des Dépôts et Consignations a été la première à filialiser ses activités de gestion d'actifs financiers pour compte de tiers au sein de CDC Gestion, devenu CDC Asset Management, et dans les sociétés de partenariat Ecureuil Gestion et Sogeposte.

En 1992, la scission de l'activité d'assurance-vie et de prévoyance avec la création de la CNP, transformée ensuite en société anonyme et introduite en bourse en 1998, a marqué une étape importante.

En 1996, nous avons réalisé une étape significative après l'adoption de la loi transposant la directive européenne sur les activités financières, en filialisant l'activité de marchés de capitaux via CDC Marchés.

Cependant, il restait encore des métiers significatifs directement exercés au sein de l'établissement public comme l'activité de conservation de titres - qui est une mission originelle de la Caisse de Dépôts et Consignations -, l'activité de financement - notamment grandes entreprises et projets - et l'activité financière proprement dite de gestion de comptes propres. Ceci vous est retracé en page 8 du document distribué, dans un tableau représentant l'organisation de la Caisse des Dépôts et Consignations avant la réforme.

Pour respecter les règles de concurrence, nous avons voulu franchir une dernière étape et recentrer l'établissement public sur les activités régies par la loi ou le règlement et les missions d'intérêt général, le secteur concurrentiel étant placé dans les filiales.

Les missions d'intérêt général ont été réorganisées dans un pôle « Développement, Emploi et Financement public » regroupant les fonds d'épargne, l'emploi et le développement local, les dépôts réglementés et les retraites, permettant ainsi le rapprochement de l'activité de logement social, financée par les fonds d'épargne, de l'activité de rénovation urbaine déjà menée par la Caisse des Dépôts et Consignations. La prochaine audition du Directeur général sur les fonds d'épargne insistera sur cette réorganisation et ce renforcement des missions d'intérêt général.

Nous avons enfin procédé à un certain nombre de restructurations internes pour renforcer et dynamiser le pôle financier en simplifiant les structures et en rééquilibrant les métiers et les filiales constituant les services fonctionnels importants. Nous avons ainsi harmonisé les fonctions de pilotage, de contrôle de gestion et des risques, les systèmes d'information ...

Notre objectif principal était une clarification vis-à-vis de l'extérieur, notamment des autorités de Bruxelles. En effet, la Commission européenne a progressivement encadré l'action des établissements publics dans le domaine des activités concurrentielles, notamment par une décision concernant EDF et reprise par le Conseil de la Concurrence. En 1999, la Commission a posé les principes relatifs aux règles à respecter par les entités publiques pour éviter que certaines garanties ne soient requalifiées d'aides d'Etat.

Dans la mesure où nous souhaitons conserver aux activités en voie de filialisation leur notation, nous avons assorti cette réforme d'une garantie de la Caisse des Dépôts et Consignations au pôle d'activités financières. Mais une garantie, accordée par un établissement public recentré sur ses missions d'intérêt général, pouvait-elle être compatible avec la réglementation européenne ?

Après des discussions longues et approfondies, la Commission européenne ne s'est pas opposée à la mise en place de cette garantie dans la mesure où nous avons veillé au respect des principes posés par sa communication de 1999 : limitation de la garantie dans son champ d'application et dans le temps, avec renouvellement tous les trois ans ; exclusion des dépôts et rémunération de la Caisse par la filiale, selon les règles du marché dans la profession.

Par ailleurs, le mécanisme devra tenir compte de l'évolution de la doctrine en matière de concurrence. Actuellement, la Commission de Bruxelles examine le projet des Landesbanken et des Caisses d'épargne allemandes qui font le même métier que CDC Ixis et bénéficient d'une garantie des Lander équivalente à une garantie d'Etat. Ce secteur représente 40 % du secteur bancaire en Allemagne ; il est donc beaucoup plus important qu'en France. Nous sommes confiants dans la mesure où notre système de garantie a été conçu de manière irréprochable.

La constitution de CDC Ixis s'est faite par transfert d'actifs. En avril dernier, la Caisse des Dépôts et Consignations a transféré à CDC Finance les métiers déjà filialisés comme CDC Marchés, les métiers de gestion d'actifs et de capital développement. Nous avons obtenu l'agrément de compagnie financière.

En octobre, après avoir reçu l'agrément du Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement - CECEI - et du Conseil des marchés financiers - CMF - pour la qualité d'entreprise d'investissement, nous avons procédé au transfert des actifs qui restaient dans l'établissement public, comme les actifs bancaires, certains dépôts, des encours de prêts, l'activité de conservation et une partie du portefeuille financier.

CDC Finance pouvait alors fonctionner en tant que banque mais restait à achever la désimbrication des comptes informatiques et la résolution de nombreux problèmes techniques, comme la recréation d'une tenue de comptes. Au total, la nouvelle banque sera opérationnelle, après une dernière bascule informatique, le 1<sup>er</sup> janvier 2001.

Compte tenu du précédent créé par le Crédit local de France, filialisé puis privatisé tout en conservant en son sein des personnels fonctionnaires, les organisations syndicales ne souhaitent pas que les agents de droit public soient mis en disponibilité ou en détachement dans la filiale, mais souhaitent qu'ils soient mis à disposition des filiales. Pour cela, un dispositif législatif a fait l'objet d'un amendement à la loi sur les nouvelles régulations économiques, voté à l'unanimité en avril à l'Assemblée nationale et en octobre au Sénat. Nous attendons actuellement sa promulgation.

## **2 – Quels sont les atouts de ce nouvel acteur dans le paysage financier ?**

Le groupe nouvellement constitué est composé d'une société faitière, CDC Ixis, qui opérera directement dans un certain nombre de métiers de banque, de dépositaire, de financement, tout en pilotant l'ensemble, et assurera une activité de gestion de bilans, de comptes propres et de positions d'investisseur. Le groupe disposera de filiales importantes, en France et à l'étranger, dans le domaine des marchés ou de la gestion d'actifs.

Nous présentons ce nouvel acteur comme un multi-spécialiste disposant de trois pôles d'activités complémentaires :

- le pôle des « Marchés et Financements » a la vocation de satisfaire les besoins d'origination et de transaction des clients sur tous les marchés de capitaux, actions, taux, produits dérivés et crédits. En effet, un rapprochement de plus en plus évident s'opère entre les marchés obligataires et les marchés de crédit, notamment pour les grandes entreprises. Dans la plupart des banques de financement et d'investissement, les équipes d'origination et de syndication commencent à faire le même métier.

Les activités de marchés sont assurées par des filiales, installées à Paris et New-York, et par des succursales à Londres, Francfort et Tokyo. Certaines d'entre elles ont une position significative en Europe, voire au niveau international.

- le pôle « Gestion d'actifs pour compte de tiers » recouvre tous les métiers qui permettent de proposer une offre de placement diversifiée aux investisseurs que sont les compagnies d'assurance, les fonds de pension et les institutionnels. CDC Ixis dispose de filiales de gestion d'actifs immobiliers, de gestion d'actifs financiers et de capital investissement visant à investir dans des sociétés non cotées ayant la perspective d'une introduction ou de restructuration ultérieure. Nous avons maintenu l'autonomie opérationnelle de ces activités au sein des différentes entités juridiques.

- enfin, le pôle « Services bancaires et Conservation de titres » réunit toutes les prestations de tenue de comptes, de gestion de liquidités et de trésorerie ; prestations requises par les autres pôles en direction des clientèles ou prestations directes pour des clients que nous espérons développer dans la gestion de trésorerie et dans la conservation.

CDC Ixis est donc une banque de gros dont la clientèle est constituée d'institutionnels et de grandes entreprises. CDC Ixis recouvre des métiers sortis progressivement de l'établissement public Caisse des Dépôts et Consignations, qui n'a jamais travaillé directement dans le « retail banking ». En revanche, nous offrons des produits et des prestations de services pour les clients « retail » de banques moyennes et pour les partenaires traditionnels de la Caisse des Dépôts et Consignations tels que les Caisses d'épargne.

Les métiers de la Caisse des Dépôts et Consignations ont d'abord un positionnement domestique, parfois dominant comme en matière de conservation de titres. Nous avons été longtemps numéro un en terme d'encours conservés ; devancés depuis la fusion BNP-Paribas, nous restons numéro cinq en Europe.

Le domaine de la gestion d'actifs est aussi traditionnellement très important. Nous sommes numéro un en France, et seulement précédés par Axa en Europe.

Sur les marchés de taux européens, CDC Ixis est l'un des leaders. La filière « Actions » s'est développée ces dernières années et notre position se renforce en France.

Depuis cinq ou six ans, tous ces métiers se sont rapidement tournés vers l'international : 45 % des effectifs de CDC Ixis travaillent aujourd'hui à l'étranger.

En 2001, la moitié du produit net bancaire sera réalisée hors de France du fait de l'acquisition de Nvest, grand gestionnaire d'actifs américain. Auparavant, le pourcentage était de l'ordre de 25 à 30 %.

Nous souhaitons clairement être un acteur européen de référence dans les métiers de marché, conservation de titres et capital investissement.

Dans le domaine de la gestion d'actifs pour compte de tiers, à l'origine de la Caisse des Dépôts et Consignations, nous avons l'ambition de demeurer un acteur global offrant aux institutionnels internationaux une palette complète de produits en euros ou dollars.

Ainsi, la réforme en cours est une étape primordiale pour la Caisse des Dépôts et Consignations. Dans le périmètre de l'établissement public, nous avons atteint la limite des développements possibles, notamment pour les métiers directement assurés par l'établissement public et nécessitant des investissements technologiques et des recrutements de personnels très qualifiés. La réforme permet à ce nouvel acteur de compter parmi les grandes banques d'investissement.

Les opérateurs français que sont BNP-Paribas, la Société générale, le Crédit agricole Indosuez et la Caisse des Dépôts et Consignations, se livrent à une compétition acharnée pour attirer les équipes et se développer au plan international. Nous attendons donc de cette réforme des occasions qui permettent au Groupe de la Caisse des Dépôts et Consignations de rester dans la course et à la place de Paris de garder plusieurs acteurs dans le paysage international.

### **Monsieur Dominique BAERT**

Quelles sont les limites - en montant - de la garantie offerte par la Caisse des Dépôts et Consignations à CDC Ixis ?

CDC Ixis sera-t-elle consolidée dans les comptes de la Caisse des Dépôts et Consignations ? Quel est notamment leur lien en capital ?

Le document qui nous a été remis préconise une meilleure rationalisation des fonds propres de la Caisse des Dépôts et Consignations. Pouvez-vous nous éclairer sur ce point, notamment au regard des règlements bancaires ?

Puisque la réforme voulait regrouper l'ensemble des activités concurrentielles, pourquoi n'avoir pas envisagé de faire de la CNP une branche de CDC Ixis ?

La Caisse des Dépôts et Consignations était traditionnellement qualifiée de « zin-zin » ; CDC Ixis l'est-elle aujourd'hui ?

**Monsieur Elie COHEN**

Comment voyez-vous l'avenir d'une grande banque d'investissement dans le cadre de la Caisse des Dépôts et Consignations ? N'est-ce pas l'annonce d'une démarche illustrée par le Crédit local de France ou la CNP et la préparation du processus de privatisation de la dernière activité concurrentielle du secteur public ?

Il serait étonnant que les différents métiers que vous nous avez présentés aient tous la taille critique. Quels sont alors les secteurs qui, ne disposant pas de cette taille critique, sont susceptibles d'être abandonnés pour que l'opérateur reste performant dans un marché très concurrentiel ? Vous satisferez-vous, par exemple, d'une bonne position domestique dans le domaine de la conservation des titres ?

J'ai été surpris que vous ne développiez pas davantage le modèle économique retenu. Tout le monde parle aujourd'hui d'intégration des usines de production aux canaux de distribution, du nécessaire adossement des réseaux de « retail » aux banques d'investissement... Pourquoi semblez-vous adopter une logique différente ?

Ainsi, vous n'avez pas fait référence aux Caisses d'épargne ou à La Poste : ces réseaux de distribution sont-ils hors de votre sphère de réflexion ?

**Monsieur Christian DELLACHERIE**

Le fait de séparer les activités entre intérêt général et secteur concurrentiel signifierait-il qu'il n'y ait plus de synergie entre elles ? Comment se manifestait cette synergie autrefois ? Comment se manifestera-t-elle maintenant ?

**Madame Isabelle BOUILLOT**

La filiale peut en théorie tirer jusqu'à 110 % de ses fonds propres, qui sont de 5 milliards d'euros. Mais ce montant ne sera jamais atteint car il existe un dispositif de pénalités progressives au-delà du seuil des 90 %.

CDC Ixis est consolidée dans les comptes de la Caisse des Dépôts et Consignations, de même que C3D et la CNP. Les 5 milliards d'euros affectés par l'établissement public dans l'entité juridique CDC Ixis l'étaient déjà, avant la réforme, aux mêmes activités.

La gestion des fonds propres s'en trouve clarifiée et rationalisée. La structure CDC Ixis a été juridiquement dotée de fonds propres, et elle-même dote ses filiales de marchés et de gestion. L'activité de la banque de gros utilise ainsi 5 milliards d'euros du groupe public. Auparavant, les métiers demeurant au sein de l'établissement public étaient seulement isolés en comptabilité analytique. Aujourd'hui, la filiale doit rémunérer les fonds propres mis à sa disposition. L'objectif de démarrage est fixé à 10 % du ROE (return on equity). Nous espérons aller au-delà, sans toutefois égaler les ROE de 20 à 25 % des grandes banques d'investissement anglo-saxonnes qui nécessitent une prise de risques énorme qui nous paraît incompatible avec une notation triple A.

La question de la CNP - détenue alors à 30 % par la Caisse des Dépôts et Consignations - s'est posée à l'origine de la réforme. Notre interrogation a porté sur le regroupement des pôles assurance-vie et banque de gros. L'introduction en bourse de la CNP était déjà en cours ; il nous a paru difficile de juxtaposer une participation dans une compagnie d'assurance-vie aux côtés des réseaux et un métier de banque de gros qui n'est pas comparable à celui de La Poste et de l'Ecureuil.

Les récents débats sur la restructuration du capital de la CNP - dont la Caisse détient maintenant 37 % - ont bien montré que sa structure capitalistique ne répondait pas exactement à la même problématique. Par ailleurs, on aurait créé un déséquilibre entre l'établissement public, le pôle financier et C3D qui n'a pas les mêmes engagements en fonds propres.

On surnommait « zin-zin » les investisseurs institutionnels intervenant, lorsque cela était nécessaire, en bourse ou sur les marchés financiers. Mais ceux-ci ont évolué. Avant la réforme, la Caisse des Dépôts et Consignations n'était déjà plus un « zin-zin ». A mon arrivée en 1995, les volumes quotidiens pouvaient être de 1,5 milliard de francs. Aujourd'hui, ils sont régulièrement de 20, 25, voire 30 milliards de francs. Si l'on prend en considération la Caisse des Dépôts et Consignations et la CNP, les portefeuilles ne sont plus à la mesure d'une intervention efficace sur les marchés financiers.

### **Monsieur Dominique BAERT**

Il peut arriver, par nécessité d'Etat, que l'on intervienne sur les marchés pour accompagner telle ou telle évolution. CDC Ixis ne pourrait donc pas se livrer à ce genre d'opération de stabilisation ?

**Madame Isabelle BOUILLOT**

Ce n'est pas à la mesure de son bilan.

Sur l'avenir de la banque d'investissement dans le cadre de la Caisse des Dépôts et Consignations, il faut noter que les métiers qui viennent d'être réorganisés et filialisés sont considérés comme importants pour la Caisse des Dépôts et Consignations. Son Directeur général a bien précisé qu'il ne souhaitait pas s'en désengager. En revanche, nous avons d'ores et déjà proposé aux Caisses d'épargne de prendre une participation au sein du capital de CDC Ixis, même s'il n'est pas envisagé d'introduction en bourse, ni de cession totale.

Je pense qu'il n'existe pas de modèle économique unique de l'organisation de la banque de gros, mais des formes de banques intégrées. Ainsi, BNP-Paribas ou même la Société générale présentent la juxtaposition d'une banque commerciale (détail et entreprises) et d'une banque d'investissement (marchés et gestion d'actifs).

Le modèle des banques d'investissement américaines ne retient généralement pas de lien avec le réseau de détail. Ce sont des banques de gros dont les systèmes de distribution passent, outre leurs propres forces commerciales, notamment par des courtiers.

Le projet de rapprochement de Dresdner Bank et de Deutsche Bank visait à une séparation complète entre banque commerciale et banque d'investissement. Les discussions actuelles sur la réorganisation de la Deutsche Bank laissent penser que d'autres schémas sont encore envisageables.

Notre modèle est atypique dans la mesure où CDC Ixis n'est pas adossée à un grand réseau de banque commerciale. Mais nos métiers peuvent multiplier les accords de distribution. C'est sur ce modèle qu'ils se sont développés depuis dix ans. L'adossement à une grande banque n'est intéressant que si celle-ci a des implantations internationales diversifiées avec ces mêmes clients.

Nous avons la taille critique dans le domaine de la gestion d'actifs pour compte de tiers. Nous sommes dans les vingt premiers gestionnaires mondiaux d'actifs financiers et disposons d'une offre complète de produits.

Nous ne cherchons pas à être un acteur global sur tous les créneaux de marchés de capitaux. La réforme des marchés financiers menée par le Gouvernement en 1985-1986 a permis à la Caisse des Dépôts et Consignations de devenir un Spécialiste en Valeurs du Trésor, puis d'intervenir progressivement sur le marché primaire et sur celui des actions.

Nos équipes ont de très bonnes performances dans la filière des produits dérivés ou dans le domaine de la structuration. L'année dernière, sur le marché des taux européens, se positionnaient devant nous les six grandes banques anglo-saxonnes, la Deutsche Bank, ABN-AMRO et BNP-Paribas. Nous précédions la Société générale.

Nous avons une position importante en France dans l'activité de conservation des titres. Notre réseau européen est récent. Ce métier fera indiscutablement l'objet de concentrations car sa technologie nécessite beaucoup d'investissements dans un délai rapide. Nous discutons sans exclusive avec la Société générale, BNP-Paribas... pour former un « conservateur » français.

Nous entretenons des liens forts de distribution avec les réseaux des Caisses d'épargne et de La Poste, essentiellement dans le domaine des produits de gestion collective. La Poste vient de prendre la majorité de la filiale de partenariat Sogéposte. Dans le produit net bancaire, hors compte propre, de CDC Ixis - de l'ordre de 13 milliards de francs - La Poste et l'Ecureuil représentent moins de 10 %.

Cette réforme était incontournable pour le développement de nos métiers, mais il est certain que les résultats annuels du groupe devront satisfaire l'actionnaire.

Sur la question de la synergie entre l'intérêt général et l'activité concurrentielle, il est clair que la réforme a favorisé une plus grande autonomie des activités. Ainsi, la gestion du Livret A, qui représente 600 milliards d'actifs financiers, n'est pas confiée aux équipes concurrentielles.

#### **Monsieur Roger HEDOUIN**

Pouvez-vous nous parler du statut du personnel de CDC Ixis ?

#### **Monsieur Henri GUILLAUME**

Le programme PME-emploi dispose de ressources financières utilisées dans le domaine du capital-investissement pour des missions d'intérêt général, pour le compte de l'Etat ou en liaison avec la Banque européenne d'Investissement, mais il investit également directement dans des structures régionales, voire même dans des fonds privés, fonds communs de placement à risques. Ne serait-ce pas plutôt du ressort de Fondinvest ? Mais, si cela reste une mission d'intérêt général, quelle norme de rentabilité en attend la Caisse des Dépôts et Consignations ?

**Monsieur Jean MICHEL**

La Caisse des Dépôts et Consignations semble envisager de prendre des risques. Mes inquiétudes portent sur l'avenir du statut du personnel de droit public, malgré l'amendement discuté au Parlement.

**Monsieur Jacques FOURNIER**

Quel est le volume de CDC Ixis, en termes d'effectifs et de chiffre d'affaires, dans l'ensemble des activités du groupe de la Caisse des Dépôts et Consignations ?

Quel type de partenariat est-il envisagé pour l'ouverture du capital de CDC Ixis ?

Quelle sera la spécificité de CDC Ixis face aux opérateurs concurrents tels que BNP-Paribas, Société générale ou Crédit agricole Indosuez ?

Quelle est l'origine du nom Ixis ?

**Madame Isabelle BOUILLOT**

La loi prévoit de mettre à disposition les fonctionnaires en place, mais les nouveaux personnels recrutés seront de droit privé. Au sein du groupe, il y a actuellement 450 fonctionnaires sur 5 000 employés. Les fonctionnaires appartiennent juridiquement à l'établissement public et disposent de cette garantie pendant quinze ans.

Si nous avons prouvé, depuis une dizaine d'années, que nous pilotons ces métiers financiers de manière prudente, en relation avec notre notation, ils ne peuvent toutefois s'exercer sans un minimum de risques.

En matière de capital-investissement, il existe une structure d'intérêt général au sein de la Caisse des Dépôts et Consignations, mais la filiale exerce une activité pour compte de tiers. CDC Ixis représentera 20 à 25 % des fonds, le reste provenant de capitaux extérieurs levés auprès des clients institutionnels, des investisseurs, des compagnies d'assurance, des fonds de pensions. Nous procédons ainsi depuis cinq ou six ans, chaque fonds ayant des objectifs de rentabilité différents, qui peuvent être de 15 à 20 %. Il est clair que l'activité d'intérêt général de capital-risque de l'établissement public ne repose pas sur de tels critères.

Le Groupe de la Caisse des Dépôts et Consignations a un effectif de 35 000 personnes dont l'essentiel se trouve dans le pôle C3D (logement, transport urbain, ingénierie). CDC Ixis a 5 000 collaborateurs.

Les fonds propres de CDC Ixis représentent 32 milliards de francs, à comparer aux 75 milliards de francs du groupe, et le PNB de CDC Ixis représente plus de la moitié de celui du groupe.

En matière de partenariat, nous avons bien évidemment des relations avec les Caisses d'épargne, mais aussi avec un certain nombre de Landesbanken comme la Bayerische Landesbank, ou le Groupe italien San Paolo... Il serait imaginable qu'ils puissent représenter 2 à 3 % du capital et constituer ainsi un réseau d'entités parapubliques qui partage les mêmes valeurs.

Enfin, la recherche du nom CDC Ixis a été faite par une société de conseil qui a testé, à partir des messages que nous voulions faire passer, 2 000 noms auprès de panels de clients et collaborateurs.

**3. Exposé de Madame Ariane Obolensky,**  
**Présidente du Directoire de la Banque du développement**  
**des Petites et Moyennes Entreprises**  
***sur les missions d'intérêt général du Groupe BDPME***  
**(le 12 décembre 2000)**

La BDPME est une institution financière spécialisée, soumise à la loi bancaire.

Implantée sur le territoire métropolitain dans 40 villes, elle est représentée dans les départements d'outre-mer par l'Agence française de développement. Chaque année, elle accompagne le financement, soit en crédits, soit en garanties, de 45 000 PME qui sont, pour 20 000 d'entre elles, de très petites entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 10 millions de francs, et pour l'essentiel, des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 millions de francs.

L'effectif du groupe est de 1 500 personnes, correspondant à 1 200 « équivalents temps plein » compte tenu d'un usage extensif du temps partiel.

Les actionnaires de la BDPME sont l'Etat, la Caisse des Dépôts et Consignations et les Banques populaires. Cette holding comprend deux sous-groupes filiales : le CEPME qui représente le pôle crédit et activité de fonds propres, et la Sofaris qui est le pôle garantie du groupe.

La BDPME est une banque dont la mission d'intérêt général est de faciliter le financement des petites et moyennes entreprises à travers un concept relativement innovant dans l'ensemble du paysage européen des institutions similaires. Ce concept est celui du partage du risque. Autrement dit, notre philosophie est de faire en sorte que le risque, pris par une banque lorsqu'elle finance une PME, soit amoindri, partagé.

Statistiquement, le financement d'une PME engendre des risques supérieurs à ceux présentés par une grande entreprise. Ce propos mérite d'être nuancé. Lorsque l'entreprise est en phase de création – jusqu'à 5 ans après sa création – ou en phase de transmission, l'entreprise voit son risque de mortalité substantiellement augmenter. C'est dans ces périodes qu'elle a le plus besoin d'un soutien pour trouver les financements nécessaires.

En effet, si l'on estime à 1 le risque normal que présente une PME en activité pour une banque, il est de 3 en phase de transmission, et de 5 ou 6 en phase de création.

Cette constatation a été faite dans l'ensemble des pays européens et même extra européens. C'est pourquoi il existe à l'étranger des institutions similaires dotées de missions de service public. Elles peuvent être développées sous des formes différentes, que ce soit dans les modalités d'intervention, sous forme de garantie – France, Etats-Unis, Pays-Bas – ou de prêt bonifié comme en Allemagne, ou que ce soit par incitation fiscale, comme au Royaume-Uni.

Les formes juridiques des institutions impliquées sont également diverses. Il peut s'agir d'institutions publiques ayant parfois un statut d'agence gouvernementale, comme c'est le cas en Allemagne, ou de société à capital public banalisée, comme en France. Il peut s'agir encore d'un service d'Etat gérant directement une procédure ou d'une banque privée qui, par une adjudication de la mission de service public, gère une procédure publique, comme par exemple la banque italienne Mediocredito.

Au regard des évolutions, on peut raisonnablement penser que la nécessité d'une mission d'intérêt général en faveur des PME n'est pas près de disparaître. En effet, s'il existe une plus grande efficacité des marchés financiers, on rencontre aussi un risque de sélectivité accru des marchés financiers et des banques vis à vis des PME.

Mon sentiment est que l'on ira, dans les années qui viennent, vers une forme de tri qui ne sera pas forcément fondé sur la taille, mais sur une classification entre des PME leaders, qu'elles soient grosses ou non, et des PME plus classiques, qui tout en ayant un taux de rentabilité honnête n'ont pas une potentialité de croissance aussi forte. Pour cette clientèle, et a fortiori pour la très petite entreprise, il y aura place pour des missions d'intérêt général de soutien, même si celles-ci doivent clairement évoluer dans leur forme.

La BDPME intervient d'une part en cofinancement, c'est-à-dire de concert avec une banque commerciale, et d'autre part en garantie, grâce au système Sofaris qui bénéficie, chaque année, de dotations de l'Etat de l'ordre du milliard de francs et, pour certaines actions, de dotations de la Caisse des Dépôts et Consignations, ainsi que de fonds européens.

En cofinancement, nous réalisons directement environ 8 milliards de francs par an, ce qui accompagne 25 milliards de financement, car notre taux moyen d'intervention est de 30 %. En garantie, 32 000 entreprises sont concernées chaque année. C'est donc un effet de levier considérable.

Par ailleurs, notre activité en fonds propres s'exerce grâce aux filiales « Avenir » en partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations et grâce aux « contrats de développement » qui sont des produits intermédiaires entre le prêt classique et le quasi fonds propre. Cette activité est complétée par l'action de Sofaris en garantie des sociétés de capital-risque.

Nous assurons également un financement à court terme dans un cadre très particulier, d'origine historique, et auquel je crois beaucoup, qui concerne les avances que nous pouvons consentir aux PME titulaires de marchés publics.

Au cours des deux dernières années, ce produit a connu de nouveau une forte demande. Il correspond au souhait de très petites entreprises qui ont du mal à mobiliser des avances auprès du secteur bancaire, ou d'entreprises de secteurs très particuliers, comme le bâtiment, qui ne sont pas les mieux accueillies par le secteur bancaire.

Enfin, le Gouvernement a lancé, au mois d'octobre dernier, le « prêt à la création d'entreprise », destiné aux projets d'un montant inférieur à 300 000 francs.

En l'espèce, le prêt d'un montant inférieur ou égal à 50 000 francs intervient en complément d'un crédit bancaire. Le crédit peut être étudié et même sélectionné par un réseau d'accompagnement. Ce dernier envoie son étude à la banque, laquelle étude est rémunérée. Ceci solvabilise le réseau et permet à la banque d'être rassurée sur l'intervention de gens compétents sans avoir à réaliser une vérification à ses frais. Ce produit peut-être mis sur extranet si les partenaires le souhaitent, et la BDPME peut donner « on line » sa garantie Sofaris sur la partie prêt bancaire.

En définitive, ce dispositif très innovant revient à faire porter par les banques commerciales à peu près 20 % du risque lié à la petite création, ce qui est puissamment incitatif.

Les axes de développement du Groupe rejoignent ceux de toutes les institutions. Il doit améliorer sa qualité de service : être davantage à l'écoute du client, fragmenter sa clientèle pour mieux cerner ses besoins, l'accompagner en proximité – ce qui est particulièrement important pour les banques dans le domaine des PME – et bâtir des systèmes permettant de traiter rapidement et au moindre coût possible les demandes d'accompagnement au financement, qu'il s'agisse de crédits ou de garanties.

Nous avons besoin par ailleurs d'approfondir nos partenariats avec les réseaux bancaires, les réseaux de proximité, les collectivités territoriales – avec lesquelles nous travaillons beaucoup dans le cadre de Sofaris Régions, dont nous sommes actionnaires avec la Caisse des Dépôts et Consignations – ou encore les institutions homologues au sein de l'Union européenne et les autres institutions du secteur public. Ainsi, nous avons mis au point, avec l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, des produits correspondant aux besoins des PME dans certains secteurs particuliers.

### **Monsieur Dominique BAERT**

Ne pourriez-vous envisager de renforcer le soutien que vous apportez en fonds propres aux PME par des apports en compte courant qui pourraient être d'une excellente complémentarité, notamment au cours de la période critique des trois premières années d'existence de la société ?

La BDPME ne serait-elle pas plus efficace si elle pouvait prendre, seule, le relais des prêts à la création d'entreprise sans partenariat bancaire ?

La structure du capital de la BDPME montre une participation directe de l'Etat français de 50,53 % aux côtés des 39,66 % détenus par la Caisse des Dépôts et Consignations. Cette composition peut-elle évoluer et quel en serait le schéma optimal ?

### **Monsieur Elie COHEN**

Quelle est aujourd'hui la part des activités dérivant purement et simplement de la mission traditionnelle de gestion des procédures pour le compte de l'Etat et celle relevant d'une activité plus classique de financement des PME ?

Par ailleurs, avez-vous déterminé la part entre les missions d'intérêt général et les activités purement concurrentielles, ce qui conduit à distinguer plus nettement les différents types de métiers ?

Sur les mérites spécifiques des formes d'organisation étrangères, j'ai retenu la formule italienne, car je travaille actuellement sur les procédures d'enchères. Y aurait-il une évolution possible vers une mise aux enchères des missions d'intérêt général pour qu'elles soient exercées par des entreprises à statut bancaire plus classique ?

Quels sont les modes d'articulation et de coopération entre la BDPME et la Caisse des Dépôts et Consignations, qu'il s'agisse de l'établissement public ou de CDC Ixis ?

Vous avez évoqué la mise en place d'une fonction « on line » sur extranet pour les garanties accordées à la création de petites entreprises, lorsque vous financez des marchés publics. Existe-t-il des développements similaires dans le domaine du « B to B » (business to business) ?

**Monsieur Jean-Pierre MOUSSY**

Pouvez-vous nous renseigner sur la nature des financements de la BDPME, notamment en matière d'investissement ?

Par ailleurs, pourriez-vous nous développer la description de la structure régionale de la BDPME ?

**Madame Ariane OBOLENSKY**

Le besoin en fonds propres des PME reste un vrai problème, même s'il est moins vif aujourd'hui, car elles ont augmenté substantiellement leur taux d'autofinancement. Parallèlement, beaucoup de PME ne souhaitent pas ouvrir leur capital, souvent par crainte d'une perte d'indépendance.

En tant que banquier, et dans l'intérêt de l'entreprise, il ne faut pas s'interdire de lui conseiller de rencontrer un « capital-risqueur ». C'est d'autant plus important lorsqu'il s'agit de préparer des transmissions d'entreprises, problème économique majeur.

Mais il faut pouvoir offrir des formules alternatives. C'est pour cela que nous avons mis en place le « contrat de développement » qui, bien que proposant un financement à un taux majoré, permet des profils de remboursement mieux adaptés aux différents projets, et la possibilité d'une forme d'intéressement pour le prêteur, fonction du chiffre d'affaires du projet.

Personnellement, je souhaiterais que l'on puisse aller plus loin. En effet, le développement des mécanismes de quasi fonds propres est pénalisé en France par l'application du taux de l'usure aux crédits des PME. La BDPME s'est affranchie, avec la bénédiction des pouvoirs publics, du rôle de cofinancement dans certains domaines, où elle a servi d'incubateur. Il faut lui laisser le pouvoir de mesurer l'adaptation de ses nouveaux produits sur le marché, leur évolution et les moyens de les perfectionner.

En revanche, nous ne revendiquons pas d'être un « financeur direct ». Tout d'abord, cela engendrerait un vrai problème face au profil de risque de l'institution : le secteur bancaire pourrait bien avoir la tentation d'écrémer les bons dossiers et de renvoyer à l'organisme public les moins bons. De plus, nous serions considérés non plus comme partenaire mais comme concurrent et l'ensemble de notre collaboration avec le secteur bancaire s'en trouverait compromise.

Sur l'évolution du schéma capitalistique, la réponse appartient essentiellement aux actionnaires. Ceci dit, la BDPME a trois partenaires majeurs, hormis les collectivités territoriales : l'Etat, qui lui assigne une mission d'intérêt général et qui dote la Sofaris ; la Caisse des Dépôts et Consignations, qui remplit aussi des missions d'intérêt général auprès des PME ; et le système bancaire, sans lequel ni la Caisse des Dépôts et Consignations, ni la BDPME ne peuvent intervenir.

En réalité, notre mission essentielle est de faire en sorte que les banques prennent en charge les PME. Dans ces conditions, il est souhaitable que ces trois acteurs soient représentés au sein du groupe BDPME. En l'absence d'un rôle effectif de leur part, l'activité de la BDPME pourrait s'en ressentir et j'aurais à exprimer, en tant que dirigeant, des soucis sur les moyens d'accomplir ma mission.

#### **Monsieur Dominique BAERT**

Le partenariat bancaire fait une place essentielle au réseau des Banques populaires. Sommes-nous dans une configuration optimale sur ce point ?

#### **Madame Ariane OBOLENSKY**

Ce schéma, héritage de l'histoire, fonctionne et je pense qu'il ne faut pas le modifier. La présence des banques est assurée au niveau de la Sofaris ; toute la place bancaire est au capital de Sofaris. Ceci est essentiel pour des raisons commerciales et de régulation, afin d'éviter trop de sélection anti-risque.

Les Banques populaires sont le premier partenaire commercial de la Sofaris et probablement du CEPME, donc de l'ensemble de la BDPME. C'est un groupe très implanté dans les PME qui a toujours eu l'extrême délicatesse de ne jamais nous mettre le « couteau sous la gorge », même aux instants difficiles de la vie de l'institution.

Nous avons connu une longue histoire chahutée mais, actuellement, nous ne gérons comme procédure publique que la procédure de garantie Sofaris, dotée par la loi de Finances. Nous exerçons des activités de cofinancement en partage du risque qui ne sont jamais en concurrence avec les banques, excepté l'activité de fonds propres à laquelle nous songeons d'ailleurs à étendre la règle de cofinancement.

Il faut, en matière de PME, adapter son organisation à l'état du marché. Il n'existe pas de modèle unique. Il s'agit de fournir la meilleure qualité de service. Le Mediocredito a opté pour une mise en concurrence « à l'italienne ». Il s'agissait auparavant d'une institution qui, comme la BDPME, gérait des procédures sans mise aux enchères. Il y a eu mise aux enchères et le Mediocredito s'est adapté ... C'est un cas unique et je reste sceptique sur ce genre de situation.

Je suis convaincue que les nouvelles technologies peuvent nous aider à évoluer et à présenter un meilleur service. Nous essayons d'améliorer notre système de préfinancement des marchés publics. Ainsi, chaque entreprise pourrait bénéficier d'une meilleure information en consultant directement son compte, ce qui allégerait considérablement notre travail. Ensuite, nous essaierons de faire jouer une véritable interaction. C'est un des objectifs de la BDPME. Les procédures de garantie peuvent aussi, sous certaines conditions, être mises en ligne. Mais cela réclame de lourds investissements.

En matière d'investissement, nous devons essayer d'être plus performants sur l'offre de produits proposés aux entreprises. Il faut absolument réaliser des financements en quasi fonds propres car la capacité d'investir bute sur la capacité d'endettement. Il faut aussi développer, en France, la qualité des services d'accompagnement. J'ai été frappée par la qualité des services, notamment d'expertise, offerte aux PME américaines. Enfin, nous devons veiller à ce que l'investissement soit bien cerné, car il est aujourd'hui de plus en plus immatériel.

Notre structure régionale comprend 40 implantations regroupées en 7 grands réseaux métropolitains. Sofaris Régions, détenue avec la Caisse des Dépôts et Consignations, propose des services de gestion pour des fonds de garantie créés par les collectivités territoriales, en complément de l'apport de Sofaris « national ». Ainsi, les collectivités territoriales déterminent leurs priorités et leurs objectifs industriels ; Sofaris Régions en assure la gestion avec ses propres politiques d'engagement, sa technologie et s'engage sur le risque de bonne fin.

Notre effectif est actuellement de près de 550 personnes en régions pour un produit net bancaire de 1,5 milliard de francs.



**4. Audition de Monsieur Benoît Jolivet,**  
**Secrétaire général du Conseil national du Crédit et du Titre**  
***sur la mise en place d'un service bancaire de base***  
**(le 12 décembre 2000)**

Lorsque l'on parle de service bancaire de base, on se situe dans le champ de l'exclusion financière. Or, qu'est-ce qu'un exclu en matière financière ? Qu'est-ce, en fait, que la citoyenneté financière ? Quels en sont les contours et les spécificités ? Quelle population recouvre-t-elle alors même que 98 % des Français sont aujourd'hui bancarisés ?

Dans un environnement mouvant, la progression s'est faite étape par étape.

L'idée d'un service bancaire de base apparaît en 1984, dans le cadre de la loi bancaire, avec l'institution du droit au compte. Ce droit, quasi inexistant dans les pays étrangers, notamment dans les pays européens, est primordial en France où, si l'on ne détient pas de compte bancaire, on n'existe ni sur le plan financier, ni même sur le plan civil.

Le Comité consultatif dit des « Usagers des banques » a souligné depuis la nécessité d'assurer un service minimum et a donc développé l'idée d'un « service bancaire élémentaire ou de base ». Le premier service bancaire de base s'est mis en place de manière contractuelle, garantissant certaines prestations pour accéder à une vie économique pleine, comme la carte de retrait, les relevés de compte...

Puis, ce même Comité s'est penché longuement sur la mise en place des conventions de compte. Le Gouvernement, en accord avec les partenaires, s'apprête aujourd'hui à déposer un texte pour contractualiser les relations banques/clients. On a ainsi regroupé tous les éléments du service bancaire de base pour élaborer ces conventions de compte. Mais, le système fait l'objet de critiques car les associations de consommateurs dénoncent un manque d'information en la matière.

L'article 137 de la loi de 1998 sur la lutte contre les exclusions, qui réaffirme le droit au compte, prévoit expressément la création d'un service bancaire de base en précisant que « les établissements de crédit, les services financiers de La Poste ou du Trésor public ne pourront limiter les services liés à l'ouverture d'un compte de dépôt aux services bancaires de base que dans des conditions définies par décret. En outre, l'organisme désigné par la Banque de France (...) exécute sa mission dans des conditions tarifaires fixées par décret... ». La fixation par décret des conditions tarifaires est une entorse spécifique et ciblée aux règles de la concurrence, au nom de la lutte contre l'exclusion.

Nous nous situons ainsi dans un état de droit législatif prévoyant de définir le périmètre et la tarification par décret, mais le contenu du service bancaire n'est toujours pas déterminé. La loi impose un droit au compte et un service bancaire de base comme socle minimum. Ce service bancaire de base s'applique alors uniquement à ceux qui bénéficient de l'ouverture d'un compte au titre du droit au compte.

Par ailleurs, il faut souligner que tout le secteur financier, et pas seulement le secteur public, est concerné. Il s'agit bien d'une mission globale de l'ensemble de la communauté financière, même si le secteur public peut remplir une mission particulière, comme le montrent les statuts des Caisses d'épargne, par exemple. La communauté financière et bancaire est donc prête à jouer un rôle citoyen participant à une mission collective.

Dans le cadre de la mission sur l'aménagement des relations entre banques et clients, que j'ai conduite à la demande des Ministres de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, il fallait définir les différentes voies à retenir pour favoriser la lutte contre les exclusions : un équilibre mutuellement profitable entre les établissements de crédit et leurs clients, l'accès aux services bancaires, la protection des clients les plus fragiles...

La lettre de mission précisait que « l'ensemble de la clientèle, et notamment la plus fragile, doit se voir offrir par l'ensemble des établissements de crédit un service de qualité et accessible, en conformité avec les dispositions de la loi sur la lutte contre les exclusions de juillet 1998. Il s'agit là, de notre point de vue, d'un enjeu majeur de toute évolution du partenariat entre les banques et les consommateurs. Il faudra naturellement veiller à la cohérence des propositions faites avec les règles et évolutions prévisibles européennes. »

L'idée sous-jacente était de faire évoluer, si possible en concertation, les particularismes français en matière de relations banques/clients et notamment le « ni-ni » - ni rémunération des dépôts à vue, ni paiement des chèques - pour mettre en place une certaine déréglementation concertée de notre système. Mais il ne fallait pas que cette déréglementation partielle et concertée, probablement inévitable dans le cadre du système européen et particulièrement de la monnaie unique, aboutisse à une détérioration en matière d'exclusion bancaire.

Deux autres idées interviennent parallèlement. Tout d'abord, les banques doivent être soumises aux règles de droit commun en matière de concurrence. De plus, le service bancaire de base doit garantir contre toute exclusion bancaire ou financière. Le sujet s'articule alors autour de ces trois points : évolution du partenariat banques/clients, droit commun de la concurrence et service bancaire de base.

Dans ces discussions très soutenues, il est intéressant de noter que le secteur financier, c'est-à-dire banques et assimilées, y compris La Poste, a toujours affiché une position concertée et uniforme.

On s'est, en revanche, assez rapidement trouvé en situation de clivage du côté des consommateurs et des associations. Ceci montre que le débat financier n'est qu'un élément d'une question plus complexe relative à la structuration du secteur de la consommation en France. En effet, ce dernier comporte déjà 18 associations représentatives siégeant au Conseil national de la Consommation.

Les discussions ont fait ressortir deux philosophies différentes : une approche classique, défendue jusqu'à présent par le Gouvernement et le Législateur qui, s'interrogeant sur la manière de gérer un problème de population en exclusion potentielle, cherche à cibler la population visée, à analyser le contenu du service bancaire de base et à en déterminer le prix. La France a déjà expérimenté de tels systèmes en matière de lutte contre l'exclusion dans les secteurs de l'électricité, du téléphone et de l'eau.

Entre le secteur financier et une moitié des représentants des consommateurs, nous sommes parvenus à un quasi accord sur le contenu - tenue de compte, information, opérations courantes, accès aux liquidités et paiements à distance -, sur le prix - en fixant le coût du service rendu aux alentours de 2 euros par mois - et sur l'élargissement de la cible en retenant, soit la liste des bénéficiaires du service universel des télécommunications - les Rmistes, les allocataires de la SS et de l'AH -, soit les Rmistes et les personnes percevant des revenus équivalents, sous réserve que les banques n'aient pas à établir les certificats d'appartenance.

Il faut souligner que les banques étaient prêtes à accorder la gratuité aux personnes domiciliées dans les associations agréées, mais cette proposition n'a pas été retenue faute d'intérêt des partenaires.

L'autre approche, défendue par la seconde moitié des représentants des consommateurs, est plus globale. Elle prône un service de base bancaire universel, et refuse de procéder à un tri pour sélectionner la cible. Les partisans de cette philosophie réclament la gratuité et font valoir que la monnaie est un bien collectif qui ne doit pas être rémunéré, qu'il s'agit d'une mission régaliennne et d'une contrainte de service public imposée au secteur financier, et que les banques, « vivant » de l'argent qui leur est confié, n'ont pas en plus à se rémunérer.

Les administrations ont fortement attiré l'attention des partisans de la solution globale sur le problème de sa compatibilité avec la législation européenne en matière de concurrence.

En effet, la première approche est probablement en accord avec les idées de la Commission européenne dans la mesure où elle cible la population : les personnes en situation d'exclusion ont droit à un traitement spécifique, bien que portant limitation aux règles de la concurrence, parce que la lutte contre l'exclusion a priorité sur la concurrence.

En revanche, dans un système universel et gratuit, les problèmes communautaires paraissent plus complexes. A ce stade, la Commission n'a cependant pas traité du sujet, puisque la France est la seule, à ce jour, à avoir envisagé un dispositif de ce type.

La divergence fondamentale entre les deux philosophies a entraîné un constat de désaccord. Les organisations de consommateurs militant pour le service universel et gratuit ont refusé de poursuivre la négociation.

L'importance et l'intérêt du sujet sont de plus en plus d'actualité dans les différents pays européens. La Belgique a fait le plus d'avancées dans ce domaine mais c'est le Royaume-Uni qui se pose le plus de questions, car le gouvernement en place a fait de la lutte contre l'exclusion une priorité. Les Anglais n'ont cependant ni droit au compte, ni carte d'identité... Il y a donc une démarche de réflexion au niveau communautaire, mais la France reste pionnière, avec la Belgique, pour les réalisations.

### **Monsieur Jacques FOURNIER**

Je n'ai pas bien saisi le problème : je ne suis pas Rmiste et pourtant je pense bénéficier gratuitement des services bancaires de base !

Ne serait-ce pas plus un problème d'accès qu'un problème de prix ?

**Monsieur Benoît JOLIVET**

Du fait notamment de la concurrence, les banques évoluent vers des services qui comportent des segmentations de clientèle ou se présentent de plus en plus sous forme de « packages bancaires ». La plupart des clients reçoivent aujourd'hui ces services minimaux, mais ils sont en partie payants.

Notons, comme seul exemple, que le service de base ne comprend pas la mise à disposition d'un chéquier.

**Monsieur Elie COHEN**

En réalité, le problème n'est-il pas simplement que ce service bancaire de base, par le biais des dates de valeur ou le fait que les dépôts ne sont pas rémunérés, n'est pas gratuit ? Les banques veulent changer la règle du jeu, identifier les services et les faire payer. Dans cette logique, il est normal que se pose la question des conditions d'accès au service de base.

**Monsieur Benoît JOLIVET**

Il faut rappeler que le problème a d'abord été posé par le Législateur lui-même. Par ailleurs, il est indissociable de la réflexion d'ensemble sur la relation banques/clients. Ainsi, en matière de rémunération des dépôts à vue, nous serons sous contrainte communautaire. Cette rémunération a été mise en place en France en 1969, dans le cadre de la politique monétaire française de l'époque, qui consistait à favoriser l'épargne stable ou consolidée au détriment de tout ce qui était à vue.

Aujourd'hui, la Commission européenne estime que la France n'est plus fondée à prendre des décisions de cette nature et que, par ailleurs, en accord avec la Banque centrale européenne, il s'agit là d'un obstacle à la circulation des capitaux dans des conditions uniformisées sur l'ensemble de la zone euro.

Cela ne veut pas dire que les banques seront tenues de rémunérer - certaines d'entre elles ont déjà préféré octroyer d'autres avantages - mais on touche ainsi à l'ensemble du compte d'exploitation bancaire. Se pose aussi la question de la gratuité du chèque, qui n'est pas un sujet communautaire.

**Monsieur Elie COHEN**

Pourrait-on envisager qu'une banque décide de ne pas rémunérer les dépôts mais de faire payer les chèques ?

**Monsieur Benoît JOLIVET**

Oui. L'enjeu est celui de la concurrence entre les banques, notamment sur la rémunération des moyens de paiement. Certaines banques pourraient ne pas rémunérer les dépôts et ne pas faire payer les chèques par statu quo volontaire.

Que représente le prix d'un chèque ? Il n'y a pas de réponse consensuelle à cette question.

**Monsieur Dominique BAERT**

Certains travaux du Conseil national du Crédit et du Titre en avaient chiffré le coût.

**Monsieur Benoît JOLIVET**

Chaque banque a un coût propre du chèque. Ainsi, si le système se libéralise, la concurrence jouera à plein.

**Monsieur Elie COHEN**

Si l'on doit considérer le service bancaire de base comme une mission de service public imposée à toutes les banques, quel que soit leur statut public ou privé, notre débat n'est pas pertinent au regard des responsabilités spécifiques du secteur public financier.

**Monsieur Benoît JOLIVET**

En effet, la loi précise bien qu'il s'agit d'une responsabilité de l'ensemble du secteur financier. Elle n'assigne pas de rôle spécifique au secteur public. S'il veut en jouer un, ce sera soit celui que la loi lui aura confié par ailleurs, soit celui qu'il aura choisi lui-même dans ses statuts. Ainsi, les Caisses d'épargne et La Poste ont déjà signifié qu'elles entendaient faire de la lutte contre l'exclusion une mission spécifique. On suppose que les exclus financiers sont en grande partie dans ces réseaux, mais l'on ignore en quel pourcentage.

**Monsieur Elie COHEN**

C'est l'objet de ma deuxième question. Dans le cas d'une sur-représentation de ces catégories dans certains réseaux, notamment dans le réseau postal qui joue un rôle de véritable service public financier puisqu'il est souvent le dernier recours, y aura-t-il un changement dans le cadre du dispositif décrit ?

Il y avait auparavant non concurrence, oligopolisation du secteur et exclusion des mauvais risques par les banques et donc, mission de service public exercée de fait par le secteur public. Y aura-t-il désormais une vraie concurrence entre les banques pour attirer les exclus du système financier ?

Ne risquons-nous pas plutôt de constater une certaine reproduction du système préexistant, alors que nous aurons davantage « enfoncé » La Poste et les Caisses d'épargne dans un rôle de garant financier de dernier ressort, sans même leur donner l'excuse de demander une indemnité spécifique pour la mission de service public qu'elles assument.

**Monsieur Benoît JOLIVET**

Nous ne disposons pas d'informations pour déterminer où se trouvent les exclus. Les banques affirmant comporter une partie de leur clientèle en situation de quasi exclusion, déclarent la traiter comme les autres clients.

**Monsieur Elie COHEN**

On ne peut ignorer que les banques des grands réseaux traditionnels font un tri dans leur clientèle !

**Monsieur Benoît JOLIVET**

Nous ne sommes pas capables aujourd'hui d'analyser les clientèles bancaires à partir de ce critère. Cela a fait l'objet de discussions interminables.

**Monsieur Dominique BAERT**

Nous possédons bien les statistiques des interdits bancaires par réseau.

**Monsieur Benoît JOLIVET**

Le recouvrement entre exclusion financière et interdiction légale d'accès à la monnaie scripturale n'est que partiel. Nous avons établi un rapport entièrement consacré aux interdits de chéquiers, car on avait jusqu'à présent beaucoup débattu de ce sujet sans en connaître le contenu. Je ferai parvenir aux membres du Haut Conseil ce rapport intéressant et, à certains égards, un peu surprenant. Il confirme très clairement que les « interdits bancaires » sont pour la plupart des personnes en situation difficile par manque de revenus, mais le plus souvent, par concomitance avec des accidents de la vie. Ce n'est qu'un premier début de réponse, alors que vous imaginez aisément que les associations de consommateurs sont particulièrement pugnaces sur le sujet !

Par ailleurs, je constate, sans prendre parti, que le secteur financier affirme ne pas vouloir exclure de catégories.

**Monsieur Jean-Pierre MOUSSY**

Il faut bien conclure que nous sommes devant un vide. Malgré la loi contre l'exclusion, nous ne disposons pas de décret, ni d'accord puisque les négociations menées n'ont pas abouti. Faut-il alors relancer les négociations ou le pouvoir législatif ?

Je m'interroge sur ce fameux chiffre de bancarisation de 98 % de la population - dont 35 % possèdent au moins deux comptes - quand on sait qu'il y a 2 215 000 chômeurs, 1 137 000 personnes qui touchent le RMI et que, par ailleurs, les personnes ayant des difficultés à parler, lire et écrire ou maîtriser le français sont de l'ordre de 2,3 millions...

**Monsieur Dominique BAERT**

....sans oublier les 2,5 millions d'interdits bancaires....

**Monsieur Jean-Pierre MOUSSY**

Quel est donc le fondement de ces 98 %, même si malheureusement certaines personnes cumulent les situations difficiles ? Je crois qu'il faudrait sérieusement vérifier les chiffres.

Enfin, je considère comme essentiel le prochain passage à la monnaie unique afin que toutes les catégories de la population puissent se servir de ce nouveau référentiel de prix. L'euro doit être un facteur supplémentaire d'intégration sociale. Pour cela, il faut régler quelques problèmes majeurs et je pense qu'il y a urgence en la matière.

**Monsieur Benoît JOLIVET**

J'ai essentiellement traité des moyens de paiement, mais il reste le problème des prêts. Certains ont suggéré de retenir comme base la population couverte par la CMU.

Il faut, en effet, progresser de manière opératoire dans la voie de la véracité des chiffres.

Je partage entièrement, par ailleurs, la réflexion sur l'euro, facteur d'intégration.



**5. Audition de Monsieur Martin Vial,  
Président de La Poste  
sur les services financiers de La Poste  
(le 9 janvier 2001)**

Parmi ses préoccupations, le Haut Conseil a exprimé la priorité de renforcer les services financiers de La Poste.

En d'autres temps, cette formulation aurait suscité une avalanche de réactions vives et parfois hostiles d'une partie de la place financière parisienne !

Aujourd'hui, les services financiers de La Poste ont acquis une place pleine et entière au sein du paysage financier français. Cette reconnaissance est le fruit de l'histoire ancienne et récente de La Poste qui a démontré sa légitimité en matière de services financiers.

Mais, pour que La Poste puisse jouer un rôle déterminant dans un pôle financier public, un certain nombre de conditions doivent être réunies.

Je vous ai remis un dossier retraçant le passé de La Poste et rappellerai seulement que la mise en cause de l'existence de services financiers est peu appréciée par les postiers, car cette activité a généralement précédé celle de la plupart des banques françaises.

Sans remonter à 1817, date de la création du service des reconnaissances d'articles d'argent, ancêtres de nos mandats, ou à 1879, date de l'ouverture du service des encaissements à domicile, traitement des factures, expédition d'objets contre remboursement..., j'aimerais préciser que La Poste a contribué au développement de l'épargne populaire.

Dès 1868, les bureaux de poste ont distribué les produits d'assurance de la Caisse nationale d'Assurance - future CNP - destinée à couvrir les décès et les accidents.

1881 a marqué les débuts de la Caisse nationale d'Epargne postale.

En 1918, le lancement des CCP est la première contribution de La Poste au développement de la monnaie scripturale en France. En l'absence d'offre alternative privée, les services financiers de La Poste sont donc à l'origine du développement du chèque par les particuliers.

En 1959, lors de la création de la Caisse nationale de Prévoyance, La Poste s'est engagée de façon massive dans l'assurance-vie.

Ces vingt dernières années, nous avons par ailleurs développé notre offre de produits d'épargne par la distribution de Sicav notamment, et, dans les années 1980, nous avons largement participé à la souscription d'emprunts de toutes sortes et de bons du Trésor.

Ainsi, à la fin des années 1980, La Poste avait connu deux siècles d'essor en matière de distribution de produits financiers et de collecte d'épargne, mais elle faisait face à un risque majeur de dépérissement. En effet, elle reposait sur deux pieds d'argile : d'une part le livret A, dont l'existence pouvait être remise en cause par l'apparition de produits défiscalisés distribués par l'ensemble des banques, et d'autre part les CCP qui enregistraient une fuite de clientèle au profit d'autres réseaux en pleine évolution depuis les années 1960.

La loi de 1990, transformant l'Administration des PTT en deux entreprises publiques, La Poste et France Télécom, marqua une rupture majeure. Alors qu'auparavant, le lancement de tout produit financier était soumis à l'accord de la tutelle, le Législateur reconnaissait de façon explicite le rôle des services financiers de La Poste dans la vie économique française. Ainsi, l'article 2 de la loi octroyait à La Poste le droit d'« offrir des prestations relatives aux moyens de paiement et de transfert de fonds, aux produits de placement et d'épargne, à la gestion des patrimoines, à des prêts d'épargne-logement et à tous produits d'assurance ».

Pour La Poste, c'est une phase de reconquête qui s'engage alors, avec comme objectif de renforcer sa présence sur le marché des particuliers et de s'affirmer comme un acteur légitime de l'ensemble de la communauté bancaire.

Aujourd'hui, La Poste occupe 9 % du marché des particuliers. Les encours ont dépassé 1 200 milliards de francs en 2000, enregistrant ainsi une croissance de plus de 20 % depuis 1996, et nous pensons atteindre 1 400 milliards de francs en 2002. Fin 1999, le produit net bancaire des services financiers de La Poste s'élevait à 22,9 milliards de francs, soit 23 % du chiffre d'affaires consolidé du groupe ; il en représentera en 2000 plus de 25 %. L'accroissement du produit net bancaire a été de 13,3% par rapport à 1996.

La décennie 1990 a donc permis d'arrêter le déclin et l'érosion continue des parts de marché de La Poste depuis 1980.

Les services financiers de La Poste ont acquis, depuis deux ou trois ans, une nouvelle maturité grâce à la mise en œuvre de responsabilités en matière de gestion de fonds et d'actifs.

En 2000, la création d'Efiposte, structure filiale chargée de gérer les fonds des chèques postaux, a permis à La Poste d'exercer en pleine capacité la gestion des fonds des dépôts à vue collectés auprès de ses clients. Cette revendication très ancienne, actée dans la loi de 1990, est bien définie dans le contrat de plan signé en 1998. D'ores et déjà, environ 40 % des encours clients ont été transférés par le Trésor auprès d'Efiposte.

La deuxième responsabilité concerne la prise de contrôle majoritaire de notre filiale Sogéposte, auparavant détenue à 50/50 avec la Caisse des Dépôts et Consignations, qui affiche une compétence historique dans le domaine de la gestion de Sicav et de fonds communs de placement distribués par La Poste.

La troisième responsabilité est celle que nous entendons assumer au sein de la CNP. J'évoquais la CNP comme étant l'un des axes majeurs de développement de la collecte et des activités commerciales dans les années 1980 et 1990. Aujourd'hui, La Poste est un acteur essentiel dans la distribution de produits d'assurance-vie, mais elle n'avait aucun rôle, dix ans auparavant, dans la gestion de la CNP. La Poste est entrée progressivement au capital de la CNP et en détient dorénavant 36 %, de concert avec les Caisses d'épargne, via Sopassur.

Enfin, l'importance du développement récent des produits d'assurance s'est traduite par la création d'Assurposte, en joint-venture avec la CNP, chargée de gérer les produits d'assurance de personnes, distribués aujourd'hui à titre expérimental.

Ainsi, d'un statut de « simple distributeur » de produits d'épargne, d'assurance-vie et de dépôts à vue, La Poste entend exercer des responsabilités en amont, en matière de gestion de fonds et d'actifs.

Cette stratégie correspond aux objectifs de rentabilité et de développement de marges fixés aujourd'hui aux services financiers. Il est, en effet, nécessaire que La Poste maîtrise l'ensemble des éléments contribuant au compte de résultat de son activité financière, que ce soit les charges relevant du marketing et de la distribution, mais aussi la rentabilité des fonds gérés qui jusqu'alors nous échappait. La Poste pourra ainsi financer ses investissements et sa modernisation.

Forte de cette légitimité, La Poste entend jouer un rôle important en apportant une contribution déterminante au pôle financier public.

Il me semble que les grandes missions d'un tel pôle se regroupent autour de trois axes :

- d'une part, les missions d'intérêt général à caractère social, lutte contre l'exclusion, cohésion territoriale ... ;

- d'autre part, les missions d'intérêt économique général visant à contribuer à l'optimisation de l'emploi de l'épargne et de certains circuits de financement de l'économie ainsi qu'à la diffusion de nouvelles technologies, dans les domaines où les pouvoirs publics voudraient bénéficier d'un tel vecteur ;

- enfin, au moment où s'achève le marché unique en Europe, au moment où l'Union s'apprête à accueillir de nouveaux membres, dans un contexte où le droit de la concurrence et les règles du marché sont prééminents, il n'est pas indifférent que l'Etat dispose de leviers ou d'instruments dont les missions et les actions sont relayées par les pouvoirs publics.

Les services financiers de La Poste entendent bien assurer des missions d'intérêt général, bien qu'aucune obligation légale ou réglementaire ne leur soit imposée en la matière. Les seules obligations de service public de La Poste, définies par la loi et le cahier des charges, concernent le courrier.

Cela étant, les services financiers de La Poste assument de fait des missions d'intérêt général importantes.

J'ai évoqué, pour le passé, le développement de la monnaie scripturale ou de grands produits d'épargne. La Poste entend aussi contribuer, de façon non exclusive mais éminente, à des actions particulières d'actualité, grâce au réseau de ses bureaux, comme le passage à l'euro ou la diffusion du porte-monnaie électronique, car les établissements de la place financière ont décidé collectivement d'en accélérer le rythme pour qu'il puisse jouer un rôle effectif en 2002.

Par ailleurs, au-delà de la vulgarisation ou de l'appropriation de certains outils par les particuliers, La Poste continue de promouvoir des valeurs d'accessibilité et de proximité. Ainsi, les associations de consommateurs et tous les observateurs reconnaissent que les tarifs financiers de La Poste figurent parmi les moins chers du marché. Par ailleurs, la proximité physique des 17 000 points de contact répartis sur l'ensemble du territoire permet à La Poste de toucher les populations rurales et urbaines.

La France de 2001 est urbaine et le rôle de La Poste dans les grandes villes, les banlieues et les zones sensibles est particulier. La Poste dispose de près de 500 établissements dans les zones urbaines sensibles et y crée chaque année vingt à trente établissements supplémentaires dans le cadre de ses engagements avec l'Etat. Ceci la conduit à régler mensuellement 2 millions de prestations à caractère social et à distribuer 40 % des allocations sociales (RMI, logement...).

La Poste participe aussi au développement de nouveaux produits. Les tests, que nous effectuons actuellement pour lancer un produit d'assurance complémentaire santé, ont démontré que 50 % des souscripteurs ne disposaient d'aucune couverture maladie complémentaire. De plus, nous nous engageons à offrir des cartes de débit à autorisation systématique aux populations les plus fragiles dont les revenus sont extrêmement limités : 270 000 cartes ont déjà été diffusées, ce qui prouve notre implication auprès de cette clientèle.

Les missions d'intérêt général ne peuvent être la seule contribution de La Poste au pôle financier public. Il faut aussi une justification économique : les services financiers de La Poste doivent dégager une valeur ajoutée pour le secteur public et son actionnaire, l'Etat, par le développement du chiffre d'affaires du groupe et de ses résultats. La Poste facilite le fonctionnement de l'Etat. Elle est sollicitée pour assurer l'approvisionnement des caisses des comptables publics, y compris dans le nouveau système mis en place par la Direction générale de la Comptabilité publique.

Par ailleurs, La Poste concourt à 40 % du chiffre d'affaires de la CNP et favorise ainsi indirectement la création de valeur pour l'ensemble du pôle CNP et pour l'Etat actionnaire.

Dans le domaine des nouvelles technologies, le repositionnement de l'ensemble des activités de La Poste sur l'offre de service intégrant Internet, par exemple, est une condition vitale de développement et de pérennité du groupe dans les années à venir. Ceci vaut également pour le pôle des services financiers grâce, notamment, à l'installation de 1000 bornes « cyberposte » et de milliers d'automates bancaires sur l'ensemble du réseau.

La Poste contribue encore à l'optimisation de l'emploi de l'épargne. Le livret A représente 300 milliards de francs d'encours. En outre, La Poste a déterminé avec la Direction du Trésor des objectifs dans la gestion des fonds des comptes courants postaux. Ces contraintes d'emploi nous amènent à participer au financement des émissions publiques de l'Etat ou à d'autres émissions de premier niveau, en France comme en Europe.

La Poste entend, aussi, jouer un rôle éminent au sein du pôle financier public dans la mesure où elle souhaite assurer la complémentarité entre les acteurs.

Entre La Poste, banque de détail, et la Caisse des Dépôts et Consignations, banque d'investissement, ou CDC Ixis, son nouveau pôle financier, il existe une réelle complémentarité.

Entre La Poste, et les Caisses d'épargne qui distribuent des produits d'assurance, et la CNP qui les conçoit et les gère, il y a aussi complémentarité.

Entre La Poste et les sociétés créées en partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations, Sogéposte en particulier, gestionnaire d'actifs appuyé sur les compétences et la puissance de la Caisse, il y a bien complémentarité.

Mais, pas plus qu'ils ne doivent être cantonnés dans le rôle de simples distributeurs, les acteurs publics ne peuvent restreindre leurs alliances potentielles à la seule sphère publique. Le secteur financier public doit pouvoir s'ouvrir à d'autres missions et à d'autres acteurs, notamment en matière de développement international. S'agissant par exemple de la poste, même si notre cible reste le marché des particuliers en France, les alliances avec d'autres opérateurs postaux, européens ou non, peuvent nous amener à proposer, avec les acteurs du pôle financier public, des offres à l'étranger en s'appuyant sur les réseaux de nos partenaires. Ainsi, je rencontrerai, la semaine prochaine, le Président de la poste italienne pour la diffusion de Sicav et de fonds communs de placement gérés par Sogéposte.

La Poste, vous le voyez, n'est pas restée inactive. Je me permettrai de saisir cette bonne volonté dont nous faisons preuve, me semble-t-il, pour attirer votre attention sur trois risques majeurs qui planent sur nos services financiers, et qui - sans actions correctives - les conduiront inmanquablement au dépérissement et à la marginalisation.

Le premier risque est que La Poste devienne la « banque des personnes âgées ». Aujourd'hui, 40 % des encours sont détenus par des clients de plus de soixante-dix ans et nous assistons parallèlement à une fuite des jeunes clients. Ainsi, le paradoxe est qu'un mineur sur trois est client des produits d'épargne de La Poste mais qu'à l'âge de vingt-cinq ans, seulement 3 % de ces jeunes ont La Poste comme banque principale. Pourquoi ? Tout simplement parce qu'ils ne peuvent trouver à nos guichets les produits dont ils ont besoin, à leur entrée dans la vie étudiante, puis dans leur vie active : les crédits personnels, ou encore les crédits à la consommation.

Le deuxième risque est que La Poste, qui exerce de plein gré des missions d'intérêt général non fixées par un cadre légal ou réglementaire, ne soit confinée dans le rôle de « banque des pauvres ». A l'heure où se préparent les textes sur le service bancaire de base dans le cadre de l'application de la loi sur l'exclusion, La Poste ne souhaite pas jouer un rôle exclusivement social avec les clientèles les plus déshéritées ou les plus exposées. En effet, un certain nombre d'établissements financiers ont la tentation de repousser vers les services financiers de La Poste ces clients qu'ils ne désirent pas.

Dans le débat sur le « service universel bancaire » figure l'idée que La Poste serait un bon acteur pour la clientèle exclue et « non rentable ». Cette conception, qui me paraît contraire à la loi bancaire de 1984, avait été repoussée par le Gouvernement et le Législateur.

Confiner La Poste dans ce rôle serait destructeur, notamment sur le plan économique. Cela aboutirait rapidement à évincer automatiquement les clients disposant de ressources moyennes ou élevées et réduirait de ce fait leur contribution aux marges de l'activité financière de La Poste. De plus, sur le plan financier, cette logique amènerait à créer une sorte de « ghetto ».

Le troisième risque est que La Poste soit marginalisée et devienne une « banque restreinte ». L'accélération de la dernière décennie a permis aux grands réseaux de la bancassurance multi-canaux de couvrir tous les besoins des particuliers. Aujourd'hui, La Poste ne peut pas suivre ce mouvement car son champ d'intervention n'est pas aussi vaste, notamment dans le domaine du crédit et de l'assurance.

Il faudra bien mesurer, dans les prochaines discussions avec l'Etat, ces risques de dépérissement, et examiner avec lui les moyens de renforcer les services financiers de La Poste.

Quelles sont alors les conditions du renforcement des services financiers de La Poste, compte tenu de ces trois risques ?

Tout d'abord, nous souhaitons que La Poste puisse se battre à armes égales avec ses concurrents. Les 23 milliards de produit net bancaire sont réalisés en total concurrence et nous ne disposons d'aucun privilège en matière de financement des services financiers.

Sur les 21 millions de livrets A détenus par les clients de La Poste, 12 millions ont un solde moyen inférieur à 1 000 francs. Le livret A sert alors de porte-monnaie car les transactions sont gratuites. Il est clair que le coût de gestion de ces livrets dépasse très largement les commissions afférentes à la collecte correspondante.

La Poste ne dispose pas non plus d'avantage dans la détermination des taux. Nous distribuons des crédits immobiliers après constitution d'une épargne préalable et tenons à la disposition de nos concurrents les taux pratiqués à travers des instruments incontestables de la place financière.

En revanche, nous subissons un réel handicap car certains de nos produits sont encore administrés. Je ne parle pas du livret A, qui est un produit d'intérêt général et dont le taux relève naturellement de la puissance publique. Je vise les produits totalement libéralisés, comme le livret Jeune ou le livret B, dont nous souhaitons pouvoir disposer des fonds à l'instar de nos concurrents. Nous poursuivons nos discussions à ce sujet avec la Direction du Trésor car la banalisation de ces produits a totalement modifié l'environnement et nécessite que nous bénéficions d'une plus grande responsabilité.

Face à cette concurrence, l'élargissement de notre gamme de produits est aussi un élément central de la poursuite de nos activités.

Par ailleurs, le développement des services financiers de La Poste soulève la question du financement des missions d'intérêt général, livret A et aménagement du territoire. La Poste ne reçoit pas de subventions. Aussi, souhaitons-nous que le futur contrat de plan prenne en compte la juste rémunération de ces missions et définisse le financement de nos contributions.

Enfin, il est nécessaire que La Poste poursuive l'optimisation de ses structures et l'identification de ses activités. Elle établit un « bilan mixte » qui reflète à la fois les comptes des activités industrielles et commerciales - courrier, colis, logistique, nouvelles technologies... - et les comptes des activités financières qui sont totalement concurrentielles.

A ce titre, nous recherchons une clarification de nos structures, notamment en matière de gestion d'actifs comme cela s'est fait pour Efiposte, Sogéposte ou dans le domaine de l'assurance.

La réglementation européenne du secteur postal nous impose une meilleure distinction entre les activités sous monopole, qualifiées de « services réservés », et les activités concurrentielles. Les années à venir nous permettront d'affiner notre comptabilité.

Nous procédons actuellement au regroupement de nos participations dans le domaine des services financiers et à la mise en place d'un pôle, en commun avec les Caisses d'épargne, autour de la CNP. Cela nous permettra de disposer d'un pilotage plus efficace sur l'ensemble de nos interventions, dans le secteur financier.

J'aimerais enfin préciser que je ne souhaite pas la banalisation du réseau des bureaux de poste dans le domaine des services financiers. L'une des richesses du groupe est de bénéficier d'un réseau de contacts unique qui puisse distribuer les divers produits. Ce même mouvement s'observe en Europe dans le domaine postal. Ainsi, la poste allemande, avant de se restructurer récemment et d'ouvrir son capital, a réintégré son activité de services financiers.

Le développement de l'activité financière de La Poste oblige à un diagnostic lucide de ses forces et faiblesses. Lors des prochains débats avec l'Etat sur le nouveau contrat de plan, nous souhaitons que La Poste soit considérée comme un acteur majeur, non seulement du pôle financier public, mais aussi du secteur financier français en général.

Les services financiers de La Poste, qui représentent 25 % du chiffre d'affaires consolidé du groupe, sont une réalité incontournable et un élément de progrès. Toute modernisation ou évolution, tout enrichissement des produits, des services ou des structures de La Poste conduiront à considérer les services financiers comme un moteur de ces changements mais, en même temps, profiteront de ceux-ci. C'est l'un des objectifs qui sera au cœur des discussions du prochain contrat de plan.

### **Monsieur Dominique BAERT**

Quelle est la contribution des activités financières de La Poste au résultat du groupe ?

Que pensez-vous de l'idée qui présente l'existence des services financiers de La Poste comme une contrepartie de sa présence sur le territoire et de la contrainte d'aménagement que lui impose la puissance publique ?

Le développement de crédits de trésorerie ou de concours à moyen et long terme est-il une nécessité pour la consolidation des services financiers de La Poste ?

La Poste est-elle intéressée par la mise sur le marché du réseau détenu jusqu'alors par le Trésor public ?

Existe-t-il à La Poste une sur-représentation des comptes modiques, des interdits bancaires... qui engendrerait des surcoûts d'exploitation de l'activité financière ? Vos services pourraient-ils, à ce sujet, nous faire parvenir la typologie de la clientèle des services financiers de La Poste ?

Enfin, le secteur financier de La Poste doit-il être filialisé sous forme de banque ?

**Monsieur Elie COHEN**

Vous avez parlé d'objectifs de rentabilité des activités financières. Pourriez-vous nous donner des données chiffrées et des éclairages comparatifs ?

Demandez-vous des compensations financières pour l'exercice d'un service public de fait dans le domaine de l'exclusion ?

Ne pensez-vous pas qu'actuellement la clientèle des personnes âgées constitue un réel potentiel ?

Estimez-vous que la configuration actuelle de vos partenariats est satisfaisante ?

Dans la mesure où vous souhaitez devenir un acteur financier sophistiqué, ne faudrait-il pas envisager l'existence de bureaux spécialisés dans les grandes concentrations urbaines et une certaine forme de diversification de votre réseau ?

Quels obstacles vous empêchent de présenter d'ores et déjà une comptabilité distinguant la nature de vos activités ?

**Monsieur Jacky CHORIN**

J'ai noté votre plaidoyer sur la nécessité de maintenir un seul réseau que je trouve en contradiction avec votre intention de clarifier la gestion des actifs au sein de structures comme Efiposte. Est-ce la mise en œuvre d'une filialisation ?

**Monsieur Jean-Pierre MOUSSY**

Je reviendrai sur trois aspects de votre exposé qui m'a permis de mieux cerner ce secteur.

Le premier concerne le livret A. Lorsque j'avais établi un rapport sur ce sujet pour le Conseil économique et social, j'avais résisté à de fortes pressions qui prônaient la banalisation de ce réseau. J'aimerais connaître votre avis sur la question. Par ailleurs, la loi bancaire de 1984 ne s'applique pas aux services financiers de La Poste, de la Caisse des Dépôts et Consignations, ni à la Banque de France. Comment traiter alors la question du contrôle prudentiel dans le cadre d'une diversification des activités ?

Le second aspect recouvre l'utilisation de l'euro. En 2002, nous devons passer des procédures aux comportements. Or, ces derniers diffèrent en fonction des clientèles. Pouvez-vous nous parler de la préparation du réseau de La Poste à l'euro ?

Le troisième aspect porte enfin sur le service bancaire de base. En l'absence d'un décret d'application et d'accord entre les usagers, comment envisagez-vous le problème ?

**Monsieur Claude BILLARD**

La Poste ne doit pas être confinée dans un rôle d'aide aux clientèles défavorisées mais, pour autant, elle exerce une mission d'intérêt général à l'échelle nationale. Cette contrainte ne peut-elle être un atout, notamment en faveur d'actions de solidarité ?

**Monsieur Martin VIAL**

La réglementation européenne et française nous oblige à démontrer, en comptabilité analytique, l'absence de subventions croisées entre les activités bénéficiant du monopole et les activités concurrentielles. Cette obligation annuelle donne lieu à l'établissement de données confidentielles qui font apparaître les éléments contributifs de chacune des activités de La Poste. Ainsi, sans pouvoir vous donner de chiffres, je vous préciserai que l'activité des services financiers de La Poste est aujourd'hui, avant affectation des coûts d'aménagement du territoire, suréquilibrée. Au regard de la réglementation européenne et du droit de la concurrence, cette activité est donc rentable. Lorsque j'évoquais des objectifs de rentabilité, il s'agissait de définir des enjeux commerciaux pour enrayer le déclin des années 1990. Les arbitrages en matière de retour sur capitaux propres font l'objet de discussions internes, ainsi qu'avec l'actionnaire.

L'existence des services financiers de La Poste n'est pas une contrepartie de sa présence sur le territoire. Les encours collectés dans les petits établissements ne représentent qu'une part marginale. Aujourd'hui, 8 % des bureaux de poste réalisent 50 % de leur chiffre d'affaires dans le domaine des services financiers. A contrario, les 3 000 agences postales - les petits points de contact - ne représentent qu'un peu plus de 1 % de notre activité. Si, dans ces établissements, l'activité des guichets est essentiellement de nature financière, elle reste pour autant très modeste.

L'absence de crédits à la consommation est une lacune dans notre gamme de produits, notamment vis-à-vis de la clientèle jeune.

Nous savons gérer la clientèle âgée dont l'épargne est certes significative. Mais il est difficile de la renouveler, ce qui est un handicap dans un cycle commercial. Néanmoins, les produits que nous avons développés, que ce soit en matière de revenus garantis avec Sogéposte ou dans le domaine des Sicav et des SCP, ont été reconnus par la place financière et imités par des réseaux partenaires et concurrents.

Nous entendons, comme les autres réseaux et en vraie compétition, pouvoir offrir nos services à la clientèle du Trésor public, dont les caractéristiques sont assez proches des nôtres.

Nous vous fournirons une fiche sur la typologie de la clientèle des services financiers de La Poste et la sur-représentation des petits comptes.

Les demandes de compensation au financement de la lutte contre l'exclusion font partie de nos discussions avec l'Etat, notamment dans le cadre de la préparation du nouveau contrat de plan.

En matière d'alliances et de partenariats, nous sommes au début d'un processus visant à créer un pôle autour de la CNP, de la Caisse des Dépôts et Consignations et des Caisses d'épargne. Nous poursuivons, par ailleurs, d'autres discussions avec la Caisse des Dépôts et Consignations. Mais, si l'on considère le domaine de l'assurance ou du crédit immobilier, il est évident qu'en fonction de l'évolution de nos services et de nos produits, le choix de nos alliés sera un moyen d'aboutir aux résultats recherchés. La Poste a besoin des leviers commerciaux et techniques des autres partenaires et d'une certaine complémentarité. C'est pourquoi, aujourd'hui, la plupart de nos nouveaux services sont élaborés en partenariat.

Pour que s'exerce le contrôle des autorités réglementaires du secteur bancaire, il est indispensable que les entités gérant les fonds soient des structures standard. C'est le moyen de respecter les règles prudentielles demandées aux concurrents. Nous le faisons avec Efiposte, Assurposte et Sogéposte.

Notre rôle sera essentiel pour le passage à l'euro car nous disposons d'un réseau financier et distributeur de produits. L'année 2001 sera lourde en termes de mobilisation et de charges.

Nous entendons bien poursuivre nos missions d'intérêt général. Nous attendons le décret d'application de la loi contre l'exclusion. Parmi les 27 millions de clients de La Poste, certaines populations sont en situation financière difficile. Nous continuerons à leur apporter nos services, mais nous devons aussi les offrir aux clients disposant de revenus moyens ou d'une capacité d'épargne plus importante.

Dans les zones urbaines, notamment à Paris, La Poste a créé, depuis les années 1990, des milliers d'emplois de conseillers financiers dont l'activité s'exerce dans des espaces spécifiques, au sein des bureaux de poste. Nous avons plus de 6 000 conseillers, dont certains sont spécialisés en immobilier et patrimoine. Il faut bien noter que, sur les 200 points de contact parisiens, 16 seulement participent à la distribution du courrier.

Sur la question de la filialisation, je rappellerai que nous sommes dans la perspective d'un réseau de contact unique, dans une stratégie où La Poste continue à contrôler ses services financiers. Ce choix est celui de La Poste et de l'Etat, à l'inverse de la poste hollandaise, par exemple, qui s'est séparée de ses activités de services financiers en les vendant à ING. Cela étant, pour optimiser l'exercice de ces activités, les formes peuvent évoluer. Ainsi, séparer la gestion des fonds des chèques postaux au sein d'une structure indépendante comme Efiposte ne permet en rien d'envisager un dispositif de privatisation des services financiers de La Poste.

Je rejette l'idée d'une banque postale séparée de La Poste. Notre volonté est de développer les services financiers de La Poste et d'en assurer le contrôle à travers un réseau de distribution unique.



**6. Exposé de Monsieur Philippe Wahl,**  
**Directeur général de la Caisse nationale des Caisses d'épargne**  
***sur la stratégie du Groupe des Caisses d'épargne***  
**(le 9 janvier 2001)**

Le groupe des Caisses d'épargne est représenté par 42 000 « écureuils », au sein de 4 700 agences dispersées sur le territoire, au service de 26 millions de détenteurs de livret A dont 10 millions possèdent un compte chèque et dont, pour 7 millions d'entre eux, il est la banque principale.

Je vous ai distribué le rapport annuel 1999 de la Caisse nationale des Caisses d'épargne, le rapport du Groupe des Caisses d'épargne, les comptes consolidés du premier semestre ainsi que les faits marquants de l'année 2000. Par ailleurs, je développerai, en fin d'intervention, les projets de l'association ANSSE (Association nationale de service senior Ecureuil), présentés dans une brochure spécifique.

Les Caisses d'épargne réalisent 12 % de la collecte de l'épargne des particuliers, 14 % des crédits immobiliers (en ajoutant leur filiale Crédit foncier), 8 % de la bancarisation – comptes à vue – et 5 % du crédit à la consommation.

Dès leur création, en 1818, les Caisses d'épargne ont affirmé une double mission :

- une mission d'entreprise, celle de gérer l'épargne de la masse de la population ;
- une mission d'intérêt général, celle de développer une pédagogie de l'argent pour les classes populaires et l'ensemble de la population.

Face à l'intensification de la concurrence économique, elles ont été amenées à développer leur offre de produits. Ce modèle original d'entreprise citoyenne a été refondé par la loi du 25 juin 1999, ce nouveau cadre affirmant une stratégie de croissance et de rentabilité au service des valeurs initiales.

Depuis 1818, l'essor des Caisses d'épargne sur l'ensemble du territoire national s'est articulé autour d'un produit fondateur et mythique, le livret A, auquel les Français restent extrêmement attachés à l'heure de l'internet, de la gestion privée et des sicav.

Dès son origine, le livret A a fait l'objet d'un service public, accessible à tous les Français et en tous points du territoire. A ce titre, nous envisageons la banalisation du livret A avec beaucoup de sérénité, car nous comprenons que certains banquiers ne manifestent qu'un enthousiasme mesuré à s'implanter en zones sensibles, par exemple.

A travers notre réseau, nous participons à l'ensemble de l'équilibre financier du logement social, en coopération étroite avec la Caisse des Dépôts et Consignations, notre partenaire historique, par le biais notamment des fonds d'épargne. Nous remplissons là encore une mission d'intérêt général, en cohérence avec d'autres institutions du secteur financier public et semi-public.

Fruit d'un travail de plusieurs années des responsables des Caisses, des parlementaires et des élus locaux, la réforme de 1999 était stratégiquement nécessaire. En effet, le Groupe des Caisses d'épargne se trouvait dans une situation juridique sui generis, dite de « biens de mainmorte ». Il a donc semblé utile que notre institution se dote de propriétaires.

Par ailleurs, le Groupe était confronté à une rude concurrence, alors même que son intérêt social était d'être un organisme à but non lucratif. Or, la compétition avec des entreprises mutualistes comme le Crédit agricole, le Crédit mutuel ou les Banques populaires, mais aussi avec les banques capitalistes, représentait une menace de mort lente et de marginalisation pour un groupe qui ne pouvait bénéficier d'une structure d'entreprise.

Il fallait enfin pouvoir répondre à une accusation de concurrence déloyale lancée lors des débats sur le livret A et la distribution d'autres produits.

La loi du 25 juin 1999 a transformé l'organisme à but non lucratif en banque coopérative, selon le modèle du Crédit agricole, du Crédit mutuel ou des Banques populaires, affirmant ainsi le rôle d'entreprise des Caisses d'épargne et confiant le pouvoir de régulation du réseau aux organes centraux, dans le cadre des pouvoirs mis en place par la loi bancaire de 1984 et ses modifications ultérieures. Elle a fait émerger des propriétaires en la personne de sociétaires, détenteurs de parts sociales, représentés par la Fédération nationale des Caisses d'épargne.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi rappelle la double mission fondamentale et fondatrice des Caisses d'épargne : mission d'intérêt général, à côté de la mission d'entreprise.

Ce faisant, le Législateur affirmait à la fois la nécessité d'une gestion professionnelle de l'entreprise et actualisait les valeurs de solidarité qui fondent l'identité séculaire de ce réseau. Il l'intégrait également dans la cohérence globale d'un pôle financier public et semi-public, l'appelant à s'organiser et à se développer.

Le 29 octobre 1999 a été créée la Caisse nationale des Caisses d'épargne, dotée de 15 milliards de fonds propres, résultant de la fusion de la Caisse centrale des Caisses d'épargne et du CENCEP.

Puis, le groupe des Caisses d'épargne s'est constitué un large sociétariat qui, à fin 2000, atteignait 1,5 million de sociétaires volontaires. Même si elle traduit un choix plus lourd en terme d'énergie commerciale, cette caractéristique du volontariat marque un changement radical vis-à-vis des autres banques mutualistes, où le sociétariat reste souvent lié à la souscription d'un produit. Nous estimons qu'à la fin de la période de transition, soit le 31 décembre 2003, les 4 millions de sociétaires seront dépassés et peut-être approcherons-nous progressivement du chiffre « magique » de 5,5 millions, pour rivaliser avec le Crédit agricole et le Crédit mutuel.

Enfin, le 29 juillet 2000, les 34 nouveaux directoires des 34 Caisses ont été installés, après tenue des assemblées générales des Caisses d'épargne et des 451 sociétés locales d'épargne. Nous avons favorisé, à cette occasion, un fort mouvement de mobilité puisque 19 Caisses d'épargne ont changé de président, par promotion interne essentiellement.

Dans ce cadre fondateur fixé par l'Etat et à partir des missions qui lui étaient assignées, notre groupe a construit une stratégie de croissance et de rentabilité au service de ses valeurs fondatrices et identitaires.

Ces valeurs ont été réaffirmées lors de la construction du projet stratégique, fin 1999.

Tout d'abord, l'ouverture à tous : nous sommes la banque de tous les Français et nous considérons cette ouverture comme la richesse essentielle de l'entreprise.

De plus, notre Groupe a une vocation de proximité et doit gérer les problèmes quotidiens financiers du public.

Enfin, les Caisses d'épargne sont des acteurs engagés aux côtés des collectivités locales, des associations et des entreprises, dans le tissu local et social de notre pays.

Puisque nous sommes des mandataires sociaux, nous acceptons que nos valeurs soient jugées et appréciées sur la façon dont elles seront traduites dans la réalité. Mais, nous refusons le débat qui oppose le respect de ces valeurs à l'efficacité de l'entreprise, en termes de croissance et de rentabilité.

Nous avons affirmé des objectifs ambitieux de développement qui envisagent un doublement du résultat net de 1999 – 4 milliards de francs – d'ici 2003. Ceci représenterait une rentabilité aux alentours de 10 % que dépassent aujourd'hui le Crédit agricole, le Crédit mutuel et les Banques populaires. Nous nous rapprocherions ainsi des standards de notre marché et de nos concurrents.

En matière de gestion industrielle, nous avons affiché la volonté de réduire fortement notre coefficient d'exploitation (rapport entre les frais généraux et le produit net bancaire), aujourd'hui supérieur à 72 %, quand le meilleur de la profession bancaire, obtenu par les Banques populaires, n'atteint pas 60 %.

Cette stratégie de croissance et de rentabilité passe par le renforcement de la banque de détail, par la conquête de nouvelles frontières et par l'affirmation de notre identité sociale.

Il était très important, dans la pédagogie de notre réseau, d'affirmer le caractère essentiel de la banque de détail, c'est-à-dire la banque de masse qui, avec des revenus stables, s'avère souvent plus rentable que la banque de grand financement, notamment grâce à sa structure décentralisée.

Historiquement, les Caisses d'épargne, ont été les premières à accueillir l'épargne populaire. Mais elles sont la plus jeune « banque universelle » en France, car les comptes chèques n'ont été proposés aux clients qu'en 1978 et les crédits n'ont été généralisés et banalisés qu'entre 1983 et 1991. Aussi maintenons-nous une action commerciale et économique de rattrapage de nos grands concurrents.

Pour compléter notre offre de services et notre rôle de banque universelle, nos efforts se sont orientés vers le crédit immobilier. En six ans, nous nous sommes placés au second plan derrière le Crédit agricole. Ce dernier a une part de marché de 23 % du crédit immobilier aux particuliers. Nous oscillons entre 11 et 12 %, auxquels s'ajoutent les 2 % du Crédit foncier, soit une part de marché de 14 %.

Dans le domaine de la bancarisation – gestion de la relation bancaire de base – nous détenions 2 % de part de marché en 1990. Nous atteignons aujourd'hui 8 %, et visons 12 à 13 %.

Le débat que nous avons eu avec la CNP était crucial dans la mesure où nous étions le seul « banque-assureur » en Europe à ne pas détenir le contrôle de sa filiale d'assurance-vie. Or, cette activité joue un rôle essentiel dans la fabrication du résultat, dans l'ensemble des groupes financiers européens, au point qu'elle dépassera, d'ici cinq ans, dans le bilan des Caisses d'épargne, le mythique livret A. L'accord avec la CNP sur l'assurance-vie était important comme le fait d'obtenir un nouveau partage du capital au sein de la CNP.

En matière d'assurance-vie, nous assurons en France la distribution et la vente des produits. Notre intérêt pour la CNP portait notamment sur la gestion des contrats d'assurance-vie, non pas seulement celle, logistique et actuarielle, des flux, mais aussi celle des actifs financiers, « l'asset management », devenue une industrie majeure dans le monde, au point qu'Axa, premier groupe mondial d'assurance, en a fait son activité phare.

Nous estimons que l'équilibre défini avec la Caisse des Dépôts et Consignations, la CNP et nos partenaires de La Poste, permet aujourd'hui de nous rapprocher du modèle industriel : Prédica pour le Crédit agricole, les assurances du Crédit mutuel, Fructivie pour les Banques populaires ou Natovie pour la BNP...

Compléter la banque de détail, c'est également développer de nouveaux champs d'actions commerciales, comme le crédit à la consommation dont nous ne réalisons encore que 5 % du marché.

Nous sommes aujourd'hui la première « banque des jeunes » et nous sommes en deuxième position pour la clientèle senior, derrière le Crédit agricole, mais juste devant La Poste. Pour cette clientèle, nous développons une offre renouvelée de gestion privée. Nous exerçons à la fois un rôle social et économique d'accueil de la masse des personnes âgées fidèle au livret A.

Notre responsabilité dans la banque de détail est également de franchir aujourd'hui de nouvelles frontières, stratégiques pour le pôle financier public et semi-public. Ces frontières concernent le développement de la banque d'investissement, de la place de l'industrie financière française en Europe et de nouveaux services non financiers.

Notre banque de détail doit s'appuyer sur les activités d'une banque d'investissement. En ce sens, le Législateur a créé la Caisse nationale des Caisses d'épargne, actuellement dotée de 15 milliards de francs de fonds propres, qui mettra en place cette année une réglementation lui assurant progressivement le monopole de la gestion des actifs financiers du groupe, c'est-à-dire l'intermédiation entre l'ensemble des 34 Caisses d'épargne et les marchés financiers.

Nous cherchons aussi à diversifier l'emploi de nos fonds propres dans le domaine de la banque d'investissement. Les discussions que nous avons avec la Caisse des Dépôts et Consignations portent sur notre place dans le projet de développement et d'autonomisation des activités financières concurrentielles de CDC Ixis. Notre groupe doit franchir cette nouvelle frontière de la banque d'investissement, grâce à un partenariat, si possible.

La deuxième frontière est européenne. L'année 2002 ne marque pas seulement une échéance grand public mais celle de l'apparition de l'euro fiduciaire. C'est une date clef pour les 42 000 « écureuils ». Elle traduira la redéfinition des frontières de l'industrie bancaire européenne.

L'utilisation d'une même monnaie, l'harmonisation réglementaire et fiscale, provoqueront l'effacement progressif des frontières économiques. Nous devons faire partie des groupes financiers qui se constitueront au sein de l'Europe. Au 1<sup>er</sup> juillet 2002, le Groupe des Caisses d'épargne représentera un groupe régional dont l'enjeu sera d'être présent sur un continent économique, fort de 300 millions de clients.

L'exemple des Etats-Unis nous montre clairement l'émergence des acteurs continentaux sur les acteurs régionaux, dans un espace économique unifié par une même monnaie.

L'après 2002 engendrera des regroupements bancaires en Europe, dans la mesure où le capital d'un certain nombre de banques françaises sera ouvert à des offensives qui, encore maîtrisées aujourd'hui pour des raisons politiques et économiques, ne pourront plus l'être par les autorités françaises.

La troisième frontière concerne le développement de nouveaux services. Nous n'en sommes qu'au début de notre réflexion mais nous ressentons que nos clients ont besoin, en complément de produits financiers, de services de vie quotidienne.

Cette stratégie comporte un volet social indissociable de l'article 1<sup>er</sup> de la loi qui rejoint l'identité même des Caisses d'épargne depuis leur création.

Nous avons construit notre projet d'entreprise et l'adhésion de nos salariés sur des objectifs de croissance et de rentabilité et sur la défense concrète de nos valeurs. Nous avons ainsi créé, en 1992, l'Association Nationale Service Senior Ecureuil (ANSSE) qui, fin 2001, constituera le troisième groupe d'accueil de personnes âgées en France, dans le cadre d'établissements de retraite, médicalisés ou non. Au cours des années passées, nous avons acquis une trentaine de maisons de retraite en France, souvent rachetées à des collectivités locales. Ce patrimoine de 2 000 lits sera doublé à la fin 2001.

L'ensemble du groupe ANSSE dégage aujourd'hui un léger bénéfice ; il n'a pas vocation à développer des profits, mais à assurer la modernisation de ses services.

Nous réalisons aussi, depuis l'an 2000, le programme SIRMAD qui vise au maintien à domicile des personnes âgées par des moyens techniques, comme la télésurveillance. Il y a, à ce jour, 1 000 adhérents.

Enfin, nous entendons lutter contre l'illettrisme par la mise en place de projets d'économie locale et sociale qui seront rendus publics le 6 mars prochain par Mme Nicole Moreau, présidente de la Fédération des Caisses d'épargne, et M. Charles Milhaud, président de la Caisse nationale des Caisses d'épargne.

Nous remplirons ainsi une mission d'intérêt général qui représentera un montant égal au tiers des intérêts versés aux sociétaires, soit environ 130 millions de francs.

Le Groupe des Caisses d'épargne a bien fondé son identité sur des missions d'entreprise et sur des missions d'intérêt général. Dans une vision d'ensemble, le secteur financier public et semi-public se situe aujourd'hui à la croisée des chemins. Face à une forte concurrence, à l'arrivée de l'euro..., il est temps de structurer ce secteur.

Une première voie pourrait être celle de l'autonomisation progressive des différents acteurs du pôle public et semi-public, qui verrait les liens entre la CNP, La Poste, les Caisses d'épargne et la Caisse des Dépôts et Consignations se distendre et les stratégies diverger. Nous ne la souhaitons pas.

La deuxième voie laisserait place à un projet ambitieux de structuration du pôle public et semi-public, efficace et solidaire à la fois, qui serait plus porteur pour le secteur dans son ensemble, pour notre Groupe et pour l'industrie financière française.

### **Monsieur Dominique BAERT**

La description de votre projet d'entreprise laisse l'impression de vouloir tout faire. Peut-on tout bien faire lorsque l'on veut tout faire ? Par ailleurs, ce projet paraît encore évolutif, ce qui nous donnera l'occasion de vous entendre à nouveau dans quelques mois.

Vous nous avez présenté les missions d'intérêt général de votre groupe – article 1<sup>er</sup> de la loi – tout en insistant sur le développement de la banque. Votre stratégie est-elle clairement définie ?

Par mon expérience d'élu local, j'ai constaté que deux établissements bancaires, le Crédit agricole et la Caisse d'épargne, avaient quitté des quartiers sensibles afin de se recentrer en ville. La Caisse d'épargne s'est, à cette occasion, dotée d'un « mur d'argent » qui ne facilite pas l'accueil des populations en difficulté. Mais c'était avant la réforme. Aussi, je note avec intérêt que vous réaffirmez la présence des Caisses d'épargne en zones sensibles.

Pourriez-vous nous faire parvenir une typologie de votre clientèle ?

Dans le cadre mouvant de vos relations avec la Caisse des Dépôts et Consignations, j'ai relevé que, dans l'ancienne structure, les Caisses d'épargne assuraient la collecte du livret A et la transféraient à la Caisse des Dépôts et Consignations qui en assurait le bon placement. Dans sa stratégie de « grignotement », le réseau Ecureuil ne gère-t-il pas son « complexe d'Oedipe » en voulant clairement démontrer son rôle de « mère » aujourd'hui ?

### **Monsieur Elie COHEN**

Je vous remercie d'avoir précisé les objectifs de rentabilité fixés à l'entreprise. Je trouve rassurant qu'au cœur du secteur financier public et semi-public, ces données soient clairement définies. On ne saurait reprocher au groupe des Caisses d'épargne de se doter d'une stratégie de banque, quand il a comme but l'amélioration de la bancarisation de ses clients en diversifiant les produits financiers qu'il leur offre.

Cependant, je relève une contradiction entre le thème central de votre intervention et le paysage dessiné de l'ensemble du secteur financier public et semi-public. En effet, vous présentez l'assurance-vie comme le produit financier de base pour l'avenir. Si c'est vraiment le cœur du métier de la bancassurance, comment peut-on durablement envisager une situation dans laquelle l'essentiel de l'activité productrice de résultats pourrait échapper à votre groupe ? L'équilibre défini autour de la CNP semble peu satisfaisant.

Par ailleurs, je ne saisis pas bien la raison pour laquelle les Caisses d'épargne se sont inventé une vocation de gestion sociale de maisons de retraite.

### **Monsieur Jacques FOURNIER**

Qui sont les sociétaires détenteurs des parts sociales des Caisses d'épargne ?

Dans votre banque coopérative, quels sont les mécanismes de dévolution du pouvoir au sein du système ? Qui a pris l'initiative des changements dans les directoires ?

Qu'est-ce qui caractérise le comportement des Caisses d'épargne par rapport aux autres grandes banques coopératives françaises ?

Quels types d'alliance envisageraient les Caisses d'épargne au niveau européen ? Le Groupe a-t-il des partenaires partageant ses valeurs et ses objectifs au sein de l'Union européenne ?

**Monsieur Jean-Pierre MOUSSY**

Les voies relevées par Philippe Wahl à la fin de son intervention me paraissent être celles qui devraient être étudiées dans le rapport à venir, sur l'évolution du secteur financier public et semi-public.

Récemment, le Premier Ministre a demandé au Conseil économique et social d'établir un document traitant de la place des femmes dans les lieux de décision. La photo du directoire des Caisses d'épargne ne comporte que des hommes. J'aimerais savoir si cette composition se retrouve aux différents niveaux intermédiaires du groupe.

Existe-t-il, enfin, des critères de gestion spécifiques au secteur public ?

**Monsieur Jacky CHORIN**

Vous avez manifesté, sur les aspects européens, votre intention de nouer des alliances pour ne pas rester une banque régionale. Pourriez-vous nous préciser avec qui, sur quelles valeurs et avec quels moyens financiers ?

Cela n'entraînera-t-il pas une remise en cause et une banalisation du livret A et de tout ce qui s'y rattache ?

**Monsieur Philippe WAHL**

L'Ecureuil doit, pour assurer sa mission d'intérêt général, se gérer comme une entreprise et définir des objectifs de rentabilité. Cela ne soulève aucune contradiction. Les missions d'intérêt général ne sont pas une activité supplémentaire, mais font partie des valeurs, de l'identité et de la différenciation du réseau, en termes stratégiques et commerciaux.

Nous cherchons à affirmer notre stratégie et à nous développer. Nous ne voulons, ni ne pouvons pas tout faire. C'est la raison pour laquelle nous faisons appel à des partenariats, comme le montrent les discussions que nous avons avec CDC Ixis.

Au sein du groupe depuis seulement quatorze mois, je ne mesure pas quelle serait une éventuelle dimension oedipienne et psychologique ! Je puis vous affirmer que nos travaux se concentrent sur les intérêts et la stratégie du Groupe. Nous sommes des mandataires sociaux en charge de la croissance de nos entreprises.

Notre tâche est d'utiliser les 70 milliards de fonds propres d'un groupe de 42 000 salariés pour en assurer l'avenir, dans un domaine où les entreprises sont mortelles. Notre responsabilité de dirigeants du Groupe des Caisses d'épargne est de faire en sorte que nous existions encore dans vingt ans, tout en ayant développé des emplois, construit un devenir pour nos salariés et nos clients, et rempli nos missions d'intérêt général.

Il est vrai que les objectifs de rentabilité n'ont pas de vocation purement prudentielle, mais il est plutôt rassurant qu'une banque gagne de l'argent. Nous avons affiché la volonté raisonnable de doubler les résultats, ce qui a conforté les salariés, les sociétaires, la Commission bancaire, parce que nous allions renforcer notre puissance financière.

Nous sommes une banque coopérative et l'article 1<sup>er</sup> de la loi nous a assigné des missions d'intérêt général. Nous cherchons donc à faire les deux. C'est la culture et l'histoire de notre groupe et de notre réseau.

Nous n'avons jamais revendiqué en soi une minorité de blocage au sein de CDC Ixis. Nos discussions portent sur une prise de participation qui ne soit pas symbolique et sur un projet économique commun. Les dirigeants de la Caisse des Dépôts et Consignations considèrent le Groupe des Caisses d'épargne comme un partenaire historique et stratégique.

Notre pénétration dans les quartiers sensibles correspond à une orientation traditionnelle.

Nous avons délibérément développé la structure des « murs d'argent » pour deux raisons : d'une part, libérer du temps commercial pour privilégier le conseil, et d'autre part, renforcer la sécurité des agences, pour nos clients comme pour notre personnel, car l'argent des automates est plus difficilement accessible aux cambrioleurs.

Dans la dimension européenne, nous souhaitons être acteurs et nous allier à des partenaires mutualistes.

Aujourd'hui, nous sommes au capital d'une Caisse d'épargne italienne et nous réfléchissons, avec la Caisse des Dépôts et Consignations, à une augmentation de cette participation lors de la prochaine privatisation de cette Caisse italienne. Nous aimerions, d'autre part, reconstituer au nord de l'Italie un pôle de Caisses d'épargne dont nous serions un actionnaire actif.

Seuls, puis avec la CNP, nous avons engagé des discussions avec plusieurs Caisses d'épargne espagnoles pour développer des partenariats. Nous tissons aussi des liens avec des Caisses allemandes mais l'Allemagne, qui possède encore 670 Caisses d'épargne, est un pays particulièrement difficile.

Dans l'avenir, nous ne remplirons pas nos missions sociales sous l'égide des Caisses d'épargne. Nous allons transformer l'ANSSE en Fondation Caisse d'épargne pour la Solidarité. Nous estimons que nos actions correspondent au cadre de notre identité et répondent à une demande pressante des élus et des collectivités locales, que ce soit pour des établissements laïques ou religieux, départementaux ou communaux.

Cet engagement se traduit aujourd'hui par un investissement fort de notre part, la satisfaction de nos clients et un retour à l'équilibre. Nous apportons un service d'expertise, un pouvoir d'achat et une richesse en capital.

Tous les Français peuvent être sociétaires : certains détiennent 5 ou 10 parts, beaucoup en ont plus, d'autres investissent plus de 500 000 francs en parts sociales. La population âgée est sur-représentée.

Je ne voudrais pas donner le sentiment que l'assurance-vie est « le » produit d'avenir. J'y ai insisté afin de démontrer notre effort pour compléter la banque de détail et la motivation de nos discussions avec la CNP. Aujourd'hui, les trois produits phares d'avenir sont l'assurance-vie, l'ensemble de l'épargne retraite et la gestion de tous les flux, c'est-à-dire la bancarisation. En matière de crédit, notamment immobilier, il n'y a plus de rentabilité directe sur le marché français.

Le directoire de la Caisse nationale des Caisses d'épargne, qui comprend cinq personnes, est masculin mais, parmi les trente-deux cadres dirigeants, sept sont des femmes. Nous sommes sensibles à la question de la représentation féminine.

Je conclurai sur les critères de gestion en précisant seulement qu'une rentabilité solide est rassurante, à titre prudentiel, pour un établissement de crédit, et donc pour son avenir et celui de ses salariés.



**7. Audition de Monsieur Daniel Lebègue,**  
**Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations**  
***sur les missions d'intérêt général de la Caisse des Dépôts et***  
***Consignations***  
**(le 16 janvier 2001)**

Que représente le Groupe Caisse des Dépôts au début du 21<sup>ème</sup> siècle ? Certes, l'institution jouit d'une notoriété exceptionnelle auprès des Français, mais son contenu est mal connu. Le Groupe de la Caisse des Dépôts et Consignations, héritier d'un établissement public créé en 1816, présente pour l'année 2000 les chiffres clefs suivants :

Le bilan consolidé est de près de 200 milliards d'euros. Le bilan non consolidé des fonds d'épargne est également de 200 milliards d'euros. Le groupe dispose de 11 milliards d'euros de fonds propres et réalise près de 2 milliards d'euros de résultat net. La rentabilité élevée en 2000 est due à des résultats exceptionnels de l'activité de portefeuille, la rentabilité récurrente de croisière étant de l'ordre de 12 % par an après impôts sur les fonds propres, pour un résultat compris entre 8 et 10 milliards de francs. Le groupe est composé d'un établissement public, la Caisse des Dépôts et Consignations et de 560 sociétés commerciales consolidées, avec un effectif de 34 000 salariés, soit environ 5 000 fonctionnaires et 29 000 salariés de droit privé. Les salariés étrangers, au nombre de 6 000, sont ainsi plus nombreux que les fonctionnaires.

Le métier central du Groupe est d'être un investisseur institutionnel public. Dans ce métier de gestionnaire d'actifs financiers et d'investisseur, notre groupe est le troisième en Europe après Allianz et Axa. Il gère 470 milliards d'euros d'actifs financiers et investit 60 milliards d'euros chaque année.

Le groupe a d'une part la charge de missions de service public et d'intérêt général et développe d'autre part des métiers concurrentiels dans trois secteurs : la banque et la finance, l'assurance, les services techniques et l'ingénierie. Depuis la création de CDC Ixis, le 1<sup>er</sup> janvier 2001, le groupe dispose d'une organisation correspondant à la réalité de ses activités et de ses métiers, conforme aux règles de la concurrence nationales et européennes. L'établissement public est seul en charge des missions de service public et d'intérêt général. Les métiers concurrentiels n'ont pas légalement de missions d'intérêt général, mais ils adhèrent aux valeurs du groupe et ne sont pas indifférents à la responsabilité sociale ou au développement durable.

Nos métiers concurrentiels sont regroupés en trois pôles filialisés gérés chacun par une holding :

Le premier pôle de métiers, regroupé au sein de CDC Ixis, est la banque d'investissement et de financement. Ce n'est pas une banque de détail ni une grande banque commerciale classique de crédits. Les métiers exercés sont la gestion d'actifs, y compris le capital-investissement et la gestion d'actifs immobiliers pour compte de tiers ; les activités de marchés de capitaux et de financements spécialisés comme le financement de projets ; la gestion de services bancaires et de titres, principalement la conservation de titres, grand métier de la Caisse des Dépôts et Consignations depuis deux siècles. CDC Ixis est le premier pôle de métiers, doté d'une identité propre et d'une autonomie opérationnelle.

Le deuxième pôle de métiers est l'assurance des personnes, regroupé dans la CNP, dont la Caisse des Dépôts et Consignations est l'actionnaire de référence et dont l'actionnariat partagé fait une place importante à La Poste et aux Caisses d'épargne. La Caisse des Dépôts exerce le métier de producteur d'assurance, de gestionnaire de plates-formes et de contrats d'assurance depuis un siècle. En revanche, elle n'est pas distributeur d'assurance, mais travaille avec les grands réseaux comme La Poste, les Caisses d'épargne et le Trésor public.

Le troisième pôle de métiers est l'ingénierie et les services dans le champ du développement des territoires. Nous sommes présents, à travers nos filiales, dans tous les métiers de l'immobilier et gérons des patrimoines d'HLM et de logements locatifs intermédiaires. Nous sommes acteurs, souvent numéro un, dans les métiers de service de l'immobilier : l'administration de biens, le « facilities management », le management de projets et la promotion immobilière. Nous sommes également acteurs et opérateurs dans les métiers des transports publics, urbains et interurbains, de construction et d'exploitation d'infrastructures de transport et d'énergie, dans certains segments du métier du tourisme et des loisirs, et dans les métiers de l'environnement, notamment dans le traitement des déchets.

L'un des éléments forts de notre évolution en l'an 2000 a été de parachever la réorganisation de la Caisse des Dépôts et Consignations et de nous mettre en règle au regard du droit de la concurrence.

Le Parlement français a donné son aval à la création de CDC Ixis. L'article 75 de la loi sur les nouvelles régulations économiques, qui redéfinit les missions et le statut de la Caisse des Dépôts et Consignations pour la première fois depuis sa création en 1816, a été voté à l'unanimité à l'Assemblée nationale et au Sénat.

J'y vois le signe d'un consensus de toutes les familles de pensée politiques sur ce qu'est la Caisse des Dépôts et Consignations et ce qu'on attend d'elle aujourd'hui. La Commission européenne a donné son aval à notre réorganisation. Enfin, nous avons obtenu toutes les autorisations et agréments des autorités de marchés comme la Banque de France, la COB, le CMF, le Comité de la réglementation bancaire et financière, le Bureau de la Fédération bancaire française, qui ont admis CDC Ixis dans la communauté des banques.

Les débats sur l'utilité, le statut, la légitimité de la double nature publique et concurrentielle de la Caisse des Dépôts et Consignations sont derrière nous. Avec l'aval du Parlement, de l'Etat, de la Commission européenne, de la communauté bancaire et des autorités de marchés, nous avons maintenant redéfini de manière claire nos missions, nos métiers, notre organisation.

Nous faisons une distinction entre missions de service public et missions d'intérêt général.

Les missions de service public découlent de la loi et du règlement et incombent à la Caisse des Dépôts et Consignations dans le cadre d'un monopole. Elles sont au nombre de deux :

En premier lieu, la Caisse des Dépôts assure la gestion sécurisée de fonds privés auxquels la loi a voulu donner une protection particulière. C'est la mission d'origine de la Caisse des Dépôts et Consignations, qui a été créée pour mettre des fonds à l'abri des tentations de l'Exécutif, en réaction au pillage des caisses, publiques et privées, de retraite ou de prévoyance, organisé par Napoléon pour financer ses campagnes militaires.

La Caisse des Dépôts et Consignations, dotée d'un statut indépendant, est la seule institution placée sous la protection et la surveillance du Parlement. Cette mission demeure une mission centrale vis-à-vis des professions juridiques réglementées concourant au service public de la Justice (notaires, auxiliaires de justice, administrateurs judiciaires, huissiers, consignations légales). La gestion des fonds des clients des notaires, partagée autrefois avec le Crédit agricole, a été confiée exclusivement à notre établissement en 1998.

En second lieu, la Caisse des Dépôts et Consignations garantit et gère l'épargne collectée sur les livrets défiscalisés. Cette épargne représente 1 200 milliards de francs d'encours qui proviennent des livrets A de la Caisse d'épargne et de La Poste, du livret bleu du Crédit mutuel, d'une partie du livret d'épargne populaire et du codévi ainsi que des autres ressources d'épargne de La Poste (livret B, PEP, épargne-logement).

Nos missions d'intérêt général sont, quant à elles, développées dans le cadre de mandats donnés par l'Etat, les collectivités locales ou la Commission européenne.

Depuis un siècle, la Caisse des Dépôts et Consignations est gestionnaire d'un important système de retraites et de fonds de pension du secteur public et para-public comprenant la retraite des fonctionnaires des collectivités locales, des hôpitaux et des agents non titulaires de l'Etat. Elle gère ainsi la retraite de 4 millions d'actifs et de 3 millions de retraités, soit celle d'un Français sur sept.

Par ailleurs, la Caisse des Dépôts et Consignations a fait acte de candidature à la gestion du Fonds national de réserve des retraites que l'Etat met en place. L'Etat et les partenaires sociaux considèrent cette candidature comme une bonne formule, du point de vue de la sécurité du système, de l'impartialité et de la gestion professionnalisée du fonds de réserve.

Dans le cadre d'une convention signée avec l'Etat, la Caisse des Dépôts et Consignations intervient, en appui de l'action de l'Etat et des collectivités locales, dans le champ de la politique de la ville appelée « renouvellement urbain » avec des moyens considérablement renforcés depuis deux ans. Un fonds de renouvellement urbain, a été constitué et doté de 3 milliards de francs pour apporter une aide en ingénierie, en subventions et surtout en co-investissements, à des villes ou agglomérations dans la conduite de leurs projets urbains.

La Caisse des Dépôts et Consignations est un grand investisseur public dans des projets d'équipements collectifs, immobiliers, fonciers ou d'activités commerciales. Ces investissements sont faits avec des collectivités locales au travers de sociétés d'économie mixte.

Les investisseurs privés dans ce secteur sont peu nombreux compte tenu de la rentabilité faible et lointaine et des risques encourus. Je considère que la régénération de beaucoup de nos villes sera un domaine majeur d'action collective au début du XXI<sup>ème</sup> siècle.

La Caisse des Dépôts et Consignations apporte son appui aux petites et moyennes entreprises et à la création d'emplois marchands. Elle intervient en investisseur dans toute la chaîne de l'entreprise, allant de sa création au capital-développement, en passant par l'insertion, l'amorçage, l'incubation dans le monde de la recherche, le capital-risque, le capital-investissement régional. L'année dernière, la Caisse des Dépôts et Consignations a investi 1,3 milliard de francs dans ce programme, ce qui fait d'elle le plus grand investisseur en France.

La particularité de son action est d'intervenir en partenariat avec la BDPME et Sofaris mais aussi avec tous les organismes régionaux de capital-investissement et de capital-risque dont elle est actionnaire, et avec les grandes universités, les centres de recherches, les régions et les entreprises publiques ou privées.

Depuis 1998, la Caisse des Dépôts et Consignations gère le fonds public pour le capital-risque dont la présidence du pilotage a été assurée par M. Henri Guillaume. Mandatée par la Commission européenne et la Banque européenne d'investissement, elle gère également des fonds investis dans le capital-risque et la création d'entreprises. La Caisse des Dépôts et Consignations contribue également au développement du territoire aux côtés des collectivités locales. Actionnaire de plus de 400 sociétés d'économie mixte, elle intervient dans le domaine de l'aménagement, de l'exploitation des services publics locaux et de l'immobilier. Ce programme d'actions connaît, depuis dix-huit mois, des transformations de grande ampleur.

L'objectif de la Caisse des Dépôts et Consignations est d'accompagner la modernisation de l'action publique locale et notamment la diffusion des nouvelles technologies de l'information comme Internet, en tant qu'investisseur et prestataire de services au travers de filiales dédiées. Elle aide les collectivités locales à construire des contenus concernant l'action publique locale, et à mettre en place des réseaux.

La Caisse des Dépôts et Consignations a défini et mis en oeuvre, l'année dernière, de nouveaux programmes dans trois domaines :

La lutte contre l'exclusion financière, en partenariat avec les réseaux bancaires ;

La mise en place, suite aux tempêtes de l'année 1999, d'un plan forêt auprès des collectivités locales et des propriétaires privés ;

La coopération internationale en ciblant ses champs d'intervention. Elle apporte un appui au développement urbain et économique local et intervient en Europe centrale et de l'Est, en liaison avec la Banque européenne d'investissement, la Berd et la Commission européenne, ainsi qu'au Maghreb. Ce programme est modeste dans la mesure où nous disposons de ressources humaines rares, mais devrait monter en régime. Notre ambition est de devenir, dans nos missions d'intérêt général, un acteur européen.

J'aimerais aborder maintenant les métiers concurrentiels :

Je ne reviens pas sur CDC Ixis qui vous a été présentée par Mme Isabelle Bouillot.

La CNP, numéro un de l'assurance de personnes en France avec une part de marché de 20 % et une rentabilité de l'ordre de 14 % sur fonds propres, doit enrichir son offre de produits dans le domaine de la retraite, de la santé et de la dépendance, tout en consolidant son partenariat de distribution avec La Poste et les Caisses d'épargne. Elle doit devenir un acteur européen avec plusieurs projets qui, je l'espère, déboucheront en 2001-2002 en Italie, en Espagne, en Allemagne, mais aussi en Chine et en Amérique latine.

S'agissant de notre pôle d'ingénierie et de services - C3D -, tous les métiers doivent devenir européens et, dans certains cas, mondiaux. Notre objectif est d'améliorer leur rentabilité sur fonds propres, qui sera de 10 % l'année prochaine. Nous devons faire émerger des acteurs de taille européenne et mondiale avec l'aide de partenaires publics et privés, européens ou autres. Dans le métier du transport urbain, le marché est européen et multi-modal (train, tramway, bus). Nous discutons avec la RATP et des opérateurs privés en Europe. Dans le métier de l'immobilier, nous avons acquis une position incontournable. En particulier, nous sommes devenus leader français dans l'administration de biens.

Notre objectif est l'ouverture et le développement international, en procédant par croissance et partenariats. Tous ces métiers ont vocation, comme la CNP, à respirer en termes capitalistiques. Nous sommes prêts à ouvrir le capital de nos filiales et même à les coter en bourse, si c'est la condition du succès. La Caisse des Dépôts et Consignations souhaite néanmoins rester présente comme actionnaire de référence dans ces métiers. Pourquoi ? Non pas pour préserver des frontières, mais parce qu'elle considère qu'ils constituent une composante de l'offre globale du Groupe en direction notamment des collectivités locales qui attendent, par exemple, une offre dans le domaine des transports, de l'ingénierie, des infrastructures.

De plus, l'adossement à la maison-mère assure à ces métiers de la force, de la stabilité et leur évite de devenir des proies pour d'autres acteurs. C'est d'ailleurs comme cela que nous concevons la relation avec CDC Ixis et avec la CNP. Je rappelle qu'à la CNP travaillent 1 200 salariés de la Caisse des Dépôts et Consignations qui ont un statut de fonctionnaire ou de droit privé. L'ancrage de la CNP à la Caisse des Dépôts et Consignations, du point de vue de son corps social, est un point essentiel pour l'avenir.

Je n'ai pas développé les autres volets de notre projet stratégique. L'établissement public Caisse des Dépôts et Consignations est tête du Groupe. A mon arrivée à la Caisse, j'ai renforcé les fonctions de pilotage - contrôle stratégique, contrôle de gestion, contrôle des risques, caisse générale, direction des systèmes d'information et direction des relations humaines - afin de donner au Groupe un système de contrôle fort et très sécurisé.

Nous sommes en effet comptables de la réputation de grande sécurité attachée à la Caisse. En 185 ans, aucune défaillance significative n'a été enregistrée.

Nous avons aussi beaucoup travaillé sur le système de management, notamment la gestion des cadres et des cadres dirigeants. Nous opérons, aujourd'hui, sur des valeurs d'entreprise pour l'ensemble de nos cadres, y compris fonctionnaires, ce qui crée quelques frictions avec la Cour des Comptes qui ne souhaite pas le développement dans l'établissement public de mécanismes d'intéressement ou de primes.

Pour 2001-2002, la priorité est au développement dans tous nos métiers : missions publiques et métiers concurrentiels. La Caisse des Dépôts et Consignations doit se développer rapidement en Europe et à l'international pour rester compétitive.

Pour ce faire, nous privilégions les partenariats. Nos partenaires publics ou semi-publics sont nombreux avec notamment le groupe des Caisses d'épargne, les services financiers de La Poste, le Trésor public, la BDPME, l'Agence française de Développement, l'Anvar. Mais il n'existe pas de « ghetto public ». Nous travaillons métier par métier avec des acteurs mutualistes ou privés français, européens ou internationaux.

Notre partenariat prend de l'essor avec la banque publique de Bavière (Bayerische Landesbank). Nous discutons actuellement d'un nouveau partenariat avec le deuxième groupe bancaire italien Sanpaolo IMI. Notre partenariat avec le groupe Suez-Lyonnaise des eaux est multi-métiers, y compris dans les missions d'intérêt général. Nous développons aussi plusieurs partenariats financiers avec le Crédit Lyonnais, notamment dans le métier de la conservation d'actifs. Nos portes sont ouvertes sur le reste du monde, mutualiste, coopératif, privé, français, européen, nord-américain et autres, en termes de métiers et, au-delà, sur le plan capitalistique, au travers d'échanges en capital, comme aujourd'hui dans CDC Ixis.

Ces partenariats doivent être bien construits. L'état de partenaire n'est pas une relation hiérarchique et de domination comme cela existe dans des groupes fusionnés. La Caisse des Dépôts et Consignations ne revendique pas un leadership qui, de toutes façons, ne fonctionnerait pas.

Au sein du pôle financier public et semi-public, elle devra trouver un autre type de relation et un équilibre « gagnant/gagnant » avec ses partenaires. J'espère que cet objectif sera atteint, notamment avec nos partenaires des Caisses d'épargne.

### **Monsieur Dominique BAERT**

Nul ne peut songer à nier pour autant le rôle financier pivot de la Caisse des Dépôts et Consignations. Monsieur le Directeur général, vous avez évoqué certains points de débat avec prudence, mais aussi avec netteté. Cependant, j'aimerais que vous reveniez sur les obstacles que peut rencontrer la stratégie de la Caisse des Dépôts et Consignations dans la conduite de ses missions d'intérêt général ou de service public. Je donnerai deux exemples :

La Caisse des Dépôts et Consignations récupère les fonds des réseaux des Caisses d'épargne et aussi une grande partie des collectes du réseau de La Poste. Le circuit de ces remontées de fonds constitue un cheminement assez complexe. Celui qui affecte les fonds et les emploie n'est pas celui qui les collecte, ce qui est d'ailleurs l'une des particularités de notre système financier. Malgré tout, ces deux établissements se dotent actuellement d'un projet spécifique et affirment leur autonomie stratégique. Ce système de collecte des fonds d'épargne est-il optimal au sens économique et stratégique du terme par rapport à l'évolution des deux établissements ?

Vous n'avez pas évoqué la rigidité dans l'affectation des fonds d'épargne. Vous ne pouvez pas en disposer ni les affecter à des options stratégiques. Les collectivités locales ont besoin de banquiers proposant des prêts à des taux compétitifs pour le financement de leurs besoins collectifs, ce que ne pouvait faire la Caisse des Dépôts et Consignations, il y a deux ans, compte tenu des contraintes de taux. N'y a-t-il pas une nécessité d'alléger cette rigidité pour permettre une meilleure action stratégique ? Le projet de réforme d'affectation des fonds d'épargne a-t-il été avalisé et sinon, dans quelle dimension se dessine-t-il ?

Quels peuvent être la participation et le rôle de la Caisse des Dépôts et Consignations à un projet d'épargne solidaire ? Vous estimez que la sécurité est une valeur première. Il y a eu un débat, en prolongement d'un article paru dans le Figaro, concernant l'avenir du Consortium de Réalisation.

On a évoqué l'hypothèse d'un adossement de la structure de défaisance du Crédit Lyonnais à un autre partenaire public qui pourrait être la Caisse des Dépôts et Consignations. J'aimerais connaître votre avis sur ce point, non seulement en termes d'emplois et de fonctionnaires, mais aussi de risque.

### **Monsieur Elie COHEN**

En vous écoutant, je me suis dit que la Caisse des Dépôts et Consignations aurait pu être une fantastique banque des collectivités locales. Vous avez été une telle banque, mais elle s'est progressivement autonomisée.

N'y a-t-il pas là un modèle d'évolution d'un certain nombre de vos activités et une logique de l'autonomisation et de la banalisation ?

Vous avez dit ne pas être exclusif dans vos partenariats et envisager des évolutions, des respirations, des filialisations, en citant notamment la CNP. L'évolution et la mise en Bourse de la CNP et les problèmes posés lors du renouvellement du partenariat commercial avec les distributeurs de produits d'épargne ne posent-ils un problème plus général et ne montrent-ils pas que ce modèle ne fonctionne pas ? N'y a-t-il pas, non seulement un démembrement des activités concurrentielles de la Caisse des Dépôts et Consignations, mais aussi une sortie du système public et semi-public ?

La question se pose également pour CDC Ixis. Vous avez dit qu'il n'y avait plus de débat sur la légitimité de l'action de la Caisse des Dépôts et Consignations dans le secteur concurrentiel ou non concurrentiel. Légalement, vous avez raison, dans la mesure où vous avez eu toutes les autorisations, mais la légalité n'est pas la légitimité.

Quel serait l'intérêt pour la Caisse des Dépôts et Consignations d'avoir en son sein une banque d'affaires qui agirait selon les purs canons des banques d'affaires concurrentes internationales ? Si vous n'accordez aucune priorité dans les partenariats et les alliances à vos partenaires habituels que sont les Caisses d'épargne et La Poste, comment voulez-vous avoir une stratégie d'internationalisation si chacun des morceaux de cette sphère publique va, à partir de ses insuffisances propres - ne maîtrisant pas la chaîne de production d'un bien -, nouer des partenariats à l'étranger ?

Voyez-vous un sens à la recomposition d'un paysage financier public et semi-public et la constitution d'un vrai pôle public solidaire avec les Caisses d'épargne, La Poste, la Caisse des Dépôts et Consignations, et peut-être aussi des relations capitalistiques et des partenariats mieux précisés ? Ou voyez-vous la logique actuelle se développer avec autonomisation progressive d'anciennes activités de la Caisse des Dépôts et Consignations, filialisation, respiration, cotation en bourse et autonomisation pure et simple des différents morceaux ?

### **Monsieur André DARRIGRAND**

Je reviens sur le partenariat ancien existant entre la Caisse des Dépôts et Consignations, les Caisses d'épargne et La Poste. Ce partenariat évolue à la suite de la loi sur les Caisses d'épargne et par le fait que La Poste est non seulement un distributeur de produits financiers mais aussi un partenaire dans l'utilisation des fonds, en particulier des chèques postaux.

Dans la mesure où la Caisse des Dépôts et Consignations ne revendique aucun leadership et cherche des partenariats « gagnant/gagnant », quelles orientations stratégiques développe-t-elle pour accompagner l'évolution des partenariats avec les Caisses d'épargne et La Poste ?

**Monsieur Jean-Pierre MOUSSY**

J'ai apprécié, dans votre exposé, la clarification entre les missions de service public et celles d'intérêt général. Changer les missions de service public n'est pas commode dans la mesure où elles relèvent de la responsabilité du Parlement, mais s'agissant des missions d'intérêt général, j'imagine qu'elles sont susceptibles d'évolution puisqu'elles donnent lieu à des contrats.

Je voudrais avoir votre point de vue sur trois aspects :

Le premier porte sur le logement social dont vous n'avez pas parlé. Est-il mis dans la rubrique « action concernant l'urbanisation », ou ailleurs ?

Le deuxième se rapporte à l'exclusion financière, en faisant référence à la question de service bancaire de base qui reste sans débouchés, faute d'accord entre les organisations de consommateurs et les autres parties.

Le troisième est relatif à la sécurité financière. La question des organes de régulation financière se pose à peu près dans tous les pays européens. Le Gouvernement s'apprête à susciter une réforme de rapprochement qui me paraît assez légitime. Qu'en pensez-vous ?

**Monsieur Jacky CHORIN**

Vous avez fait référence à l'article 75 du projet de loi sur les nouvelles régulations économiques, qui me laisse assez perplexe. En effet, j'y lis que « la Caisse des Dépôts et Consignations et ses filiales constituent un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays ».

Est-ce l'ensemble du Groupe Caisse des Dépôts et Consignations qui contribue aux missions d'intérêt général ?

Vous avez évoqué, s'agissant du personnel, 5 000 fonctionnaires et 29 000 contractuels. Je crois qu'une partie du personnel s'inquiète des nombreuses filialisations des dernières années.

La distinction entre personnels de droit public et personnels de droit privé ne recoupe pas nécessairement celle entre missions d'intérêt général et missions concurrentielles, puisque certains fonctionnaires sont mis à disposition dans les filiales concurrentielles et qu'à l'inverse, des personnels de droit privé travaillent dans l'établissement public. Quelle est votre vision, à moyen terme, de l'existence de fonctionnaires dans la Caisse des Dépôts et Consignations ? Est-elle pérenne ou est-elle amenée à décroître ?

**Monsieur Jacques FOURNIER**

Dans l'ensemble des activités de la Caisse des Dépôts et Consignations, quelle est l'importance respective des missions de service public et d'intérêt général au sein de l'établissement public, et des activités concurrentielles au sein des trois grandes filiales, en termes de chiffre d'affaires et d'effectifs employés ?

Les missions de service public et d'intérêt général représentent un coût et ne se font pas aux conditions du marché. Comment ce coût est-il couvert ou compensé ? Quel est le mécanisme financier de l'équilibre de l'accomplissement de ces missions ?

Les filiales sont rentables. Existe-t-il des subventions croisées ? Servent-elles uniquement au développement des activités concurrentielles ou contribuent-elles au noyau central ?

**Monsieur Daniel LEBEGUE**

Voilà comment j'analyse la problématique des fonds d'épargne. Nul ne met en cause l'existence de livrets d'épargne défiscalisés ni ne conteste les règles du jeu définies par l'Etat. Celui-ci définit les emplois, les caractéristiques et la rémunération de ces produits. Ce point n'est en débat ni à Bruxelles au regard des règles européennes, ni dans la communauté bancaire.

La position de l'AFB constamment affirmée est la suivante : donnez-nous le livret A à distribuer et nous centraliserons cent pour cent de la collecte à la Caisse des Dépôts et Consignations pour les emplois d'intérêt général décidés par l'Etat

Plaçons-nous maintenant du point de vue de la valeur ajoutée économique. Le circuit d'allocation par la Caisse des Dépôts et Consignations de certaines ressources à des emplois d'intérêt général est-il utile et créateur de valeur pour notre pays ? Oui, car il apporte trois éléments.

Premièrement, la Caisse des Dépôts et Consignations est garante en première ligne de la sécurité du système et, de fait, de la sécurité de 1 200 milliards de francs d'épargne populaire.

Deuxièmement, la Caisse des Dépôts et Consignations, de par sa masse, son bilan et sa notation, assure la transformation de 1 200 milliards de francs d'épargne liquide en emplois à long et très long terme, les plus longs parmi tous les crédits offerts aux agents économiques. Elle prête des ressources liquides sur des durées allant jusqu'à cinquante ans. Je pense qu'il serait très difficile pour les banques commerciales, dans le cadre de leur gestion actif/passif, de traiter la même équation. Une banque commerciale peut réemployer une ressource à vue ou liquide à quinze ans, mais pas à cinquante ans.

Troisièmement, le circuit de la Caisse des Dépôts et Consignations assure une mutualisation du risque dans un secteur de l'économie et de la société mal connu des banques commerciales, à savoir celui des organismes de logement social et des collectivités locales. Tous les organismes d'HLM, hormis ceux en situation d'insolvabilité avérée, peuvent financer leurs opérations auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations. Une distribution effectuée directement par le système bancaire, y compris sa composante semi-publique, assurerait-elle la même qualité d'accès à la ressource ?

Sans faire de procès d'intention, toutes les tentatives de ce type ont échoué. Il y a douze ans, les prêts aidés d'accession à la propriété (PAP) ont été mis aux enchères. Les banques ont répondu à l'appel d'offres et des contingents de PAP leur ont été alloués. Les banques privées, menant par définition une politique sélective en matière de crédit, n'ont financé que les ménages du haut de la grille des conditions de revenus. Seul un organisme public peut résister à cette tentation.

La Caisse des Dépôts et Consignations dégage un résultat fortement excédentaire au titre de la gestion des fonds d'épargne : 19 milliards de francs en 1998, 17 milliards de francs en 1999, entre 12 et 14 milliards de francs en 2000. Elle gère à coût coûtant. Elle reverse au budget de l'Etat, au titre de la rémunération de la garantie qu'il donne au livret A, la totalité du résultat de gestion des fonds d'épargne, ce qui représente 15 à 20 milliards de francs chaque année, soit 340 milliards de francs depuis le début des années 1980. Il me paraît peu vraisemblable qu'un Gouvernement décide de transformer le bénéfice destiné aujourd'hui à la collectivité nationale en commissions pour les banques.

L'affectation des fonds d'épargne comporte sans doute des rigidités. Mais la Direction du Trésor, qui fixe les règles du jeu, est gardienne d'une part des grands équilibres macro-financiers de notre économie, d'autre part des règles de la concurrence, d'une loyale compétition entre les acteurs bancaires privés et le secteur public, avec en particulier la Caisse des dépôts et consignations.

Les appréciations peuvent être différentes sur le champ des besoins sociaux prioritaires auxquels le marché ne répond pas de manière satisfaisante. Les fonds d'épargne interviennent là où les marchés n'apportent pas de réponse. D'une manière générale, partout où le marché apporte les bonnes réponses, je considère que la Caisse des dépôts et consignations doit se replier.

Le jour où le marché financera correctement, en fonds propres, les nouvelles et les petites entreprises, la Caisse des Dépôts et Consignation fermera son programme PME. Le marché apporte-t-il les bonnes réponses dans le domaine du financement du logement social, de la politique de la ville et des équipements collectifs ? Là encore, les appréciations seront peut-être différentes, mais les banques, dans un système banalisé, ne financeraient pas le logement social comme le fait la Caisse.

S'agissant de la politique de la ville, le champ d'intervention des fonds d'épargne a été élargi par vagues au cours des dernières années et je m'en réjouis. Car l'énorme chantier en prévision mobilisera des sommes considérables. Le stock de logements HLM est de 4 millions et sa maturité moyenne dépasse 35 ans. Tout gestionnaire de patrimoine immobilier sait que le stock doit être renouvelé à hauteur de 1,5 à 2 % chaque année, soit 60 000 à 80 000 logements. C'est l'objectif fixé par le Gouvernement dans la loi de finances depuis cinq ans, qui n'a été réalisé qu'à 50 %.

Si la dynamique de régénération de nos villes est enclenchée, le problème des logements sociaux ne se posera plus. Pour sortir de la crise du logement social, il ne s'agit pas de porter de 4 à 5 millions le nombre de logements sociaux, mais d'élever leur niveau de qualité et de confort, de rétablir des équilibres dans la ville, afin d'offrir au quart de la population française un cadre de vie digne de la France en ce début de siècle.

Dès qu'une étape supplémentaire doit être franchie, comme l'a fait le Gouvernement en 2001 en définissant des emplois allant au-delà du logement social et de la ville, nous butons sur une zone grise. S'agissant des équipements collectifs, le Gouvernement préconisait une intervention des fonds d'épargne dans les domaines des grandes infrastructures et de leur sécurité, du transport ferroviaire, des transports urbains en site propre et de l'environnement et la protection du cadre de vie.

Nous nous employons, avec la Direction du Trésor en particulier, à définir des règles de manière à ne pas évincer les banques privées, dont le Crédit local de France, et à pouvoir intervenir avec nos outils à long terme en prenant des risques de manière complémentaire aux banques, pour favoriser certains investissements.

La Caisse des Dépôts et Consignations est le principal acteur français dans les domaines du micro-crédit, du capital-risque régional, de l'épargne solidaire ainsi que sur le plan des outils, des financements et de l'appui apporté aux associations et à des réseaux spécialisés. Alors que de grandes banques privées étrangères ont intégré de longue date cette action dans le champ économique et social, de nombreuses banques en France et en Europe découvrent aujourd'hui les vertus du développement durable et de la responsabilité sociale de l'entreprise.

S'agissant de l'adossement du CDR à la Caisse des Dépôts et Consignations, nous n'avons pas été sollicités par l'Etat. Si l'Etat nous demandait d'en assurer la gestion sans risques, cela ne nous poserait pas de problème particulier.

Le Crédit local, dont nous sommes encore aujourd'hui le principal actionnaire, représente une magnifique réussite. Je regrette qu'à l'époque on ait voulu rompre le lien avec la Caisse des Dépôts et Consignations. Il aurait fallu bien identifier le métier de banquier des collectivités locales dans une filiale autonome, ouvrir son capital et la mettre en Bourse. Imaginez que le Crédit local soit demeuré une des composantes du Groupe Caisse des Dépôts. Nous aurions aujourd'hui un groupe financier d'appui aux collectivités locales sans équivalent en Europe : Caisse des Dépôts et Consignations + Crédit local Dexia + CDC Ixis + C3D.

A la question d'avenir de savoir si les filiales concurrentielles de la Caisse des Dépôts ne sont pas engagées de manière inéluctable et irréversible dans une logique d'autonomisation et de banalisation qui va les conduire à se séparer du reste, je ne peux pas apporter une réponse à long terme. J'ignore ce que sera l'économie et la place de la Caisse des Dépôts dans dix ans.

Mais à l'horizon d'un projet stratégique de cinq ans, je pense que l'intérêt de toutes les composantes, y compris concurrentielles, est de garder entre elles cohésion et unité. Un adossement fort et stable à la Caisse des Dépôts et Consignations est une manière de donner à nos métiers concurrentiels la possibilité de se développer, de devenir des acteurs européens, mondiaux dans certains métiers, et d'éviter que ces entreprises moyennes ne deviennent des proies dans leurs marchés respectifs. Même la CNP, numéro un de l'assurance-vie en France avec 20 % du marché, n'est qu'un acteur moyen dans le jeu européen et mondial de l'assurance.

Je pense que c'est l'intérêt collectif de chacune des composantes que de garder les liens de groupe tout en laissant respirer cet ensemble. La réalité de l'Europe est celle de la société et de l'économie mixtes, notamment dans les métiers dont nous parlons. La vision du monde dans laquelle tout ce qui n'est pas privé et capitalistique doit être rejeté, ne comportant plus que des acteurs privés et un actionnariat dispersé, n'est pas la mienne.

Autour de nous, je vois vivre d'autres systèmes qui marchent, par exemple en Europe du nord ou en Italie. Trouvons des équilibres, ayons une approche très ouverte, mais ne proclamons pas l'illégitimité des acteurs publics, notamment lorsqu'ils sont efficaces. Que lèvent le doigt ceux qui gèrent, dans la distance, de manière aussi efficace, en termes de rentabilité des fonds propres, et dans des conditions d'aussi bonne sécurité, tout en prenant en compte et en charge l'intérêt général, de manière meilleure que ne l'ont fait depuis des décennies les équipes de la Caisse des Dépôts et Consignations.

La Caisse des Dépôts et Consignations est le premier contributeur au budget de l'Etat et reverse chaque année à l'Etat-actionnaire entre 25 et 30 milliards de francs. Elle fait travailler 11 milliards d'euros de fonds propres avec une rentabilité qui se compare très avantageusement avec celle des acteurs privés, en assurant de plus toute une série de missions de service public. Le partenariat clef de la Caisse des Dépôts et Consignations est celui avec les Caisses d'épargne parce qu'il couvre pratiquement toutes ses activités et ses métiers, tant dans le champ de l'intérêt général que dans le champ concurrentiel. Il s'agit d'un partenariat stratégique fondé sur la complémentarité dans lequel nous créons de la valeur ensemble au bénéfice de chacun des partenaires, par exemple dans le développement européen de nos métiers. Quand on est identiques, on fusionne, mais quand on est différents et complémentaires, on devient partenaires. En 2001, nous allons redéfinir notre projet commun selon cet axe.

Nous avons des relations fortes avec La Poste, mais ciblées dans des domaines particuliers d'activités : assurance-vie, gestion d'actifs et fonds d'épargne. La création d'une banque postale pourrait poser à la Caisse des Dépôts et Consignations une question majeure, mais qui n'est pas d'actualité.

Le financement du logement social fait appel aux fonds d'épargne et fait partie, selon moi, du service public.

La réforme des autorités de contrôle est nécessaire et utile. Elle se dessine dans la bonne direction. C'est une première étape. Je suis de ceux qui considèrent que l'on a besoin, en Europe, d'autorités de contrôle et d'autorités prudentielles unifiées. Le système décentralisé à cinquante contrôleurs ne va pas dans le sens du marché unique européen.

Le Groupe Caisse des Dépôts et Consignations se voit confier une mission au service de l'intérêt général. Les missions de service public et d'intérêt général sont dans l'établissement public, pas dans les filiales commerciales. Mais le groupe dans son ensemble contribue à l'intérêt général ainsi qu'à la cohésion sociale et au développement durable.

Nous voulons promouvoir ces valeurs partagées dans tous nos métiers, y compris concurrentiels. Dans ces derniers, nous vendons des biens et des services avec des marges pour produire des bénéfices. Mais nous le faisons à l'intérieur d'un système de valeurs, d'une conception de notre place dans la société. Il n'y a qu'en France que certains chefs d'entreprises pensent n'être concernés, ni de loin, ni de près, par la citoyenneté.

Au sein de l'établissement public, les fonctionnaires sont légitimes pour remplir les missions de service public et d'intérêt général. La Caisse des Dépôts et Consignations a fait en l'an 2000 le plus important recrutement de jeunes fonctionnaires depuis 18 ans. Par conséquent, ce corps n'est pas en voie d'extinction. L'établissement public Caisse des Dépôts dégage 50 % des résultats globaux du Groupe et les filiales concurrentielles également 50 %. L'effectif s'élève à 6 000 salariés au sein de l'établissement public et à 28 000 dans les métiers concurrentiels.

Nous exerçons nos missions publiques à coûts coûtants et travaillons sans marge. Nous refacturons à nos mandants, l'Etat en général, le coût des moyens que nous affectons. Il existe aujourd'hui, en Europe, deux grandes manières de remplir une mission d'intérêt général d'une façon compatible avec les Traités européens. Il y a la nôtre, c'est-à-dire celle des établissements publics ou des collectivités locales qui remplissent des missions d'intérêt général sans objectif de gain.

La deuxième manière rencontrée dans certains pays est d'impartir une mission d'intérêt général à un acteur privé. La grande différence entre les deux systèmes est que, dans le deuxième, les acteurs privés peuvent également faire de l'argent sur les missions d'intérêt général qui leur sont dévolues. Ce n'est pas choquant, c'est un choix politique national. Mais il n'existe pas d'acteurs privés qui remplissent gratuitement des missions publiques.

### **Monsieur Elie COHEN**

Quelle est donc la proposition de l'AFB dont vous parliez, qui consiste à recueillir le produit d'un éventuel livret A banalisé avec restitution complète à la Caisse des Dépôts du produit collecté avec facturation à prix coûtant ?

**Monsieur Daniel LEBEGUE**

En fait, l'AFB veut distribuer, comme les Caisses d'Epargne et La Poste, le livret A moyennant une rémunération pour sa collecte. En revanche, elle se décharge des problèmes concernant l'utilisation de la ressource qui serait assurée comme aujourd'hui par la Caisse des Dépôts et Consignations, qui est neutre sur cette demande.

Les règles concernant la distribution des résultats des filiales concurrentielles ont été clarifiées depuis deux ans. Elles conservent 50 % de leurs résultats et versent 50 % en dividendes à l'établissement public. Celui-ci reçoit ces dividendes et dégage lui-même des résultats en tant qu'investisseur public. Sur le résultat d'ensemble consolidé, 1/3 est versé en dividendes à l'Etat, soit environ 4 milliards ; 1/3 est utilisé, en accord avec l'Etat, pour financer des programmes et des actions d'intérêt général ; 1/3 est conservé par la Caisse des Dépôts et Consignations pour conforter le bilan du groupe et pour accompagner, en tant que de besoin, les métiers concurrentiels. Ce dispositif ne pose pas de difficultés au regard des règles européennes.

Par rapport au secteur public industriel, la Caisse des Dépôts et Consignations est une entité publique très particulière. Depuis 1816, l'Etat ne lui a pas apporté 1 franc de dotation et elle a engendré des centaines de milliards de francs de revenus au bénéfice de la Nation.

**Monsieur Dominique BAERT**

Monsieur le Directeur général, je vous remercie non seulement de votre exposé liminaire très pédagogique, mais aussi des réponses denses que vous nous avez faites. Vous n'avez cherché à dissimuler aucune des zones d'ombre qui existent. La réponse à certaines questions importantes soulevées par vos propos sont sans doute de la responsabilité de l'Etat, mais nous avons vu émerger néanmoins un projet stratégique. Nous risquons de nous revoir dans les prochains mois.



**8. Audition de Monsieur Guy Hascoët,  
Secrétaire d'Etat à l'économie solidaire  
sur l'épargne solidaire et la lutte contre les exclusions  
(le 16 janvier 2001)**

J'ai accepté avec plaisir votre invitation et cet échange avec vous. Lors de l'installation de votre institution par Monsieur Laurent Fabius, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, certains points n'ont pas échappé à ma vigilance. Notamment, l'intérêt d'orienter l'épargne solidaire vers des secteurs innovants et porteurs d'activité ; la manière d'aborder l'exclusion bancaire ou financière ; la valeur ajoutée, tant financière que sociétale, que peut apporter le secteur public et semi-public à certaines missions d'intérêt général ; la promotion de démarches répondant à des services ou des besoins souhaités par la population.

Tout d'abord, j'essaierai de donner une approche du terme d'économie solidaire et de son rapport avec les exclusions. Les Québécois, avec lesquels nous travaillons, définissent l'économie solidaire comme la nouvelle économie sociale.

Philosophiquement, l'économie solidaire peut être envisagée sous trois prismes : une volonté d'insérer des personnes en difficulté au niveau de la collectivité ; une activité prenant en compte des critères d'éthique et des préoccupations d'intérêt général ; enfin, le courant le plus ancien, une forme juridique d'entreprise non capitalistique au sens d'une impartageabilité, d'une non rémunération d'un capital et d'une prise de décision démocratique.

Dans une période récente, l'économie solidaire a été orientée vers le souci d'offrir des cheminements à des personnes exclues du marché du travail. Puis, des formes nouvelles sont apparues. Dans le *Monde économique*, la Commission européenne plaidait pour le développement des services de proximité. Nous serons très rapidement confrontés à des problèmes concrets de société – le grand âge, par exemple – et le marché n'apportera de réponses que pour une frange réduite de personnes. Pour toutes les autres, l'organisation de services ne se fera que par l'apport des personnes elles-mêmes, par l'intervention de la collectivité publique dans ses différentes déclinaisons territoriales, par le partenariat apporté par les mutuelles ou les compagnies d'assurance ou encore, par exemple et tout simplement, par un entrepreneur voulant favoriser ses salariés.

D'autres actions voient le jour, comme la gestion d'un bassin versant pour les problèmes d'eau ou l'implication d'acteurs du secteur public financier dans ce qu'on peut appeler les « banques du carbone ».

Mais, concernant par exemple les grandes contraintes sur l'atmosphère ou les problèmes d'eau, la mission publique d'entretien des territoires et de prise en charge des questions d'intérêt général, n'est pas encore véritablement organisée. Nous sommes face à un champ varié de réponses aux préoccupations d'intérêt général que nous devons structurer, afin de faciliter, en particulier, les mécanismes de convergence des financements.

Les préoccupations d'intérêt général peuvent être classées en quatre grandes solidarités : la solidarité entre catégories sociales, organisée le plus souvent par la sphère publique avec le prélèvement et la redistribution ; la solidarité entre les générations contemporaines avec le système de protection sociale ; la solidarité entre territoires selon leur niveau de valeur ajoutée économique ; la solidarité entre les générations d'aujourd'hui et celles de demain.

Concernant l'épargne solidaire, depuis une douzaine d'années, apparaît un mouvement citoyen, qui cherche à structurer l'orientation d'une frange d'épargne dédiée à ce type de démarches. Cela s'est manifesté sous des formes associatives telles que les « Cigales », regroupements d'individus qui deviennent investisseurs auprès de porteurs de projets, des coopératives financières ou des établissements financiers comme la Caisse solidaire du Nord-Pas-de-Calais, la Caisse de Bordeaux ou la NEF.

L'idée est de consacrer une partie de l'épargne aux acteurs qui ne sont pas reçus par le système bancaire traditionnel, ou qui ne veulent pas l'être pour des motifs éthiques ou en raison de cahiers des charges qu'ils s'étaient assignés. L'épargne solidaire, vecteur de solidarité, fait la jonction dans la chaîne, de l'épargnant jusqu'au porteur de projet, avec une volonté de transparence dans l'utilisation de l'argent.

Il s'agit de la responsabilité citoyenne de l'épargnant qui désire contrôler l'affectation de son épargne, ou désigner le secteur d'activité dans lequel son épargne sera investie. En contrepartie, l'épargnant accepte que son argent soit parfois moins rémunéré.

Trois faits majeurs ont contribué à la naissance dans le Nord-Pas-de-Calais de l'établissement financier de la Caisse solidaire : d'abord, les projets rejetés par les agences bancaires parce que trop innovants ; puis, le manque de caution et de solvabilité du porteur ; enfin, la petite taille des dossiers, obérés par les frais de gestion.

Sur la base de ces trois critères et sur cette seule région, 400 projets d'entreprises, porteurs d'environ 1500 emplois n'arrivaient pas à naître. Reportant cette analyse sur 12 000 épargnants, cela signifie qu'un potentiel d'accompagnement de 20 à 25 000 emplois, sur l'ensemble des régions françaises, pourrait émerger par ce dispositif au service des individus qui désirent entreprendre.

Les milliers d'emplois créés par la Caisse solidaire en trois ans ont coûté, par la mobilisation des fonds de garantie, seulement quelques milliers de francs par emploi.

Le soutien à la création d'activité va plus aujourd'hui en direction des entités qui rémunèrent des actionnaires que vers celles qui ambitionnent de ne pas le faire. Cette question d'éthique mérite d'être posée. L'intérêt public d'accompagner une démarche de ce type doit être étudié objectivement, en comparant son apport effectif à son coût.

La proximité a aussi son importance. L'implication d'un réseau d'épargnants ou d'acteurs dans le développement local et dans la promotion d'activités nouvelles, fonctionne mieux lorsque l'épargnant a le sentiment d'agir pour la transformation de son périmètre local et constate les effets induits.

Le débat doit également être porté au niveau des responsables d'entreprises, des syndicats et des bassins d'emploi, en renouant un dialogue interrompu depuis 1895 lors de la séparation des branches syndicales et mutualistes.

Par ailleurs, le capital-risque et les mécanismes de garanties doivent être organisés. Une discussion a été engagée avec le Ministère des Finances sur la requalification quantitative et qualitative de l'IDES. Le secteur coopératif des SCOP et l'ensemble des acteurs de l'économie sociale et solidaire se trouvent aujourd'hui confrontés à un problème de garantie.

Quand des enjeux de développement s'annoncent, l'accompagnement et les réponses financières deviennent problématiques. Les fonds de garantie, dans lesquels la puissance publique investit aujourd'hui, doivent se hisser, en terme de volume, au niveau des besoins à l'horizon d'une quinzaine d'années.

L'harmonisation des règles prudentielles à l'échelle européenne fera l'objet de débats dans les prochains mois. Le socle du métier mutualiste va être stabilisé par la refonte du code et la transposition par ordonnance de la directive européenne. Le secteur des fonds de pension doit adopter des règles communes, qui entraîneront des décisions douloureuses concernant des centaines de milliers de personnes.

Concernant les chantiers que nous avons engagés, vient d'abord la mobilisation de cette épargne. Elle est aujourd'hui marginale en France, en termes d'institutions et de volume. Le flux concerné atteint annuellement quelques centaines de millions de francs seulement. Nous avons comme objectif d'élever ce chiffre à 1 ou 2 milliards de francs, de façon à couvrir l'ensemble de la dynamique du secteur.

Même si quelques secteurs connaissent un essor, comme le commerce équitable au niveau international, le rapport à la masse monétaire française continuera de se mesurer en millièmes. Néanmoins, l'apport peut être extrêmement positif au niveau sociétal.

Deux mois après ma nomination, le 27 mars 2000, dans le cadre du véhicule constitué par la loi sur l'épargne salariale, les mécanismes d'organisation de cette collecte et son champ d'intervention ont pu être rédigés.

Par ailleurs, des mécanismes stimulant de manière positive l'épargne individuelle solidaire sont à l'étude : par exemple, un titre de paiement en fin de carnet de chèques, une contribution systématique à partir de la carte bleue, ou un clic solidaire sur Internet.

Concernant la mise à disposition du flux, notre paysage est extrêmement pauvre. Nous avons donc dû rechercher dans quelles régions et sous quelles conditions, nous pourrions mobiliser les opérateurs bancaires du secteur, la Caisse des Dépôts et Consignations, les conseils régionaux et la société civile, afin de créer un certain nombre d'établissements dédiés.

Nous avons également initié une démarche, en lien étroit avec la Caisse des Dépôts et Consignations, relative à la diminution des coûts de trésorerie du secteur associatif. Pour certaines entités, le taux d'emprunt reste très élevé, de l'ordre de 10 %, et amoindrit la capacité d'initiative. Un progrès significatif peut être apporté en proposant des contrats de trésorerie, mutualisés au niveau du risque.

Nous essayons aussi de trouver des mécanismes plus lourds d'activation, au profit des fonds solidaires, en sollicitant par exemple les capacités de placement d'organismes comme les SEM et les sociétés d'HLM.

Nous travaillons sur le concept d'un livret d'épargne solidaire qui accentuerait le poids du secteur et la mobilisation du flux d'épargne, ou encore sur des règles de fiscalité qui reconnaîtraient l'abandon d'intérêt ou de rémunération comme un acte méritant une contrepartie. Ces travaux rejoignent le projet de loi-cadre sur lequel je travaille.

La question du label d'utilité sociale va se poser au niveau européen et sera l'un des thèmes inscrits au programme de la présidence belge, conduite du 1<sup>er</sup> juillet à la fin 2001. Elle peut être abordée selon trois niveaux : l'insertion des personnes ; la reconnaissance de l'intérêt d'une activité ; les statuts spécifiques pour entreprendre autrement.

Dans les années à venir, le secteur de l'économie sociale solidaire devra, plus que tout autre, être capable d'aller chercher les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi. Si le chômage continue de reculer, l'adéquation entre l'offre et la demande sera difficile. La capacité de gérer des dispositifs de retour à l'emploi des personnes qui en ont été éloignées pendant des années, sera certainement plus affirmée, afin de permettre à tous de retrouver le chemin du revenu, de l'autonomie et de la dignité.

### **Monsieur Dominique BAERT**

Dans la description du système financier que vous évoquez, il est indispensable qu'un intervenant se manifeste à un moment donné. Contrairement à la règle de marché classique selon laquelle les prêts engendrent les dépôts, dans le schéma décrit, ce sont les dépôts qui engendrent les prêts. Si la rémunération attendue sur ces prêts est plus faible ou le retour sur investissement plus long, l'établissement concerné ne pourra plus assurer son propre développement et aura tendance à demander des fonds.

Dans l'équilibre du système, comment concevoir cet intervenant ? L'économie solidaire ne peut-elle fonctionner que par le soutien de la puissance publique ?

Dans la lutte contre les exclusions financières, un point mal traité dans notre pays, contrairement au système anglo-saxon, et qui n'apparaît pas dans votre exposé, est le droit à l'erreur. Le champ de l'économie solidaire ne contient-il pas aussi la reconnaissance du droit à l'erreur, qui permettrait, après l'échec d'un projet, avec un dispositif d'accompagnement spécifique, de liquider la dette du passé et rebondir vers un projet d'avenir ?

### **Monsieur Elie COHEN**

En vous écoutant, je me demandais si vous proposiez de bâtir un nouveau secteur financier solidaire, qui traiterait certaines demandes, avec des perspectives de rentabilité non couvertes aujourd'hui par les systèmes financiers existants, ou si vous aviez encore l'espoir que le secteur financier public et semi-public puisse servir de vecteur à l'économie solidaire.

Vous n'avez que peu mentionné ces immenses institutions publiques dotées de missions d'intérêt général et de service public, qui doivent remplir ces fonctions de solidarité, de promotion de l'économie, de développement durable. Etes-vous à la recherche des fondements d'un autre secteur qui ne serait pas le secteur public ou semi-public ?

Lorsque vous évoquez les comparaisons que l'on pourra faire demain, entre les investissements faits dans la nouvelle économie, et ceux faits dans l'économie solidaire, pensez-vous aux mesures spécifiques prises par l'Etat pour soutenir le développement de la nouvelle économie, ou à l'investissement privé ?

Votre remarque est-elle plus ciblée sur les dispositifs de promotion d'entreprises de la nouvelle économie et vise-t-elle un traitement inégal entre la nouvelle économie et l'économie solidaire ?

En ce qui concerne le commerce solidaire au niveau international, ce ne sont pas les mêmes acteurs qui interviennent. Quelles sont la nature et la portée exactes de vos demandes ainsi que les acteurs visés ?

### **Madame Ariane OBOLENSKY**

Quelles doivent être les relations entre le système financier et le système de l'économie solidaire, et, entre le système public et le système de l'économie solidaire ?

En charge de la BDPME, j'ai l'impression que notre vision de l'économie solidaire est un peu trop globale. Nos mécanismes de garantie et de contre-garantie fonctionnent bien, mais n'arrivent pas à combler totalement la distance entre nos deux mondes.

En réalité, que pouvons-nous faire ensemble, et dans quelles conditions, pour mieux fixer les limites et les rôles de chacun, afin de mobiliser le système financier ? Doit-on considérer que les frontières sont immuables et s'organiser de cette façon, ou s'organiser ensemble pour faire bouger les frontières ?

Par ailleurs, la mobilisation de l'épargne pose un véritable problème de label de qualité, qui sera encore plus crucial si des organismes à vocation spécifique dans ce secteur sont créés. Comment aller vers une information ou une labellisation augmentant la confiance dans la qualité ?

### **Monsieur Jean-Pierre MOUSSY**

J'ai été très intéressé par les enseignements que vous tirez de la Caisse d'épargne solidaire du Nord. A l'époque, je siégeais au Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et je retrouve les trois aspects évoqués : la novation, la petite taille du dossier et les garanties. J'ai pu constater que certains blocages empêchaient ces organismes de s'ouvrir à la réalité sociale et, par conséquent, l'aspect novation me paraît le plus important.

Je siège au Conseil économique et social où, actuellement, un groupe de travail prépare le centenaire de la loi sur les associations. Cet événement doit permettre, par des textes parlementaires ou par des concertations, de faire passer certaines idées.

Enfin, le développement souhaitable à attendre de ce type d'économie passe par des partenariats avec des acteurs existants motivés et ayant des bases solides. Il ne s'agit pas de partenariats avec des banques commerciales classiques mais de partenariats ciblés à l'intérieur des secteurs semi-public et mutualiste.

### **Monsieur Guy HASCOËT**

Toutes les formes anciennes ont leur place si elles conservent leur philosophie originelle. Rien ne se fera sans les acteurs majeurs que sont la Caisse des Dépôts et Consignations et les grandes banques coopératives et mutualistes. A partir de leurs caractéristiques, de leur poids et des outils dont ils disposent, comment ces grands acteurs vont-ils se mettre en réseau au service des formes nouvelles à naître ? Mon souhait est d'arriver à mettre en synergie toute les histoires de l'économie sociale et solidaire.

Parmi les acteurs ayant des missions d'intérêt général conférées par la loi, quels sont ceux susceptibles de jouer un rôle spécifique ? Et quel rôle ?

Concernant le système de mutualisation du risque d'avance de trésorerie aux associations, la Caisse des Dépôts et Consignations, en termes de moyens et de missions d'intérêt général, est apte à construire un dispositif qui fonctionne et qui contre-garantisse les apports d'autres acteurs financiers.

En 2001, nous allons mener une expérimentation sur deux régions, qui pourra être généralisée sur la base des enseignements tirés. Concernant les nouvelles missions des Caisses d'épargne, définies dans l'article 6 de la loi sur l'épargne et la sécurité financière, nous structurons avec elles certaines missions d'intérêt général, comme le développement durable.

Il faut définir les grandes missions d'intérêt général et les acteurs qui les rempliront. A titre d'exemple, le secteur HLM en France, contrairement aux pays scandinaves, ne prend pas en charge les matériels domestiques et leur fonctionnement. Or, le renouvellement du parc est d'autant plus lent, et par conséquent le coût de fonctionnement d'autant plus élevé, que les moyens financiers des ménages sont faibles. Le secteur HLM doit porter l'électro-ménager blanc demain, parce qu'il est normal que les personnes de faibles ressources disposent du matériel le moins consommateur d'énergie.

L'économie solidaire peut-elle vivre sans l'intervention de la puissance publique ? Elle ne peut se développer sans des systèmes solides de garantie et l'acceptation d'un dispositif d'aide. Ainsi, des milliers de petites entreprises ne seraient pas nées si des dispositifs solides n'avaient pas été mis en place. L'intervenant peut être directement la puissance publique ou encore certains partenaires financiers du secteur public.

La création de 20 à 30 000 emplois nécessiterait l'apport de quelques dizaines de millions de francs. Les dispositifs ne garderaient pas, dans le temps, leur équilibre sans l'effacement d'un différentiel lié à une prise de risque plus élevée. Les projets sont innovants et les publics fragiles et, si l'on veut repousser les limites de l'initiative, il faut accepter des taux de risque pouvant atteindre 25 %, au regard d'une moyenne de 2 % dans les systèmes traditionnels. Mais, étant donné que les projets sont petits et les sommes modestes, le risque financier reste faible.

Concernant l'implication des acteurs, je citerai la BEI, acteur européen, qui a donné son accord de principe pour accompagner le mouvement de création des établissements, en partenariat avec les autres acteurs.

Le thème du droit à l'erreur conduit à deux questions. Faut-il effacer les conséquences de l'erreur ? Faut-il faire évoluer la protection de l'entreprise individuelle ? Cette réflexion dépasse le champ de l'économie solidaire, mais en fait néanmoins partie. Nous sommes dans une société cruelle, où le plus fragile dans ses entreprises reste le plus exposé. Les statistiques montrent que les taux de réussite sont semblables d'un secteur à l'autre. Mais, les personnes ayant échoué étaient pour la plupart démunies à l'origine, et se retrouvent, à l'issue de l'expérience, dans une situation individuelle catastrophique. Des réflexions sont en cours pour inventer des « filets », tel un statut fait à l'initiative individuelle, ou des mécanismes d'absorption des conséquences.

Il faut arriver à distinguer les labels selon les obligations et les droits qu'ils confèrent. Mais il existe d'autres niveaux. Si l'on considère le micro-crédit à l'échelle internationale, il est difficile de répertorier l'ensemble et de se mettre d'accord sur une grille d'analyse et de notation.

Il y a environ 7 000 entités réparties sur la planète et 15 millions de personnes qui bénéficient de micro-crédits. Cet effectif pourrait s'élever à 200 millions dans quinze ans, selon certains rapports.

Aucune borne ne délimitant leur champ respectif, nous avons demandé aux acteurs du commerce équitable, recouvrant des géographies et des réalités socio-économiques multiples, de définir eux-mêmes, à l'échelle internationale, européenne et nationale, leurs critères qualitatifs de reconnaissance. Sur la base d'un énoncé clair, nous pourrions les faire cheminer vers une reconnaissance publique.

Je suis tout à fait d'accord sur le partenariat. A titre d'exemple, j'ai assisté à un débat à Bamako où les intervenants évoquaient, dans les mêmes termes qu'en France, la nécessité d'installer la spécificité mutualiste dans l'ouest africain. Le fait de conférer simplement une reconnaissance de droit aux compagnies d'assurance permettrait une couverture sociale de 3 % de la population. Un seul pays africain a constitué les outils d'une protection sociale et des fonds de réserve. Si ces fonds étaient mis à la disposition du micro-crédit, la démarche serait démultipliée. Elle créerait des coopératives en milieu agricole ou artisanal et des filières de commerce équitable ayant des débouchés en France. La mise en réseau, la notation, les systèmes de garantie, pourraient être mis à disposition de l'ensemble.

L'articulation entre les acteurs de l'économie sociale et les acteurs naissant dans certains pays, peut être déterminante. Les taux de risque des prêts sont de l'ordre de 2 % et ne posent pas de difficulté financière pour l'émergence d'une économie solidaire dans ces territoires. Il s'agit donc d'un problème de construction politique.

Concernant la loi de 1901 sur les associations, je suis en accord avec vous sur la philosophie. Mon projet de loi-cadre essaie de balayer le champ depuis le bénévolat jusqu'à la modernisation, la complémentarité des statuts nouveaux, l'installation de secteurs nouveaux, les outils financiers.

### **Monsieur Dominique BAERT**

Je vous remercie, Monsieur le Ministre. Au delà de vos propos, nous devinons combien votre tâche sera ardue. Nous essaierons d'apporter notre contribution au débat et peut être de faire avancer quelques idées. La solidarité dans l'économie est une idée novatrice, pour ne pas dire une ambition pour le XXI<sup>ème</sup> siècle.



**9. Audition de Monsieur Jean-Claude Trichet,  
Gouverneur de la Banque de France  
Sur « quel secteur bancaire et financier public dans une  
Europe financièrement intégrée ? »  
(le 29 mai 2001)**

Je vous remercie, Monsieur le Président, de votre invitation. Comme vous l'avez souhaité, je ferai un exposé assez bref pour me permettre de répondre, d'une manière aussi directe que possible, aux questions qui vous préoccupent le plus.

J'exprimerai quelques mots sur le secteur public bancaire et financier. La France donne un exemple frappant d'une très importante réduction de la taille de ce secteur. Je rappelle qu'au début des années 1980, le secteur était composé, à l'exception des banques étrangères ou de très petites institutions, d'établissements entièrement publics ou semi-publics.

Au cours des années les plus récentes, la Banque de France a enregistré en 1996 la privatisation de deux banques du Groupe Renault et de trois filiales du Crédit lyonnais ; en 1997, une filiale du Groupe GAN et une filiale du Crédit lyonnais ; en 1998, le Groupe CIC, la Société marseillaise de crédit, les autres filiales du GAN ; et en 1999, le Crédit lyonnais ainsi que deux filiales, la Banque des échanges internationaux (BDEI) et la Banque Trad Crédit SA. Il en est résulté une très forte diminution du nombre des banques contrôlées par des groupes bancaires publics. L'effectif est passé de 112 en 1984, à 59 en 1992, et à 5 fin 1999. Aujourd'hui, la Banque Hervet, dernière banque publique, vient d'être cédée.

Je ne reviens pas sur ces évolutions. Mais je fais une remarque liminaire qui répond à l'une de vos questions. Je crois que le problème principal qui s'est posé à notre pays était, qu'indépendamment de la question de savoir si la gestion privée est meilleure ou moins bonne que la gestion publique, le fait d'être une entreprise publique pouvait, du point de vue de la capitalisation, obérer son développement dans le contexte européen et mondial.

Alors que la plupart des secteurs industriels français offrent une illustration de réussite généralement assez brillante, à l'image de l'économie française dans son ensemble, je constate aujourd'hui que notre secteur bancaire et financier ne fait pas partie de la « first league ».

Il y a là la trace du caractère très largement, voire totalement, public du secteur dans le passé, et celle de l'importance dans notre pays, comme dans d'autres d'ailleurs, d'un secteur semi-public, coopératif ou mutualiste en voie de modernisation rapide, mais qui incontestablement n'a pas encore tous les moyens de développement appropriés aux règles du jeu de l'économie de marché.

Je vous présente un document qui sera transmis au Haut Conseil. Il s'agit de la capitalisation boursière au 12 mars 2001 des banques appartenant à un certain nombre de pays industrialisés qui sont nos partenaires et nos concurrents amicaux.

Les Etats-Unis, avec une capitalisation boursière de 220 milliards de dollars pour leur premier groupe financier, Citigroup et de 93 milliards de dollars pour JP Morgan Chase, vous donnent une idée de leur force de frappe réelle, mesurée par ce critère des capitalisations. Plus loin, on trouve encore un ensemble assez monumental qui représente l'Angleterre, avec pour première capitalisation The Hong Kong and Shanghai Bank à 117 milliards de dollars, en second The Royal Bank of Scotland à 64 milliards de dollars, en troisième The Lloyds TSB Bank à 51 milliards de dollars.

Les Pays-Bas, dont ING Group avec 68 milliards de dollars, ABN-AMRO avec 32 milliards de dollars, Fortis avec 19 milliards de dollars, représentent le quart du PIB de la France mais ont une capitalisation supérieure à la nôtre. De même, l'Espagne, dont BBVA et Banco Santander avec 47 et 46 milliards de dollars, etc... Tout cela est à comparer à la même date à BNP-Paribas avec 38 milliards de dollars, à la Société générale avec 26 milliards de dollars, au Crédit Lyonnais avec 12 milliards de dollars.

L'Allemagne constitue également un autre exemple en Europe et sa situation n'est pas très différente de celle de la France. La Deutsche Bank capitalisait 48 milliards de dollars, ce qui est comparable à BNP-Paribas, sachant que le PIB de l'Allemagne est supérieur de 45 % à celui de la France. Cette situation s'explique dans le cas allemand, non pas parce que tout le secteur était nationalisé il y a une vingtaine d'années, mais parce qu'il y a un poids extrêmement lourd des banques des Länder et des Sparkassen.

Ce sont donc les parts de marchés assez considérables de ces ensembles qui créent une relative faiblesse de la capitalisation boursière d'une large partie du secteur bancaire allemand. L'Allemagne en est très consciente et elle s'engagera dans une stratégie lui permettant de sortir de cette situation. Le fait que l'Allemagne, dont le poids en termes de PIB est six fois supérieur à celui des Pays-Bas, ait un fer de lance, banques commerciales et banques d'investissement, qui soit à peine à leur niveau, pose un problème comparable à celui existant dans notre propre pays.

Il faut bien avoir à l'esprit que le marché ne s'est pas encore rendu compte de la qualité et de la rentabilité de nos banques. On a plutôt tendance à dire que les banques françaises gagnent énormément d'argent. La réalité est que nous sommes très forts dans de très nombreux domaines industriels mais que, en dépit de leur qualité intrinsèque, nos banques sont moins capitalisées que leurs principaux concurrents.

Il y a un consensus dans le monde entier pour considérer que dans une économie de marché, le bon fonctionnement, la force et la solidité du pilier central systémique que représente le secteur bancaire, revêtent une importance considérable. C'est la raison pour laquelle il existe dans les pays des commissions bancaires, des équivalents des comités des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, des banques centrales, afin d'assurer la stabilité financière. Je crois qu'en terme de contribution aux meilleurs développements possibles de notre pays, dans le cadre de l'Europe intégrée, nous devons avoir une stratégie de montée en puissance du fer de lance de notre secteur bancaire.

Dans le cadre d'une comparaison internationale plus large, la question du poids de l'Etat actionnaire peut être évoquée. L'étude la plus pertinente et la plus récente que nous avons retrouvée a été faite en 1995 par l'Université Harvard sur la part détenue par l'Etat dans les dix premières banques parmi les dix principaux pays industrialisés du monde. S'agissant de l'Etat stricto sensu, nous n'étions pas dans une position profondément différente. C'est l'importance du secteur mutualiste et coopératif qui fait la différence avec les pays plus ouverts aux règles d'une économie de marché.

En ce qui concerne le contrôle majoritaire de l'Etat sur le secteur bancaire et selon les critères de cette étude, la part détenue par l'Etat était pour les Etats-Unis 0 %, le Japon 0 %, l'Allemagne 37 %, la France 22 %, (avec à l'époque le Crédit Lyonnais, le CIC, la Société marseillaise de crédit et la Banque Hervet), l'Italie 28 %, les Pays-Bas 10 %, la Belgique 22 %, la Suède 29 % et la Suisse 14 %.

Dans tous les pays, le courant a été extrêmement puissant dans le sens de la privatisation et le processus a continué. En France, cette part serait aujourd'hui nulle, compte tenu de la privatisation du Crédit Lyonnais et du CIC.

Vous m'avez demandé s'il y avait des éléments européens particuliers qui demandent à être intégrés dans votre analyse stratégique. S'agissant de l'Europe, il est clair qu'en sus des difficultés propres au fait de ne pas posséder d'établissements bancaires fortement capitalisés et de ne pas pouvoir procéder aisément, lorsqu'on est contrôlé très largement par l'Etat, à des opérations d'échange de titres ou de prise de contrôle, il faut prendre en compte le contrôle des aides d'Etat.

Les entités du secteur privé redoutent les facilités que peut donner un actionnaire étatique puissant ayant des moyens dont ne disposent pas les autres actionnaires. Nous n'avons pas dans le secteur bancaire d'exemple très récent, me semble-t-il, d'émotion du type de celle qu'EDF vient de soulever en Italie. Mais, s'il y avait une très grande institution financière contrôlée par l'Etat s'engageant dans une expansion internationale de grande ampleur, nous pourrions connaître des problèmes de ce genre.

Les règles du jeu européennes ne condamnent pas la détention par l'Etat d'entreprises du secteur concurrentiel, possible sur le plan du droit. Mais, dans les faits, l'environnement européen peut ne pas être favorable à des entreprises publiques dans le secteur concurrentiel, et bien entendu les services financiers en font partie, parce que le moindre mouvement de leur part soulève nécessairement des interrogations ou des protestations de la part du secteur privé dans lequel elles sont plongées.

Notre environnement européen offre une raison supplémentaire pour que nous puissions dans tous les domaines nous doter des mêmes instruments, appropriés à l'économie de marché, que ceux que possèdent nos partenaires.

Ainsi nous encourageons considérablement le secteur mutualiste et le secteur coopératif à se doter des fers de lance « capitalistes » les plus efficaces. Il y a certainement matière à améliorer considérablement la situation présente dans le domaine des services financiers comme celui des assurances. A partir d'une société qui était de forme coopérative, on a pu construire avec un certain succès, un groupe ayant un fer de lance capitaliste et capable d'avoir des ambitions non seulement nationales mais européennes et mondiales.

Je crois qu'il est très important de bien prendre la mesure des règles du jeu du monde d'aujourd'hui. La France a adopté ces règles du jeu et n'envisage pas de changer ses positions stratégiques aussi bien en Europe que dans le monde, alors que notre pays vient de prouver au cours de ces dernières années dans beaucoup de secteurs, une capacité réelle de réussite économique.

Voilà quelques mots d'introduction, Monsieur le Président. J'ai tenté de répondre de manière très directe à certaines de vos interrogations, et peut-être trop directe dans la mesure où ce sont des sujets délicats qui demanderaient un peu plus de nuance. Je voulais que vous sentiez le premier message assez brutal car presque entièrement tiré de comparaisons très frustes et immédiates mais, je crois, pleines d'enseignements.

**Monsieur Dominique BAERT**

Monsieur le Gouverneur, ma première question est une demande d'information complémentaire. Vous nous avez parlé du positionnement du secteur bancaire par rapport à sa concurrence. Mais vous ne nous avez pas parlé de ce que peuvent être, puisqu'elles sont au cœur de nos préoccupations, les missions d'un secteur bancaire public ou semi-public, intra-muros et même extra-muros. Par exemple, vous n'avez pas cité une seule fois le mot PME. Y a-t-il la place dans une Europe financièrement intégrée pour l'exercice de missions spécifiques confiées à un secteur bancaire financier public ou semi-public ?

Vous avez évoqué l'émergence d'ensembles mutualistes ou coopératifs qui ont pris des positions fortes dans le secteur bancaire français. Il est curieux de constater que c'est effectivement la forme coopérative ou mutualiste qui est sur le devant de la scène, alors même que vous nous répondez que le critère dominant est la capitalisation boursière. Dès lors, les groupes dominants évoqués sont-ils d'une taille à votre avis efficiente ou optimale par rapport à ce critère que vous aviez tendance à considérer, et j'en comprends les fondements, comme essentiel dans la répartition des rôles financiers au niveau de l'Europe ?

Vous envisagiez qu'un établissement financier public important puisse se trouver dans une situation comme celle d'EDF, suscitant par son statut public des réactions face à des prises de participations externes. Pour autant, n'est-il pas curieux de mettre ce point en exergue, alors que, précisément dans notre pays, nombre d'établissements financiers sont déjà contrôlés par des intérêts étrangers et que les Italiens reprochent au contraire au secteur de l'électricité d'être incapable d'avoir cet échange de prises de possession d'intérêts ?

J'ai le sentiment qu'on ne peut pas complètement étendre l'exemple d'EDF à ce qui pourrait se produire sur des prises de participations ou des partenariats financiers, par exemple outre-Rhin.

Une interrogation forte sur le devenir des activités financières de La Poste fait partie de nos propres préoccupations. Est-il possible d'avoir votre point de vue, à l'aune de ce qui peut se produire dans d'autres pays européens, sur la participation des activités financières de La Poste au financement de l'économie ?

Enfin, vous avez évoqué la mise en développement de la structure capitalistique, à la fois du capital, de l'organisation, de la finance et de l'économie européenne et mondiale.

Une réflexion existe sur la montée en puissance de phénomènes de financement solidaire, qu'il s'agisse d'épargne ou de crédit, qui permettraient à l'économie d'assurer un financement à des entités économiques qui, sur un marché concurrentiel et capitalistique, n'en trouvent pas spontanément.

Vous connaissez les dossiers des banques solidaires dans notre pays. Le CECEI s'en est préoccupé. La Commission bancaire ne peut manquer d'y être également intéressée. Dès lors qu'il existe des établissements assurant une collecte et des prêts spécifiques, quelle position peuvent adopter les autorités bancaires et financières, à la fois nationales et internationales, pour prendre en considération ces spécificités ? Ce type de préoccupations existe-t-il au sein des autorités financières, ou peut-il exister à l'avenir ?

### **Monsieur Jean-Claude TRICHET**

Dans l'exposé liminaire que vous aviez souhaité, je n'ai en effet abordé ni l'action en faveur des PME-PMI, ni le problème de La Poste, ni les problèmes particuliers qui peuvent se poser en ce moment à la Caisse des Dépôts et Consignations ou aux Caisses d'épargne.

Je crois qu'il est légitime, dans toutes nos économies, que la puissance publique se pose la question de l'action particulière en faveur des PME-PMI. C'est le cas de manière claire aux Etats-Unis et dans l'ensemble des économies industrialisées. Cette action peut passer par un établissement de crédit étatique ou para-étatique, mais pas nécessairement. Par conséquent, s'agissant de l'institution éminente que préside Ariane Obolensky, notre position consiste à lui trouver une bonne légitimité.

J'ajoute que j'observe dans toutes les grandes économies avancées une action, qui ne revêt pas nécessairement d'ailleurs la forme d'instruments particuliers, en faveur de la création, du soutien et du financement des entreprises dans les secteurs les plus vulnérables de la population.

Je suis frappé de voir à quel point le financement des entreprises des minorités ethniques est considéré aux Etats-Unis comme faisant partie d'une stratégie d'ensemble. A la Banque de France, nous réfléchissons à l'exemple de la Federal Reserve qui considère qu'elle a un devoir particulier dans ce domaine. Ceci illustre la place du communautarisme aux Etats-Unis. En France, bien que le besoin sous-jacent soit un peu le même, il faudrait présenter les choses de manière différente.

Dans votre deuxième question sur la capitalisation boursière, vous avez parlé des groupes dominants. La question voulait peut-être dire : est-ce qu'il n'est pas déjà trop tard ? Et, nos fers de lance « capitalistes » ne sont-ils pas déjà un peu trop modestes ? Je crois qu'heureusement pour nous le monde évolue sans arrêt. Qui aurait imaginé, il y a cinq ans, qu'Alcatel pourrait envisager de fusionner avec les « Bell Labs », en étant plutôt le repreneur ? Clairement, notre économie est la quatrième du monde en taille. Il n'y a aucune raison que notre secteur bancaire ne puisse pas occuper la place qui lui revient également sous l'angle de la capitalisation.

Dans la faiblesse de la capitalisation boursière actuelle, il n'y a pas que l'importance des secteurs mutualistes et coopératifs, la trace du passé, ou le fait que la restructuration bancaire française n'est probablement pas achevée. Il y a aussi une moindre capitalisation liée à la faible profitabilité telle qu'elle est perçue par l'ensemble des observateurs étrangers du marché domestique français. De ce point de vue, notre pays présente des exceptions, qui s'expliquent bien dans le contexte de la culture française, mais qui peuvent à certains égards constituer un handicap.

Sur votre troisième question, il est vrai qu'il y a en France, et il faut le souligner, deux exemples d'opérations transnationales qui montrent bien que notre pays, contrairement à ce qu'on lit dans les journaux étrangers, n'est pas le pays protectionniste que l'on proclame. Hong Kong and Shanghai Bank a repris le groupe CCF, ce qui est un grand exemple d'opération transfrontière en Europe. Citons également Dexia, entreprise binationale franco-belge qui marche bien.

Ceci dit, nous avons aussi des intérêts à l'étranger. Mais, le problème se poserait à l'évidence si une grande entreprise publique bancaire se lançait dans une opération d'extension internationale de grande ampleur. J'ai connu, dans une expérience antérieure, toutes sortes de problèmes et de protestations dès que l'une de nos grandes banques, à l'époque nationalisée, voulait prendre le contrôle d'une affaire, en Angleterre ou ailleurs.

Je retrouve le même type de remarques en Italie à propos d'EDF, auquel s'ajoute d'ailleurs de manière erronée que le marché domestique français, indépendamment du caractère public de l'opérateur, n'est pas suffisamment ouvert.

Mais, compte tenu de la position prise par le Gouvernement de continuer la privatisation de notre secteur, cette critique éventuelle qui pourrait être faite de l'étranger ne me paraît pas pouvoir prêter réellement à conséquence dans le domaine bancaire.

Concernant les activités de La Poste, mon sentiment personnel est que nous devrions regarder avec énormément d'attention ce qui se passe dans les autres pays où l'avenir de la poste, aussi bien pour ses activités financières que non financières, se comprend dans un univers concurrentiel. Il faut lui donner les moyens de pouvoir être aussi efficace que possible. Je suis impressionné de voir la montée en puissance extrêmement rapide de certaines postes qui se sont dotées du statut de société anonyme ou qui sont privatisées.

En France, notons que l'existence des services financiers de La Poste pose un problème de concurrence au sein de l'ensemble du secteur bancaire et financier. Si une option stratégique était prise dans le sens de l'extension des activités financières de La Poste, une évolution souhaitable, quelles que soient ses modalités juridiques, serait certainement que La Poste puisse être soumise au droit commun du secteur bancaire, avec l'ensemble des exigences que l'on peut avoir en matière de capitalisation, de ratio de solvabilité, de comportement et de surveillance.

Ces éléments sont importants à souligner, compte tenu de l'équilibre assez instable, s'agissant de la contradiction entre l'intérêt de l'ensemble du secteur bancaire et financier et le désir profond de l'entité postale.

En matière de financement solidaire, ce que l'on appelle « les micro-crédits », nous devons être aussi ouverts que possible à l'égard de concepts et d'initiatives qui ont commencé à faire leurs preuves, aussi bien au Bangladesh, au Mexique qu'aux Etats-Unis d'Amérique, pour prendre l'exemple de trois économies très différentes. C'est aussi un domaine dans lequel parfois on peut rencontrer des anomalies et dans lequel il faut se garder des aventures.

### **Monsieur Jacques FOURNIER**

Dans votre analyse, il semble que vous considérez que le secteur financier mutualiste et coopératif français représente un poids plutôt négatif. Comment voyez-vous son évolution ?

Quel jugement portez-vous sur les banques des Länder allemands et sur leur évolution possible ?

Enfin, considérant que la Banque de France fait partie du secteur public, comment estimez-vous son statut actuel par rapport au Gouvernement, en France et en Europe ? J'aurais la même question pour la Banque centrale européenne.

**Monsieur Philippe ADNOT**

Monsieur le Gouverneur, vous vous êtes retenu pour ne pas mettre en exergue la réussite brillante d'un certain nombre d'entreprises françaises. Mais elles l'ont connue avec le système bancaire actuel. Les banques seraient-elles moins frileuses vis-à-vis des entreprises si elles étaient beaucoup plus capitalisées ?

Les banques aujourd'hui travaillent en pool sur les gros dossiers. Cela ne compense-t-il pas le fait qu'elles n'ont pas nécessairement toujours une taille très internationale ? A-t-on plus de garanties et les taux sont-ils plus faibles avec des banques très capitalisées ? L'exemple asiatique pourra nous donner quelques indications. Finalement, l'avantage pour les entreprises ou pour les particuliers est-il réel ? Et que pensez-vous de la situation actuelle du Crédit agricole ?

**Monsieur Jacky CHORIN**

Ma première observation porte sur le rôle du secteur public en général. Je suis surpris par le seul choix laissé aux entreprises du secteur public, soit de rester repliées sur elles-mêmes, soit d'être privatisées. Or, le Traité de Rome lui-même interdit la discrimination entre les entreprises publiques et privées, dès lors qu'elles sont dans des conditions de concurrence identiques.

Je trouve que les protestations italiennes s'agissant d'EDF, ou celles espagnoles, sont parfois assez mal fondées lorsqu'on voit la réalité d'ouverture dans de tels pays. Les Espagnols, qui ont voté des clauses interdisant les prises de participations publiques de plus de 30 % dans leurs propres sociétés, ne disent rien lorsque Endosa entre dans le capital de la Snet en France. Je crois que, comme vous le disiez, il existe une nuance entre la réalité de la concurrence et l'image qu'on en donne à l'extérieur.

En tout état de cause, dans le cadre des textes européens existants, il n'y a pas lieu de pénaliser les entreprises publiques au motif qu'elles sont publiques. Ceci est un véritable problème car sinon, le seul avenir de l'entreprise publique est d'être privatisée ou de connaître un processus d'albanisation consistant à rester repliée sur elle-même sans jamais pouvoir évoluer.

Mon deuxième point, déjà évoqué par M. Fournier, concerne votre perception des banques publiques allemandes. Je crois que la Commission est en train de négocier avec ces banques pour aboutir à un accord. Que pensez-vous de cet accord en terme de droit de la concurrence ?

Pensez-vous que le seul avenir des banques publiques allemandes est d'être privatisées à l'image du secteur bancaire français ?

Enfin, sur les aspects sociaux de la Banque de France, en tant que Gouverneur, pouvez-vous nous parler des négociations difficiles sur les 35 heures ? La Banque de France a-t-elle une vertu d'exemplarité sociale ou considérez-vous que cette dimension est tout à fait extérieure à cette entreprise ?

### **Monsieur Christian DELLACHERIE**

En revenant sur les aspects idéologiques de l'exposé de M. Trichet, je reste perplexe. Je voudrais avoir quelques éclaircissements sur ce que pourrait être une entreprise française de banque dans un avenir relativement proche. Quel intérêt ou sens y a-t-il que celle-ci soit française ?

Ma deuxième question complète la première et concerne la mission de contrôle exercée par l'autorité publique, s'agissant de ce bien public qu'est la monnaie. J'aimerais connaître votre conception de ces missions d'intérêt général dans l'avenir, en particulier à l'échelle européenne.

Ma troisième question porte sur la nécessité, selon beaucoup d'économistes et de dirigeants politiques, de bâtir au niveau mondial une nouvelle architecture financière. Vous avez parlé d'effet systémique. Il semblerait qu'il soit nécessaire aussi d'avoir des régulations systémiques dans le domaine financier. Elles devraient en particulier impliquer les grands groupes privés dont vous souhaitez la création et le renforcement pour qu'ils puissent assurer une part des risques, sous des formes préventives et curatives, liés au fonctionnement moderne de l'économie et aux crises financières.

### **Monsieur Jean-Pierre MOUSSY**

Je ne reviens pas sur la question de la capitalisation, car je partage les propos du Président Baert et du Sénateur Adnot. Mon observation porte sur la question européenne, assez peu traitée par Monsieur le Gouverneur. J'ai perçu une sorte de fatalisme dans le fait qu'il fallait accepter les règles du jeu « libéral » qui ressortait de la construction européenne.

Au moment où un certain nombre de dirigeants européens de haut niveau s'expriment en Allemagne et en France et où va s'ouvrir un débat public, à l'initiative de dix personnalités, sous l'impulsion du Président de la République et du Premier Ministre, je crains que l'idée de construction européenne n'ait du mal à se faire accepter dans le cadre d'un tel raisonnement.

La démocratie, c'est le choix entre plusieurs possibilités. Finalement, l'Europe citoyenne et le débat citoyen sur l'Europe sont exclus, puisqu'il n'y a qu'une seule solution.

Ma question porte sur les aspects prudentiels. Qu'il y ait un secteur public ou privé, il faut des règles que l'on considère comme celles des puissances publiques. Quelles sont selon vous les bonnes règles, compte tenu de l'approfondissement des réflexions sur l'adaptation du ratio-coût ? Qui doit les appliquer ? A quel niveau et selon quelles modalités ?

### **Monsieur Jean CONAN**

J'ai été très intéressé par le propos liminaire de Monsieur le Gouverneur. Mais, il me semble que le sujet initial était plutôt de connaître la place du secteur bancaire et financier public. Votre propos l'a à peu près condamné.

Le secteur bancaire et financier a pour finalité le développement économique et notre pays n'a pas été aussi nul, puisque vous avez vous-même souligné l'excellence des performances de l'industrie française, y compris à l'international. Cela signifie sans doute, qu'au-delà de l'indicateur premier qui est celui de la capitalisation, il existe beaucoup d'autres indicateurs et de mécanismes qui président à l'efficacité du secteur.

Au-delà de ce commentaire général, ma question revient à l'intitulé : quel secteur bancaire et financier public ? Quels peuvent être son rôle et ses missions ? Nous faisons le constat autant de l'efficacité industrielle de notre pays que d'une déficience en matière de développement social. N'est-ce pas dans cette articulation que se situent les spécificités du secteur public ?

J'ai été effrayé par vos propos sur La Poste qui est condamnée, selon vous, soit à régresser, soit à disparaître en tant que telle en devenant une banque de droit commun, identique aux autres. Pourtant, elle constitue un instrument remplissant des missions tout à fait particulières sur notre territoire.

### **Monsieur Philippe WAHL**

La première de mes remarques confirme la course à la taille dans l'industrie financière mondiale décrite par M. Trichet. Je voudrais vous donner une autre référence : en 1995, le groupe des Caisses d'épargne était le quinzième en taille de fonds propres au monde. Il est aujourd'hui le quarante-cinquième. Le Crédit agricole était le deuxième au monde. Aujourd'hui il est le dixième, et pire, il représente moins de la moitié du deuxième.

Je n'adhère pas nécessairement à la référence à la capitalisation boursière, car chaque entreprise a sa structure, son génie propre et son devenir. Les entreprises mutualistes financières en France ont plutôt bien réussi. Mais, en tout état de cause, ce qui est derrière, c'est la course à la taille, quel que soit l'indicateur. Cela doit nous faire réfléchir à nos stratégies de secteur public et à nos politiques d'entreprise.

Ma deuxième remarque porte sur les missions d'intérêt général que le Législateur a assignées aux Caisses d'épargne. Elles témoignent de nos valeurs, d'un certain nombre d'actions sociales dont nous rendrons compte pour la première fois en 2002 sur la base de ce qui aura été fait et dépensé en 2001. Cette spécificité ne remet pas en cause le fait que l'entreprise doit gagner de l'argent.

Ma question porte sur l'unification du marché en Europe. Au-delà de l'unification monétaire, quelle est votre vision de l'unification fiscale et réglementaire du marché bancaire européen ?

### **Monsieur Jean-Claude TRICHET**

Toutes ces questions sont non seulement pertinentes, mais stimulantes. Je les reprendrai dans l'ordre, même si certaines se recourent.

Sur l'évolution du secteur mutualiste et coopératif, l'intérêt français, qui se confond avec l'intérêt européen, est que nos mutuelles et coopératives puissent se développer aussi activement que possible, se regrouper le cas échéant, et, sur le modèle de ce qui a déjà été réussi dans le domaine de l'assurance, constituer des groupes européens et mondiaux. Ce qui suppose qu'elles possèdent aussi un instrument capitalistique.

Le monde bouge extrêmement vite. Si l'on ne veut pas jouer contre l'intérêt français et européen, il faut absolument que nous puissions courir au moins aussi vite que les autres.

Beaucoup de questions ont porté sur le thème du bon fonctionnement de notre système bancaire et financier, puisque l'économie française a connu une évolution flatteuse au cours de ces dernières années dans le domaine de l'industrie et des services. Nous avons maintenu notre rang mondial sur le plan du produit intérieur brut. Et dans nombre de secteurs industriels, nous avons identifié des champions qui sont dans la première division mondiale. Il faut considérer le secteur bancaire comme une activité économique en soi d'une très grande importance.

La banque n'est pas a priori une sorte de service rendu à l'ensemble de l'économie française. D'ailleurs, à l'extérieur de nos frontières, on parle d'industrie des services financiers. Si nous ne considérons pas la banque comme une industrie comme les autres, s'agissant de son développement, de sa compétition, de son insertion dans l'économie européenne et mondiale, nous nous placerons dans une situation délibérément subordonnée.

Nous devrions avoir au moins deux groupes ayant réellement la dimension internationale en termes de capitalisation et pouvant discuter d'égal à égal avec les groupes étrangers, comme c'est le cas dans les autres secteurs de l'économie.

En ce qui concerne le Crédit agricole, j'espère ardemment qu'il puisse le plus rapidement possible parfaire son opération consistant à se doter précisément d'un premier fer de lance, sans changer de nature et de culture, et se donner les dimensions supplémentaires lui permettant d'être armé dans une compétition nécessairement internationale.

Je dirais à M. Chorin qu'il a raison de dire que le Traité de Rome ne fait pas la différence a priori entre une entreprise publique et une entreprise privée. Dans le domaine non concurrentiel, en particulier, il est légitime d'avoir des entreprises publiques, et la France y a veillé au moment des négociations.

Je n'ai pas du tout utilisé, comme argument européen, le fait qu'il faille nous doter de fers de lance économiques. C'est un argument subsidiaire. D'ailleurs, les gouvernements successifs de la France qui se sont engagés dans les privatisations n'ont pas utilisé l'argument européen, mais d'autres arguments légitimes et suffisants à eux seuls. Ceci dit, il est vrai que le Commissaire à la concurrence est toujours extraordinairement attentif, car il est formidablement poussé par l'ensemble des compétiteurs à se montrer vigilant.

En ce qui concerne les banques publiques allemandes, le problème est d'autant plus important et complexe que ces banques sont enracinées au niveau de la Fédération allemande et non au niveau du Gouvernement central. Je ne peux pas vous donner de détails sur les négociations en cours.

Sur la question des 35 heures à la Banque de France, les négociations sont en cours. Nous avons signé un accord avec les cadres et espérons trouver un bon accord avec l'ensemble des agents de la banque le plus rapidement possible.

Sur l'évolution de l'économie française, européenne et mondiale, personne ne peut dire à l'avance ce qu'elle sera. Il est possible que se généralisent les entreprises multiculturelles et multinationales. C'est la thèse de beaucoup. Je dois dire que cela me paraît encore un peu utopique.

Aujourd'hui existent essentiellement des entreprises dont le « cerveau central » peut être localisé et qualifié sur le plan de la nationalité, et un très petit nombre d'entreprises qui sont profondément multinationales. Ainsi, Royal Dutch Shell et Unilever sont des multinationales anglo-néerlandaises, Dexia une multinationale belgo-française et Aventis une multinationale franco-allemande.

Les champions français sont en voie de mondialisation extraordinairement rapide. Les investissements industriels directs français à l'étranger ont représenté 300 milliards d'euros au total sur les deux années 1999 et 2000, alors qu'il y a trois à quatre ans, le rythme annuel était de l'ordre de 40 milliards d'euros. L'année dernière, les prises de contrôle et les investissements directs à l'étranger ont été légèrement supérieurs à ceux des Etats-Unis d'Amérique. C'est dire la réussite des multinationales françaises.

Ce que je souhaite profondément, c'est que l'industrie des services financiers se montre à la hauteur du reste de l'industrie française. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de place pour beaucoup d'autres, quelle que soit leur taille, qui ont des potentialités à exprimer.

Ce qui compte, c'est l'efficacité de l'industrie des services financiers français dans l'intérêt, bien entendu, de l'économie française et européenne. Les gouvernements successifs de la France ont privatisé de manière très résolue un grand nombre d'entreprises, montrant ainsi la stratégie d'ensemble du secteur.

Le cœur du problème qui se pose dans notre secteur n'est pas la question de la nature et de la montée en puissance du secteur public. Je considère qu'il est légitime à la BDPME.

La question de la Caisse des Dépôts et Consignations se pose en soi et j'estime que l'orientation stratégique qui a été prise par la création de CDC Ixis est tout à fait excellente.

Privé ou public, il faut que nous puissions faire de grands progrès dans les deux directions que vous avez soulevées, Monsieur le Président, c'est-à-dire PME-PMI et innovation-crédit d'entreprises, entendues dans tous les sens du terme. Et puis, il y a l'ensemble du problème, qui concerne aussi bien le secteur privé que le secteur public, de ce que j'appelais le « micro-crédit » et de ce que vous avez appelé le « crédit solidaire ».

L'architecture financière internationale est un sujet extrêmement vaste au cœur de la mondialisation. Comment rendre le système mondial en voie d'intégration moins vulnérable ? C'est le sujet central du G7, du G10, du G20 et du Forum de la stabilité financière. Il est clair que la course à la taille renouvelle la question. Il y a naturellement des éléments de solidité dans ces grands groupes très puissants et peut-être aussi des éléments de vulnérabilité si l'un d'entre eux connaît une défaillance.

Cela nous conduit à renforcer l'ensemble de notre réflexion sur les règles prudentielles. Les banques françaises et toutes les autres places ont encore deux jours pour rendre leurs copies définitives s'agissant de la réaction aux propositions faites par le Comité de Bâle. Pour la première fois la consultation n'est pas simplement restreinte aux pays industrialisés, mais est entièrement mondiale.

Je crois que le schéma sur lequel on s'est arrêté est intelligent et tient compte de la vulnérabilité potentielle de l'économie internationale. Ce qui est nouveau et remarquable, est de constater que le monde est tellement intégré qu'on essaie d'obtenir un consensus entre la Chine, l'Inde, l'ensemble des pays industrialisés, et je ne doute pas qu'on y parviendra. Le monde a changé en peu de temps, et penser par exemple qu'un Ministre communiste chinois puisse être au cœur de la méditation internationale est quelque chose d'extraordinaire.

Je crois avoir répondu à M. Moussy pour lui dire que j'étais d'accord avec lui sur la mauvaise utilisation de l'argument européen.

Je crois avoir répondu à toutes les questions qui tournaient autour de l'idée que le secteur bancaire est un secteur industriel en soi et qu'il faut le traiter comme tel puisqu'il correspond à l'intérêt national et européen ; également à la question du rôle et de la fonction centrale légitime du secteur public.

En ce qui concerne l'unification réglementaire du marché bancaire européen, il y a d'une part les règles prudentielles dans un système européen et mondial unifié, qu'il faut bien appliquer et d'autre part, certaines spécificités françaises, sur lesquelles je me suis exprimé.

La question de la fiscalité en général n'est malheureusement pas en voie d'unification rapide. Nous ne traitons pas assez le secteur financier comme un secteur industriel créateur d'emplois aussi légitime que tous les autres. C'est ainsi qu'un très grand nombre d'emplois sont créés ailleurs qu'en France, alors qu'ils pourraient être créés chez nous.

Il est tout à fait impérieux que nous transformions notre système fiscal et social pour que nous puissions attirer chez nous les services à haute valeur ajoutée, en particulier les services financiers ainsi que plus généralement la consultance internationale, les laboratoires de recherche, la communication internationale, les quartiers généraux d'entreprise, toutes activités essentielles pour une économie avancée.

**Monsieur Dominique BAERT**

Je vous remercie, Monsieur le Gouverneur, d'avoir parlé avec conviction, sans pour autant nier les différences d'approches qui peuvent exister. Précisément, notre instance doit être non seulement un lieu d'échanges, mais se doit aussi de porter et traiter certains sujets. Le fait qu'il y ait eu autant de questions prouve qu'il y a débat et cela nous conforte dans notre fonction, dans notre rôle et dans nos travaux à conduire.

Nous nous efforçons également d'être porteurs de cohérence pour le présent, mais surtout pour l'avenir, ce qui n'interdit pas l'efficacité que vous appelez de vos vœux. C'est dans cet esprit que nous essayons de travailler.

**10. Audition de Monsieur Gilles Benoist,**  
**Président du Directoire de la Caisse nationale de Prévoyance**  
*sur l'avenir de la Caisse nationale de Prévoyance*  
**(le 29 mai 2001)**

On ne peut comprendre, ni ce qu'est la CNP aujourd'hui, ni son avenir, si l'on ne se remémore pas quelques données historiques. Il y a trente ans, la CNP était un établissement public complètement intégré à la Caisse des Dépôts et Consignations et représentait une petite partie de son ex-direction des activités bancaires et financières.

Toutes les caisses qui, depuis un siècle et demi, ont préfiguré la CNP, ont été des entités entièrement gérées par la Caisse des Dépôts et Consignations, sans moyens propres. Ceci permet de comprendre l'intimité existant entre la Caisse des Dépôts et Consignations et la CNP, et pourquoi 700 fonctionnaires de l'Etat français font encore partie de la communauté de travail de la CNP.

La CNP représente plus d'un siècle de collaboration avec les réseaux publics. La relation avec La Poste date du siècle dernier ; celle avec le Trésor public est consubstantielle aux liens avec la Caisse des Dépôts et Consignations.

La CNP une entreprise tout à fait originale. Elle n'est ni un assureur traditionnel avec des réseaux et des agents, ni une entité captive au sens de la bancassurance, modèle dominant en France en matière d'assurance de personnes. La CNP constitue un autre modèle, issu de l'histoire, qui met en évidence la logique de séparation entre la fabrication des produits, leur distribution, et les fonctions d'asset management.

Elle est également le plus gros gestionnaire d'assurance de personnes en France, avec plus de 10 millions de contrats, avec des coûts extrêmement bas, et, grâce à une articulation avec une filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations, un asset manager gérant aujourd'hui plus de 800 milliards de francs.

En 1998, un débat au sein de la Caisse des Dépôts et Consignations a conclu à l'absence de missions de service public et à la nature purement concurrentielle des activités de la CNP.

Mais, tout en reconnaissant cette nature, un choix fondamental a été fait par l'Etat en tenant compte des liens intimes unissant la CNP au groupe de la Caisse des Dépôts et Consignations et aux réseaux publics de distribution. Un journaliste avait alors titré : « l'Etat confie CNP Assurances à la Caisse des Dépôts et Consignations ». Cela signifiait que les liens très forts, les personnels partagés, l'histoire et l'imbrication entre la CNP, la Caisse des Dépôts et Consignations, La Poste, les Caisses d'épargne, le Trésor public, ont abouti au choix du maintien de cette entreprise dans le secteur public. De fait, depuis l'introduction en bourse de la CNP en octobre 1998, la majorité de son actionnariat est détenue au sein d'un pacte d'actionnaires par trois acteurs publics : la Caisse des Dépôts et Consignations, La Poste et l'Etat lui-même.

La participation de 1 % de l'Etat n'est pas une « golden share », mais tient simplement à l'existence du réseau du Trésor public, qui distribue les produits de la CNP. Le choix, bien que théoriquement discutable, était cohérent. Il aurait été impossible, économiquement et socialement, de privatiser la CNP. Elle a été introduite en bourse avec succès sur un certain modèle. Ce modèle est un équilibre entre un actionnaire de référence investisseur institutionnel, la Caisse des Dépôts et Consignations, noté AAA pour des raisons très compréhensibles, et deux grands réseaux rassemblés dans une holding commune, Sopassure.

La CNP est non seulement le plus grand assureur de personnes en produits d'épargne, mais c'est aussi un assureur de groupe très important. Elle est le numéro un de l'assurance emprunteur en France avec 38 % du marché, le numéro un de l'assurance des collectivités locales et le numéro deux de l'assurance complémentaire retraite pour les entreprises.

En normes françaises, les réseaux représentent 80 % du chiffre d'affaires de la CNP. En revanche, en normes américaines, le chiffre d'affaires se partagerait entre 55 % pour l'assurance collective et 45 % pour l'assurance individuelle, parce qu'il prendrait alors en compte, non pas le montant des sommes versées par les épargnants, mais les revenus tirés des dépôts.

L'actionnariat de la CNP s'équilibre entre l'actionnaire de référence, la Caisse des Dépôts et Consignations (37 %), les actionnaires réseaux (36 %) et une partie restante qui comprend trois catégories d'actionnaires :

- les actionnaires qui sont rentrés au moment de l'introduction en bourse : un actionnaire étranger Swiss Ré, deuxième réassureur mondial ; un bloc constitué des mutuelles de la Fonction publique avec lequel nous entretenons, depuis la deuxième guerre mondiale, des liens constants et forts ; et enfin, la deuxième institution de prévoyance française, AG2R ;

- les institutionnels français et étrangers, à dominante anglo-saxonne, qui ont suivi la CNP ;

- les actionnaires individuels, au nombre de 326 000 aujourd'hui, qui placent par ce nombre la CNP au dixième rang des sociétés cotées en France. Bien que minoritaires, les actionnaires individuels ne se sentent pas dominés et maltraités, parce que l'actionnaire de référence a le même intérêt capitalistique qu'eux, et fait en sorte que CNP Assurances soit la plus efficace possible, se développe le plus rapidement et ait un bon retour sur fonds propres, ce qui est le cas depuis l'introduction en bourse.

Le débat de l'an dernier entre actionnaires a montré qu'il n'existait en réalité que deux choix pour la CNP :

Le premier était de respecter et d'ajuster le pacte d'actionnaires, avec sa logique. Ainsi, la Caisse des Dépôts et Consignations devait demeurer l'actionnaire de référence. Cela n'empêchait pas de donner une place plus grande au réseau et de résoudre le problème évident de l'insuffisance de niveau de participation du groupe des Caisses d'épargne, qui, contrairement à La Poste, ne consolidait pas sa quote-part des résultats.

Nous avons vu le changement d'attitude de La Poste vis à vis de la CNP, lorsqu'elle s'est rendue compte qu'elle en tirait bénéfice, à la fois par les commissions et aussi par la consolidation de 1/5 des résultats de la CNP. En 1998, première année de consolidation, cela représentait à quelques millions de francs près, le résultat de La Poste en France.

Aussi, le montage d'une holding commune était nécessaire, permettant aux deux grands réseaux de peser et de consolider chacun 18 % du capital. Cette solution a été retenue.

L'autre choix était la prise de majorité par les réseaux. La CNP serait devenue alors une captive bicéphale. Or, la dernière captive, l'UAF, a disparu de la cote. En réalité, cela impliquait opérations de marché et retrait de la cote de CNP Assurances, car le Conseil des marchés financiers (CMF), dans une telle configuration, aurait demandé aux nouveaux actionnaires dominants de faire une offre à l'ensemble du marché. Les réseaux, devenant trop puissants, risquaient de détourner une partie de la création de valeur au profit d'eux-mêmes, et donc de léser les actionnaires minoritaires.

La prolongation du pacte jusqu'à fin 2003 est cohérente et ne change pas les équilibres. Les deux actionnaires, la Caisse des Dépôts et Consignations et la holding Sopassure, ont figé, jusqu'à la fin du pacte, leurs participations et soutiennent le développement de la CNP, y compris à l'international.

Selon moi, trois scénarios sont possibles :

Premièrement, il ne se passe rien jusqu'à la fin du pacte, puis celui-ci cesse. Le mécanisme est d'ailleurs construit comme cela puisque la holding Sopassure s'autodétruit à l'issue du pacte et La Poste retrouve alors la part de 20 % qu'elle avait auparavant. Les actionnaires choisissent le destin de la CNP, étant entendu que certains liens unissent CNP Assurances à ses réseaux au-delà de l'échéance du pacte.

La convention avec La Poste expire fin 2009, les deux autres conventions, celle prolongée avec le Trésor public et celle signée à l'automne dernier avec les Caisses d'épargne, expirent fin 2004. La Caisse des Dépôts et Consignations et La Poste sont des actionnaires publics, et ne peuvent faire, seuls, un choix stratégique sur l'avenir de la CNP, sans en référer à leur actionnaire ou propriétaire, en l'occurrence l'Etat. Celui-ci a décidé que la CNP restait une entreprise du secteur public, et pourra décider si elle le restera en 2004.

Le deuxième scénario est peut-être en train de se dessiner, s'il existe un grand accord stratégique entre la Caisse des Dépôts et Consignations et le groupe des Caisses d'épargne. Si tel était le cas, cela aurait, à l'évidence, un impact sur l'évolution de CNP Assurances. Le pacte d'actionnaires a été signé à quatre et implique, pour la CNP, que tout projet d'alliance, quel qu'il soit, entre le Groupe des Caisses d'épargne et la Caisse des Dépôts et Consignations, doit s'articuler avec La Poste française et son formidable réseau de distribution, et avec l'Etat.

La CNP recherche activement de nombreux partenariats en Europe, parce que, aujourd'hui, les acquisitions n'auraient pas de sens, le titre CNP étant sous-valorisé. Et même s'il était bien valorisé, elle doit être attentive à la capacité pour tous les actionnaires de suivre une éventuelle augmentation de capital.

Parmi eux, deux ont des moyens importants, la Caisse des Dépôts et Consignations et les Caisses d'épargne. Ce n'est pas le cas pour La Poste qui est tributaire du budget et des moyens que l'Etat lui confie. Si ce grand accord se dessine, la CNP sera à terme le volet assurances d'un très grand groupe financier public sur le modèle intégré, l'un des deux grands modèles qui apparaîtront progressivement en Europe.

L'autre modèle dans le métier des assureurs de personnes repose sur la perspective de grandes alliances. Les partenaires potentiels de ce type sont peu nombreux en Europe : Prudential en Angleterre, avec qui nous travaillons déjà ; Swiss Life, et Fortis.

Le scénario conduirait la CNP et ses actionnaires à prendre une dimension plus grande et à s'associer de manière capitalistique avec un grand acteur, de manière à avoir une puissance de feu sur un certain nombre de produits génériques en Europe, tels que les produits de retraite. Par contre, si la CNP devient à moyen terme un élément d'un très grand groupe, cela n'exclut pas les alliances, mais leur donne une nature différente.

En outre, ces deux voies assez divergentes impliquent des choix différents sur le degré du flottant. Aujourd'hui le titre de la CNP est décoté, non pas parce que la CNP appartient au secteur public, mais parce que son flottant en bourse n'est que de 24 %.

Les investisseurs considèrent ce niveau comme trop faible pour assurer la liquidité du titre, malgré l'utilisation de nos droits de rachat et de cession de titres. L'exigence de l'accroissement nécessaire du flottant ne se fera pas, selon le scénario choisi, ni dans les mêmes circonstances, ni au même niveau.

Le destin de la CNP reposera non seulement sur le désir des actionnaires, mais aussi sur le choix du Gouvernement français, qui en sera l'acteur déterminant pour le maintien ou non dans le secteur public.

### **Monsieur Dominique BAERT**

Je vous remercie, Monsieur le Président, de cette présentation franche et directe et d'avoir réaffirmé la prééminence du décideur politique et public dans l'évolution d'un établissement qui n'est plus aujourd'hui public.

Vous partagez avec M. Trichet l'idée qu'il faut à un moment être grand au sein d'une grande structure financière, qu'elle soit publique ou non. La CNP peut se retrouver dans cette composition, soit en étant intégrée à un grand groupe, soit sous forme d'une alliance internationale.

Vous avez également évoqué la captive bicéphale, dont l'histoire se termine toujours par la confrontation des deux détenteurs ou geôliers. C'est peut-être une des faiblesses de ce scénario.

Votre partenariat avec La Poste, compte tenu du calendrier de la convention et de la nature de son réseau de distribution sur le territoire, est une donnée essentielle pour l'évolution de la CNP. Or, La Poste n'a pas les mêmes moyens financiers que le pôle susceptible d'émerger, mais qui n'est lié avec la CNP que jusqu'en 2004. Pouvez-vous nous apporter quelques précisions complémentaires ?

**Monsieur Gilles BENOIST**

Les deux grands réseaux, La Poste et les Caisses d'épargne, sont essentiels pour la distribution des produits d'assurance, et il est normal qu'ils pèsent dans les choix stratégiques de la CNP. De plus, même s'ils sont concurrents sur le terrain, ils ont un intérêt mutuel à rester ensemble actionnaires de la CNP, parce que le départ de l'un détruirait une part importante de leur capacité et de leur valeur. En revanche, le pilotage à deux serait incroyablement compliqué à gérer.

CNP Assurances constitue le plus bel actif de La Poste et représente un élément non négligeable des ressources de l'établissement public. Dans le métier d'assureur de personnes, la CNP présente les ratios de coûts les plus bas et un ROE de 13,5 %. 60 % du résultat sont versés directement aux actionnaires publics.

**Monsieur Jean-Pierre MOUSSY**

A l'opposé de certaines auditions précédentes, celle-ci laisse apparaître un choix stratégique ouvert et non une solution unique. Parmi les scénarios que vous évoquez, il y a l'idée d'alliances et de partenariats. Pouvez-vous apporter des compléments ? L'augmentation du niveau du flottant change-t-elle également la donne stratégique ?

**Monsieur Dominique BAERT**

S'agissant du devenir des activités financières de La Poste, le Gouverneur de la Banque de France a souligné que la constitution d'une banque postale pourrait constituer une réponse à certaines contraintes de réglementation et au problème de concurrence que posent les services financiers de La Poste au sein de l'ensemble du secteur bancaire et financier.

Or, dans le passé, existait un autre concept, celui de la bancassurance. Peut-on envisager l'émergence d'un autre établissement financier, à la fois pôle de banque et d'assurance, regroupant les activités financières de La Poste et les vôtres ?

**Monsieur Gilles BENOIST**

En ce qui concerne le thème des alliances, la CNP, cotée en bourse, peut acquérir une dimension européenne et le faire de deux manières.

Tout d'abord, par les acquisitions. Ainsi, une bonne occasion a pu être saisie au Portugal à un prix raisonnable. Mais, aujourd'hui, trouver en Europe une cible intéressante à un prix raisonnable est presque impossible. Le risque est d'acquérir très cher une entreprise, en dégradant la rentabilité de la CNP et sa création de valeur.

Nous avons été les premiers, en France, à introduire le concept anglo-saxon de valeur intrinsèque (embedded value), et sommes considérés, y compris par les analystes londoniens, comme la compagnie française la plus transparente. Mais la publication de la valeur intrinsèque nous oblige à expliquer notre création de valeur. Dans ce contexte, les acquisitions sont rares et à des prix prohibitifs.

Par conséquent, les partenariats et les alliances sont la solution naturelle et la seule alternative aux prises de contrôle. Sur le modèle que nous pratiquons avec nos propres réseaux depuis des années, ces alliances sont fondées sur les complémentarités existant entre les partenaires. Ainsi, nous cherchons à construire des partenariats en Allemagne, en Espagne, en Autriche, en Italie, en Angleterre, qui peuvent présenter un volet capitalistique avec échange de participations.

Si, par exemple, le niveau du flottant atteint 45 %, les investisseurs n'auront pas de réticences à investir des montants importants, parce qu'ils pourront les déplacer sans effet déterminant sur le cours. Dans ce sens, le groupe d'actionnaires majoritaires devra s'interroger sur l'opportunité de diminuer sa participation au capital, tout en conservant cependant son contrôle.

La France est le dernier pays de l'Union européenne où il n'existe pas de banque postale. La création d'une banque postale ne serait pas un changement fondamental vis à vis de la CNP, parce que son rapport financier avec La Poste est le même qu'avec le groupe bancaire des Caisses d'épargne.

En revanche, deux types de problèmes peuvent apparaître. D'une part, sera-t-il nécessaire d'établir un lien capitalistique particulier, y compris dans les deux sens, entre l'assureur de personnes et son banquier ? La Poste demandera-t-elle à la CNP d'être partie prenante ?

D'autre part, quelle sera la nature du lien entre la banque postale et l'assureur public ? S'il y avait, non pas alliance, mais rupture entre la Caisse des Dépôts et Consignations et les Caisses d'épargne, celles-ci chercheraient un autre partenaire, non seulement en terme bancaire, mais aussi en terme d'assurance. Ce scénario serait dramatique pour la CNP, mais non mortel, parce qu'elle pourrait, avec le réseau de La Poste et en s'ouvrant à d'autres partenaires, constituer une CNP a minima dans le secteur public.



**11. Exposé de Monsieur Jean-Pierre Jouyet,**  
**Directeur du Trésor**  
**sur « un secteur financier public, pour quoi faire ? »**  
**(le 19 juin 2001)**

Monsieur le Président, je suis heureux d'être parmi vous et de retrouver des personnalités rencontrées au cours de mon parcours professionnel, notamment M. Jacques Fournier et vous-même. Les auditions auxquelles vous avez procédé vous ont permis de dresser un panorama assez complet des sensibilités qui peuvent s'exercer dans le cadre du secteur public.

Je souhaiterais revenir quelques instants sur les conditions dans lesquelles le Haut Conseil du secteur financier public et semi-public a été créé. Les débats, qui ont précédé le vote de la loi du 25 juin 1999 sur l'épargne et la sécurité financière dont vous étiez le rapporteur à l'Assemblée nationale, ont donné l'occasion de s'intéresser au positionnement du groupe des Caisses d'épargne au moment où leur statut était modernisé en réseau coopératif.

Nous avons jugé utile de créer un lieu de réflexion sur l'avenir du secteur financier public et semi-public et cette initiative a d'ores et déjà porté ses fruits, si l'on considère la densité des interventions échangées depuis le mois d'octobre dernier.

J'articulerai mon propos autour de deux grands thèmes. Tout d'abord, je voudrais souligner que l'organisation du secteur public financier n'est pas une fin en soi, mais qu'il a pour vocation et objectif de satisfaire des missions d'intérêt général.

Par ailleurs, j'aimerais préciser que, lorsque ce secteur financier exerce des activités concurrentielles, nous devons veiller au respect de certains équilibres de façon à ne pas fausser le jeu de la concurrence.

Le secteur financier public doit concentrer ses interventions sur les missions d'intérêt général. Le Gouvernement, comme vous le savez, n'a pas souhaité faire du secteur financier public un sujet d'affrontement idéologique. Il a mené chaque privatisation - qu'il s'agisse de la Banque Herve, du Crédit lyonnais ou du CIC... - en l'inscrivant dans une vraie stratégie de développement de ces entreprises, car il considère que le secteur financier public doit avant tout être au service de l'intérêt général.

Il convient donc de revenir sur les missions de la Caisse des Dépôts et Consignations, de la BDPME et des Caisses d'épargne.

La Caisse des Dépôts et Consignations est au cœur du secteur financier public, en raison de la nature même de ses missions. Les dernières initiatives du Gouvernement montrent bien que la devise qui orne le fronton de l'établissement, « foi publique », reste d'actualité.

Ainsi, la Caisse des Dépôts et Consignations s'est vu confier le monopole de la centralisation des dépôts des notaires, pour satisfaire la Commission européenne qui contestait au Crédit agricole la faculté de centraliser cette ressource réglementée. Cette décision aurait été beaucoup plus délicate à prendre si l'établissement public n'avait pas été recentré sur ses missions d'intérêt général et si l'ensemble des activités concurrentielles n'avaient pas été filialisées.

Par ailleurs, la Caisse des Dépôts et Consignations a su développer au fil des ans une compétence au service de la politique de la ville. Elle a créé un fonds pour le renouvellement urbain qui, doté de 3 milliards de francs, est aujourd'hui opérationnel. Il permet de soutenir les opérateurs publics en pré-finançant le démarrage d'opérations d'aménagement, en assurant la capitalisation des opérateurs urbains, en contribuant à la mise en place de fonds de garantie et au financement d'investissements de revitalisation économique et commerciale du tissu urbain.

Le Gouvernement a également proposé au Législateur de confier à la Caisse des Dépôts et Consignations la gestion administrative du fonds de réserve des retraites, destiné à totaliser plus de 1 000 milliards de francs en 2020. C'est un enjeu majeur pour notre société, et la collectivité nationale s'est naturellement tournée vers la Caisse des Dépôts et Consignations. Des procédures adéquates permettront de distinguer cette gestion administrative des missions concurrentielles dévolues à CDC Ixis, dans le respect des équilibres de concurrence entre CDC Ixis et les autres opérateurs financiers.

Voilà trois exemples qui illustrent bien que la Caisse des Dépôts et Consignations aborde la décennie pleinement confortée dans ses missions publiques. Il en est d'autres qui servent également l'intérêt général et qui ont trait à la protection de l'épargne populaire, au financement du logement social et au développement local. Autant de missions sur lesquelles nous souhaitons centrer l'activité de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le secteur financier public intervient également en faveur des PME. L'accès au crédit des PME et, plus généralement, des jeunes entreprises et des entrepreneurs individuels, constitue un des domaines d'intervention naturelle du secteur public bancaire, tant à travers l'utilisation de produits réglementés que par le rôle des institutions spécialisées. Il faut, à cet égard, relever l'importance des encours Codevi qui représentent un outil de financement des entreprises, au prix d'une dépense fiscale non négligeable.

Ainsi, les pouvoirs publics permettent à l'ensemble du système bancaire de disposer de liquidités propres à être transformées en prêts bancaires aux entreprises.

Il convient aussi de rappeler la mise en place de produits très ciblés en faveur des créateurs d'entreprises, destinés d'une part à assurer une insertion à finalité économique et sociale, comme l'EDEN (Encouragement au Développement d'Entreprises Nouvelles), ou plus généralement et directement, à favoriser la création proprement dite, comme le PCE (Prêt à la Création d'Entreprise). Ces instruments de financement, distribués par l'ensemble du système bancaire, présentent la particularité de faire supporter par l'Etat le coût du risque de crédit. Ainsi, les créateurs d'entreprises de petite taille ont la possibilité d'emprunter, sans exigence de garantie, jusqu'à 8 000 euros, en accompagnement de financements bancaires d'un montant au moins équivalent et pouvant atteindre le triple du montant versé par l'Etat.

Cette vocation du secteur financier public met en évidence le rôle qu'il exerce sur le marché lorsque ce dernier comporte des lacunes.

La BDPME, institution spécialisée regroupant Sofaris et le CEPME, applique ces principes. Le CEPME intervient dans le domaine du co-financement, en complément et à la demande d'un établissement de crédit. Il intervient aussi à la demande de l'Etat dans le cadre de missions d'intérêt général. Il en est ainsi notamment en matière de financement des marchés publics. Le positionnement du CEPME lui permet donc de travailler avec les établissements de crédit, de développer son expertise et d'accroître l'efficacité de sa gestion. C'est à ces conditions, et dans le maintien de ces orientations, que son devenir est assuré.

La Sofaris apporte à l'ensemble du système financier sa capacité de garantie d'encours auprès des PME. L'Etat, dont les dotations annuelles sont de l'ordre du milliard de francs, assure la solvabilité du dispositif de garantie dont les effets multiplicateurs sont puissants sur la capacité du système financier à s'intéresser aux entreprises de petite taille. Au-delà de cet aspect financier, la Sofaris a développé une connaissance statistique approfondie de ces marchés de sorte qu'elle constitue un acteur majeur de l'évolution vers la cotation de nombreux risques de crédit. C'est aussi grâce au partage de cette expertise, via Sofaris.com, que la Sofaris contribue à l'accès des entreprises au crédit.

Je voudrais souligner l'existence d'autres domaines dans lesquels le secteur financier public joue un rôle irremplaçable pour faciliter l'accès au crédit.

Ainsi en est-il dans le domaine de la création culturelle et audiovisuelle, via l'IFCIC (Institut pour le Financement du Cinéma et des Industries Culturelles), ou vis-à-vis des populations dont l'insertion dans les circuits marchands constitue un enjeu non seulement social mais économique, via l'IDES (Institut de Développement de l'Economie Sociale).

J'aimerais souligner, enfin, les missions des Caisses d'épargne. L'évolution statutaire des Caisses d'épargne n'a pas remis en cause leur vocation historique à servir l'intérêt général. En effet, la loi du 25 juin 1999 a permis de formaliser les missions d'intérêt général des Caisse d'épargne, en toute transparence, par le biais du dividende social. En application de l'article 6 de la loi, les Caisses d'épargne sont tenues d'affecter au financement de projets d'économie sociale et locale, un tiers au minimum de leur résultat disponible, après les mises en réserve légales.

La Fédération des Caisses d'épargne a défini, conformément à la loi, deux orientations majeures en s'appuyant sur l'expérience et la légitimité des Caisses, d'une part dans le cadre de la solidarité exercée dans le domaine bancaire en faveur de la création d'entreprises, mais également dans l'engagement civique et social, en poursuivant des actions menées de longue date par les Caisses d'épargne.

C'est bien par sa finalité que nous souhaitons affirmer l'utilité du secteur public financier. Néanmoins, lorsque ce secteur exerce des activités concurrentielles, il faut veiller à ne pas fausser le jeu de la concurrence. Ainsi, la Caisse des Dépôts et Consignations exerce ses activités concurrentielles dans le cadre de filiales. Cette règle me paraît pouvoir être applicable à l'ensemble du secteur financier public et semi-public, de façon à assurer les équilibres nécessaires en matière de concurrence.

J'aimerais, à ce sujet, envisager le cas de CDC Ixis et celui de l'évolution des services financiers de La Poste.

La création de CDC Ixis parachève la filialisation des activités concurrentielles de la Caisse des Dépôts et Consignations qui bénéficie aujourd'hui d'une organisation plus lisible autour de trois grands pôles d'activités : C3D en matière d'ingénierie, d'immobilier et de services aux collectivités locales, la CNP dans le domaine de l'assurance et CDC Ixis pour les activités bancaires et financières. Le Gouvernement a voulu préserver les intérêts des personnels. Ainsi, la loi sur les nouvelles régulations économiques a prévu un dispositif de mise à disposition, permettant aux fonctionnaires de « suivre leur emploi » tout en conservant leurs garanties statutaires. Cette réorganisation devrait permettre à CDC Ixis de passer des partenariats afin d'accélérer son développement.

Nous suivons avec attention les discussions en cours entre la Caisse des Dépôts et Consignations et les Caisses d'épargne qui nous concernent à trois égards : l'intérêt stratégique du rapprochement pour le secteur financier public et l'ensemble du secteur financier, les conditions de gouvernance du nouvel ensemble et la préservation des intérêts patrimoniaux du secteur public.

Dans le cadre de l'évolution des services financiers de La Poste, l'audition de Martin Vial, le 9 janvier dernier, a mis en évidence le fait que toutes les postes étrangères offraient aujourd'hui à leurs clients des produits financiers. Lors de son introduction en bourse, la poste allemande avait fait de l'unicité de ses guichets un de ses arguments de vente. En France, comme l'a rappelé son Président, les activités financières constituent un métier très ancien de La Poste, nécessaire à l'équilibre de l'entreprise.

Je souhaiterais mettre en avant deux évolutions importantes. La première, qui constitue un des principaux éléments du contrat de plan entre l'Etat et La Poste, est la décentralisation progressive du Trésor vers La Poste de la gestion des fonds des CCP, soit près de 200 milliards de francs d'encours. L'Etat a ainsi renforcé l'autonomie de l'entreprise et je crois qu'Efiposte devient progressivement un professionnel important et reconnu.

La seconde évolution a consisté à réunir, sous une même holding, l'ensemble des filiales de La Poste relevant des services financiers, dont la CNP, à l'instar de ce qui avait été fait dans l'activité des colis, l'autre métier concurrentiel de La Poste. C'est une étape qui contribue à la reconnaissance de la professionnalisation croissante de la gestion des trois métiers de La Poste que sont le courrier, les colis et les services financiers.

L'Etat et La Poste vont engager un travail important pour élaborer le futur contrat de plan. C'est un travail difficile qui doit reposer sur une meilleure connaissance de l'entreprise et finaliser la mise en place d'une comptabilité analytique afin de mieux identifier le résultat des différents métiers de La Poste. Cette élaboration devra s'inscrire dans le cadre d'une concurrence renforcée sur tous les métiers. Ainsi, l'entreprise devra conforter sa solidité financière et disposer de bases saines pour son développement. C'est dans ce contexte que l'Etat et La Poste devront examiner les modalités d'évolution des services financiers qui représentent un des enjeux majeurs de ces prochaines années.

En conclusion, il me paraît important de rappeler que les pouvoirs publics ont pour objectif primordial l'efficacité globale du système de financement de l'économie. La Direction du Trésor a comme mission de renforcer l'appui des différents circuits financiers, publics ou autres, au service du développement de notre économie, et notamment des petites et moyennes entreprises.

Ceci signifie deux choses sur lesquelles j'insisterai : d'une part, le secteur public doit être un des leviers du système financier, élément important de notre souveraineté, d'autre part, l'intervention publique doit se concentrer sur des missions d'intérêt général et respecter les équilibres de concurrence. S'il en était autrement, cela aurait un effet déstabilisant sur le secteur financier et, sans nul doute, contre-productif compte tenu de l'objectif de consolidation du développement économique que nous partageons.

### **Monsieur Dominique BAERT**

Quelles missions d'intérêt général recouvrent les activités financières de La Poste ? On met souvent en parallèle l'importance de la présence de La Poste sur le territoire, au regard de sa mission de service public, et l'existence de ses activités financières.

Par ailleurs, faut-il une banque postale ? Le Gouverneur de la Banque de France a souligné que répondre positivement à cette question présenterait l'avantage de soumettre les services financiers de La Poste aux conditions prudentielles de la profession.

Pensez-vous qu'il y ait des missions d'intérêt général ou des missions de service public qui pourraient, soit ne pas être remplies de manière satisfaisante, soit ne pas être traitées par le secteur financier public ? Estimez-vous qu'il existe d'autres champs d'action pour un secteur financier public et semi-public que ceux que vous avez déjà évoqués en citant la Caisse des Dépôts et Consignations, les Caisses d'épargne et la BDPME ?

Que penser de certaines réflexions qui tendent à associer démarche d'économie solidaire et collecte d'épargne solidaire, dont le financement ne serait pas nécessairement à la charge du secteur financier classique ?

La Banque française du crédit coopératif (BFCC) a vocation à financer l'ensemble du secteur coopératif, associatif et mutualiste. Dispose-t-elle de la taille critique pour le faire ? Et sinon, quelles solutions imaginer pour remédier à cette anomalie ?

En tant que rapporteur des comptes spéciaux du Trésor, je m'interroge sur les structures de cantonnement. Pourriez-vous nous informer sur un écho de presse qui soulève la possibilité d'adosser le CDR à la Caisse des Dépôts et Consignations, au moment même où cette dernière cherche à construire son avenir avec des partenaires externes ?

### **Monsieur Jean-Pierre JOUYET**

Les services financiers de La Poste présentent des spécificités importantes et les missions d'intérêt général de l'entreprise sont effectivement liées à sa présence sur l'ensemble du territoire. La loi de 1990 n'a pas assigné de missions particulières aux services financiers de La Poste. Face aux évolutions européennes, nous devons définir comment gérer l'équilibre entre ces missions d'intérêt général et l'ouverture à la concurrence.

Sur la création d'une banque postale, je serai beaucoup plus réservé que le Gouverneur de la Banque de France. Il faut prendre en compte un certain nombre d'éléments qui ne sont pas uniquement d'ordre financier, mais notamment d'ordre politique et sociologique, tout en considérant l'intérêt d'une stratégie d'ensemble. Nous devons mener à bien cette réflexion approfondie avec La Poste. Je suis convaincu que l'évolution des services financiers de La Poste est un enjeu majeur dans les quatre à cinq ans à venir et qu'il faut trouver ensemble le meilleur point d'équilibre.

Sur l'existence d'autres missions d'intérêt général, je crois qu'il faut avoir une vision pragmatique. Ainsi, lorsque le marché ne répond pas aux exigences d'utilité sociale, ni à certains besoins fondamentaux, le secteur financier public a pour vocation de remplir ces missions d'intérêt général. Il me semble que la gestion de la dette de l'Etat relève d'une mission d'intérêt général, ainsi que le financement des très petites entreprises... Sans être exhaustif, j'insiste pour que ces missions puissent être remplies le plus correctement possible.

En matière d'économie solidaire, nous sommes à la recherche d'une meilleure organisation et d'une meilleure fédération des réseaux. De même, nous souhaitons faire en sorte que les différents établissements spécialisés à l'égard des PME assurent une meilleure coordination à travers l'Agence des PME. La Direction du Trésor est convaincue qu'il s'agit d'un aspect important du développement de l'épargne et de l'économie.

La BFCC a effectivement un rôle à jouer. Doit-elle avoir un rôle fédérateur ? Je serai réservé à cet égard, faute d'éléments précis.

### **Monsieur Dominique BAERT**

Considérant sa vocation mutualiste et coopérative affirmée, je m'interrogeais sur sa faculté à intégrer la recomposition qui se dessine.

**Monsieur Jean-Pierre JOUYET**

Nous n'avons pas d'interpellation particulière à ce sujet.

J'ai moi-même été assez étonné de voir surgir un possible rapprochement du CDR et de la Caisse des Dépôts et Consignations. Pour en avoir discuté avec le Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations et Isabelle Bouillot, je n'ai reçu aucune demande à cet égard. De notre côté, nous devons réfléchir à l'avenir du CDR. Nous regardons comment en améliorer la gouvernance mais il n'existe aucune orientation définitive ou privilégiée.

**Monsieur Jacques FOURNIER**

J'ai trouvé l'exposé de M. Jean-Pierre Jouyet clair, concret et d'une tonalité assez différente de celui présenté par le Gouverneur de la Banque de France. J'ai relevé une prise de position de principe sur ce qu'est le secteur financier, sur le « degré de mission d'intérêt général » qu'il doit comporter d'une part, et sur la justification ou non qu'il y ait dans ce secteur des intervenants ayant un statut d'opérateur public ou semi-public, d'autre part. Les propos du Gouverneur de la Banque de France se bornaient à faire ressortir que, face à un phénomène de mondialisation, la France se devait de créer des grands groupes financiers, comme dans toute autre industrie.

Estimez-vous que la présence assez forte d'entités mutualistes et coopératives en France soit un atout pour le développement des services financiers dans notre pays et le rôle qu'ils peuvent jouer dans l'économie mondiale ?

Par ailleurs, nous avons entendu que des missions d'intérêt général avaient été confiées à un certain nombre d'organismes, ce qui ne rend pas nécessaire la présence d'opérateurs publics. Quelles orientations prendre sur le caractère public ou privé des opérateurs ?

Enfin, j'aimerais savoir si l'on pourrait dégager, dans le système financier, une notion un peu analogue à la notion communautaire de « service universel », que l'on rencontre aujourd'hui dans d'autres domaines ?

**Monsieur Jacky CHORIN**

Je partage les propos de M. Jacques Fournier et l'intérêt de la présentation d'aujourd'hui sur les missions d'intérêt général dans le secteur financier public et semi-public, qui tranche effectivement avec le côté parfois lapidaire de précédentes auditions.

J'aimerais reprendre l'exemple des Caisses d'épargne. Un article de la presse de ce matin critique assez fortement l'application de la loi de 1999 en relevant que, pour 2001, les Caisses d'épargne avaient généreusement affecté 20 millions d'euros à la mise en œuvre des principes de solidarité et de lutte contre l'exclusion. Vous nous avez paru plutôt satisfait de cette loi et de son application. Considérez-vous alors que la contribution des Caisses d'épargne est tout à fait à la hauteur de l'ambition de la loi de 1999 ?

Vous avez, d'une part, souligné l'importance des services financiers pour l'équilibre des activités de La Poste et, d'autre part, mentionné que les règles de séparation entre missions d'intérêt général et missions concurrentielles étaient applicables à tous. Où doit se situer le point d'équilibre pour les services financiers de La Poste ?

### **Monsieur Christian DELLACHERIE**

Je remarque que l'on parle systématiquement de missions d'intérêt général pour justifier un secteur financier public et semi-public. Il sera certainement nécessaire que notre rapport actualise ce que sont les missions d'intérêt général.

Il me semble que, sous l'effet de la décentralisation qui s'approfondit en France, et du fait de la construction parfois hésitante mais apparemment sûre de l'espace européen, cette notion de mission d'intérêt général est en train d'évoluer. C'est face à cette évolution que nous devons définir ce qu'est une politique publique aujourd'hui et quel est, notamment dans le cadre de la ville, du logement ou de la création d'entreprises, le rôle du secteur financier public et semi-public.

J'aimerais citer deux exemples qui me paraissent déborder le champ des missions d'intérêt général, tel que nous l'avons déterminé jusqu'à présent. D'une part, la nécessité de développer le mode de transport ferroviaire appellera des investissements importants au regard de la régionalisation ferroviaire et du passage des régions au statut d'autorités organisatrices. En outre, le problème du fret, lié à une congestion du système de transport européen, va également susciter des initiatives régionales pour trouver des solutions positives qui ne sont pas clairement inscrites dans les missions d'intérêt général.

D'autre part, le développement de réseaux à haut débit et le respect de l'aménagement du territoire dans ce domaine se traduiront par des besoins pour lesquels un financement public deviendra dans certains cas indispensable.

Je pense que l'on peut trouver une façon délibérément positive d'aborder cette question qui, je l'espère, sera dominante dans l'approche générale du rapport de notre Haut Conseil.

**Madame Ariane OBOLENSKY**

Les missions d'intérêt général n'ont-elles pas vocation à être exercées dans un cadre européen ? Autrement dit, peut-on penser qu'un jour il y aura une recomposition des institutions publiques au niveau européen ?

**Monsieur Jean CONAN**

Il apparaît que la construction européenne pousse à une clarification positive des missions d'intérêt général. Il serait probablement défavorable au secteur financier public de le voir progressivement abandonner ses interventions dans le secteur concurrentiel. C'est de l'interférence entre les deux secteurs que naît la pertinence des activités et des interventions de soutien à l'économie.

**Monsieur Jean-Pierre MOUSSY**

Le Haut Conseil s'interroge sur le champ du secteur public. Il est vrai que l'environnement a singulièrement changé, et que l'on est passé du statut d'entreprise contrôlée par l'Etat à la notion de mission d'intérêt général.

Ne pourrait-on pas estimer qu'il existe des règles communes et des règles spécifiques ? Les règles communes ressortent du droit à la concurrence et du droit prudentiel et les règles spécifiques recouvrent ce que vous avez développé sur les services d'intérêt général. Existe-t-il, en fait, des critères de gestion différents dans le secteur privé et dans le secteur public ?

Par ailleurs, je me demande en quoi les réglementations européennes et les configurations des systèmes bancaires européens peuvent faire évoluer notre propre système de services financiers d'intérêt général en France ?

**Madame Isabelle BOUILLOT**

La notion de mission d'intérêt général n'est pas précisément reconnue en Europe, en tant que telle. Dans plusieurs pays, il existe des délégations d'activités d'intérêt général à des entreprises du secteur privé.

Dans le contexte européen, « mission d'intérêt général » ne veut pas dire « secteur public » et « secteur public » ne veut pas dire exclusivement « mission d'intérêt général ». C'est, à mon avis, un contexte qui ne peut être écarté de notre réflexion.

### **Monsieur Jean-Pierre JOUYET**

Je reprendrai les dernières interventions qui rejoignent la première question de Jacques Fournier. Les évolutions européennes et locales me semblent effectivement au cœur de la transition que vit le secteur public et semi-public, qu'il soit financier ou industriel. Ma conviction est que nous devons en faire un atout. C'est en cela que je me suis peut-être démarqué d'autres interventions en ne relevant pas d'incompatibilité avec le renforcement du secteur financier dans son ensemble et le maintien d'un secteur public financier, pour autant que celui-ci soit à même d'évoluer et de clarifier ses missions d'intérêt général par rapport à ses activités concurrentielles.

Cette question est au centre de la problématique des services financiers de La Poste. Où se situera le point d'équilibre ? Je ne peux pas vous le dire aujourd'hui. Il faut à la fois satisfaire les objectifs de consolidation de l'ensemble du Groupe La Poste, considérer l'apport que représentent les services financiers et définir comment ces services doivent évoluer face aux impératifs d'aménagement du territoire qui, plus en France qu'ailleurs, ont des interférences avec le débat, compte tenu de la dimension même de notre territoire en Europe.

Transition, équilibre, on voit bien que l'évolution est indispensable et que la clarification s'impose. C'est pour cela que, sans parler d'un modèle uniforme, le schéma suivi par la Caisse des Dépôts et Consignations concerne l'ensemble de la structure financière publique et semi-publique. Les débats qui se sont déroulés au niveau européen sur la comptabilité analytique, les subventions croisées et dans un certain nombre de domaines, sont liés consubstantiellement à la notion même de mission d'intérêt général ou de service public. C'est une des conditions qui amèneront la reconnaissance de ces missions au niveau européen et c'est ce que l'on attend d'un Haut Conseil comme le vôtre.

Mon sentiment est que cela se fera, comme le soulignaient Ariane Obolensky et Isabelle Bouillot, tout en conservant des marges nationales assez fortes. On verra naître des alliances entre des entités publiques européennes mais aussi entre entités publiques et entités privées, pour répondre à des missions ou des objectifs d'intérêt général plus marqués que ceux que peuvent avoir les acteurs privés.

Nous vivons aujourd'hui une période de transition qui suppose des clarifications, une évolution et une précision du contenu et du niveau d'action, qui nous renvoie à la question de la subsidiarité.

Considérant l'importance des masses financières en cause, je crois que les investissements ferroviaires resteront du domaine du financement public. On trouvera très certainement une réponse au niveau européen, plus qu'au niveau local.

Voilà, d'une manière générale, comment je conçois l'état du développement du secteur financier public et semi-public et les défis auxquels nous devons répondre face aux évolutions européennes.

On assiste actuellement à l'émergence du droit au compte. Les débats, initiés par le texte relatif aux nouvelles régulations économiques et qui se prolongent aujourd'hui sur le projet de loi concernant les mesures d'urgence économiques et financières, tendent à la mise en place d'un inévitable service bancaire de base.

Ainsi, la régulation renforcée et les obligations de service public ou d'intérêt général qui pèsent sur l'ensemble des acteurs privés renvoient, là aussi, à une dissociation plus profonde entre missions d'intérêt général et structures publiques, comme l'ont souligné Isabelle Bouillot et Ariane Obolensky.

Cela répond à la question posée par M. Baert sur l'existence éventuelle d'autres missions. D'autres missions peuvent être exercées par d'autres structures qui s'imposent à l'ensemble des acteurs par le biais d'une régulation dépassant le seuil du secteur public et semi-public financier.

J'ai constaté que les obligations qui figuraient dans la loi de 1999 étaient prises en compte par les Caisses d'épargne dans le cadre de la solidarité bancaire et de certaines formes de solidarité économique. J'espère que les Caisses d'épargne resteront, compte tenu de leur statut, fidèles à cette vocation.

Je partage ce qui s'est dit sur l'évolution des structures publiques. Je ne vois pas d'incompatibilité dans le champ européen sur ce qui pourrait se faire autour de CDC Ixis et des Caisses d'épargne. Les Allemands ont un secteur financier public et semi-public important à travers les Caisses d'épargne, qui ne les empêche pas de croître et d'embellir au niveau européen.

**Madame Michèle DEBONNEUIL**

Puisque l'organisation du secteur public financier déborde les frontières nationales, quelle est votre appréciation sur les différentes conceptions de l'exercice des missions d'intérêt général, au sein de l'Europe d'une part, et entre l'Europe et les Etats-Unis, d'autre part ?

**Monsieur Henri GUILLAUME**

J'aurais tendance à conclure qu'une fois l'alliance de la Caisse des Dépôts et Consignations et des Caisse d'épargne achevée et l'avenir des services financiers de La Poste assuré, nous n'aurons plus de questions à nous poser sur le secteur financier public et semi-public, si ce n'est au niveau européen !

**Monsieur Jean-Pierre MOUSSY**

Y a-t-il des critères de gestion spécifiques aux secteurs privé et public ?

**Monsieur Jean-Pierre JOUYET**

Régler la question de l'alliance entre les Caisses d'épargne et la Caisse des Dépôts et Consignations et l'avenir des services financiers de La Poste constituera déjà un certain nombre d'avancées et de solutions ! Mon sentiment est que la tâche est loin d'être épuisée.

Les critères de gestion privée et publique ont, à mon avis, tendance à se rapprocher. Je crois qu'il faut emprunter sans complexe au privé les méthodes de gestion qui tendent vers plus d'efficacité et de performance et garder les objectifs collectifs et sociaux qui sont la caractéristique du secteur public.

**Monsieur Dominique BAERT**

La question évoquée par Jean-Pierre Moussy recouvre la problématique de l'économie solidaire. Peut-on apporter des réponses à des questions d'intérêt collectif sans avoir une approche de forme discriminatoire vis-à-vis des mécanismes d'encadrement de leurs activités ?

**Monsieur Jean-Pierre JOUYET**

En présence d'activités faisant appel public à de l'épargne ou à des fonds, nous sommes alors comptables, en tant que régulateurs, de la sûreté des opérations. Mais je suis favorable à ce que soit pris en compte le caractère solidaire, local, associatif, expérimental de l'activité qui doit être contrôlée.

Il existe des divergences de périmètre importantes entre les Etats-Unis et l'Europe. Dans mes fonctions, je ressens un accroissement de ces divergences au fur et à mesure que se développe l'internationalisation.

En Europe, j'ai le sentiment que la ligne de partage se situe entre le modèle anglo-saxon/nordique et le modèle continental et que cette fracture ne s'est pas résorbée, même si l'on peut penser que la réflexion initiée par les Anglais sur leurs services publics amènera peut-être quelques évolutions. Au sein de l'Europe continentale, nous sommes très certainement les seuls à défendre notre conception avec clarté et ambition, au-delà des sensibilités politiques, compte tenu de notre tradition. Je vois chez nos partenaires allemands et italiens beaucoup plus de discrétion, mais au moins autant d'exceptions.

## **Les principales institutions du secteur financier public**





**ANNEXE B****LES PRINCIPALES INSTITUTIONS DU SECTEUR  
FINANCIER PUBLIC****Préambule sémantique :*****Qu'est-ce que le secteur financier public et semi-public ?***

La notion de *secteur public* est aujourd'hui relativement bien cernée, notamment pour ce qui est de son volet *financier*. Elle se définit à la fois par référence à une *activité*, laquelle doit être industrielle ou commerciale (y compris le commerce de banque ou les prestations de services d'assurance), et un régime de *propriété*, à savoir le contrôle majoritaire, direct ou indirect, par des personnes morales de droit public.

Ainsi, les entités constituant le secteur public sont des *entreprises* au sens où l'entendent des comptables nationaux, c'est-à-dire que plus de la moitié de leurs recettes doivent être d'origine *marchande*, ce qui exclut notamment les organismes de sécurité sociale, essentiellement financés par des cotisations obligatoires ou une agence dispensatrice de crédits d'origine budgétaire comme l'Anvar.

Quant à la *propriété*, elle résulte soit du rattachement à une collectivité publique, lorsque l'activité est exercée directement ou par l'intermédiaire d'un établissement public, soit de la composition de l'actionnariat de l'entreprise lorsque celle-ci revêt la forme d'une société de capitaux. Cette définition recouvre des organismes dépendant de collectivités territoriales, comme les caisses de crédit municipal ou les sociétés de capital-risque régionales. Mais le secteur financier public sera souvent entendu au sens restreint de « contrôlé majoritairement par l'Etat ».

Les deux critères de la nature de l'activité et du régime de propriété ne font que peu de place à la *forme juridique* de l'entreprise. Ainsi, les comptables nationaux n'avaient pas attendu que La Poste accède à l'autonomie juridique pour la considérer, et ses services financiers avec elle, comme une entreprise.

Le caractère « administratif » ou « industriel et commercial » d'un établissement public n'est pas non plus déterminant dans la mesure où une

telle appellation ne constitue pas une véritable qualification juridique, et encore moins une caractérisation économique de la nature de l'activité exercée. Même le statut de société commerciale n'est qu'une présomption d'appartenance au secteur marchand : la Banque de France ne l'a abandonné qu'en 1993, sans pour autant que la nature de son activité, depuis longtemps plus régaliennne que commerciale, ait profondément changé à l'occasion.

Outre l'institut national d'émission, dont on vient de voir que sa qualification d'entreprise pouvait prêter à discussion, n'ont été présentés ci-après, parmi les établissements du secteur financier public, que les plus importants de ceux que l'Etat contrôle : Caisse des dépôts et consignations, BDPME, Agence française de développement, services financiers de La Poste et Caisse nationale de prévoyance.

La notion de *secteur financier semi-public* est d'appréhension plus délicate. Dès lors qu'elle a été introduite par la loi du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière, c'est naturellement à ce texte législatif, et à ses travaux préparatoires, qu'il y a lieu de se référer en priorité.

Ainsi apparaît-il qu'en créant le Haut Conseil du secteur financier public et semi-public, le législateur a entendu y inclure les caisses d'épargne, au moment où il traçait le cadre de leur nouvelle organisation et de leur nouveau régime de propriété.

Le qualificatif « semi-public » ne renvoie donc certainement pas à un critère de nature patrimoniale tel que l'existence d'une participation minoritaire de l'Etat. Il ne prétend pas davantage englober l'ensemble des organismes qui, par leur statut mutualiste ou coopératif, échappent aux règles classiques de l'actionnariat capitaliste. Il a donc paru raisonnable de considérer que cette notion de « secteur financier semi-public » recouvrait des entreprises n'appartenant pas au secteur public *stricto sensu* mais auxquelles avaient été reconnues ou attribuées par la loi des missions permanentes d'intérêt général ou public, et ce quelle que soit leur forme juridique.

Répondent à cette définition les organismes de crédit maritime mutuel (art. L. 512-68 du code monétaire et financier), les caisses d'épargne (art. L. 512-85 du code monétaire et financier) et les sociétés anonymes de crédit immobilier (art. L. 513-1 du code monétaire et financier, renvoyant aux articles L. 422-4 à L. 422-4-3 du code de la construction et de l'habitation), ainsi que celles des institutions financières spécialisées (art. L. 516-1 du code monétaire et financier) qui subsistent sans être majoritairement contrôlées par des personnes publiques. Toutefois, ne font l'objet d'une monographie ci-après que les caisses d'épargne et le réseau du Crédit immobilier de France.

## **1. La Banque de France**

### **I - LES MISSIONS AU SERVICE DE L'ECONOMIE FRANCAISE**

- 1. Le rôle de place et de surveillance**
- 2. Les services à l'Etat, aux banques et aux autres agents économiques**

### **II - LES MISSIONS DANS LE SYSTEME EUROPEEN DE BANQUES CENTRALES ET L'EUROSYSTEME**

- 1. La mise en œuvre de la politique monétaire unique**
- 2. Les relations internationales**
- 3. Le bon fonctionnement et la sécurité des systèmes de paiement**
- 4. L'émission des billets**

### **III - L'INSTITUTION**

- 1. Les grandes étapes de l'histoire**
- 2. L'organisation générale**
- 3. Le cadre juridique**
- 4. Les données financières et sociales**



# EMPRUNT NATIONAL

6<sup>00</sup>/<sub>100</sub>

6<sup>00</sup>/<sub>100</sub>

6<sup>00</sup>/<sub>100</sub>

6<sup>00</sup>/<sub>100</sub>

6<sup>00</sup>/<sub>100</sub>

6<sup>00</sup>/<sub>100</sub>

6<sup>00</sup>/<sub>100</sub>

REPUBLIQUE FRANÇAISE



**RENTES  
SIX  
POUR  
CENT**

*Émission 1920*

SOUSCRIPTION PUBLIQUE  
*du 30 Octobre au 30 Novembre 1920*

ÉMISSION À PARIS  
*100 Francs nominale, 95 Francs valeur*

Les souscriptions doivent être effectuées à la Banque de France, au Siège Social, 19, rue de la Harpe, Paris, ou dans les Succursales de la Banque de France, ou dans les Succursales de la Banque de l'Inde-Chine, ou dans les Succursales de la Banque de l'Inde-Chine et de la Banque de l'Inde-Chine et de la Banque de l'Inde-Chine.

6<sup>00</sup>/<sub>100</sub>

6<sup>00</sup>/<sub>100</sub>

6<sup>00</sup>/<sub>100</sub>

6<sup>00</sup>/<sub>100</sub>

6<sup>00</sup>/<sub>100</sub>

6<sup>00</sup>/<sub>100</sub>

6<sup>00</sup>/<sub>100</sub>

SOUSCRIPTION OUVERTE  
DANS TOUS LES ÉTABLISSEMENTS DE LA

## BANQUE DE FRANCE

TRAFOUR 100

## I - LES MISSIONS AU SERVICE DE L'ECONOMIE FRANCAISE

### 1. Le rôle de place et de surveillance

La Banque de France joue un rôle important sur la place de Paris et dans la tutelle du système financier et de la profession bancaire. En outre, elle rend d'importants services à l'Etat, aux banques et aux agents économiques.

Située au cœur du système bancaire, la Banque de France constitue un pôle privilégié d'observation et d'analyse des évolutions en cours. Sa bonne connaissance des marchés, des produits, des systèmes et des acteurs lui permet d'analyser et d'anticiper les évolutions et les perspectives.

La Banque de France intervient dans la régulation des professions bancaire et financière avec le souci de garantir la stabilité des entreprises et la sécurité des déposants et des investisseurs. Elle est présente au sein de trois autorités de surveillance des activités bancaires et financières créées par la loi.

**Le Comité de la réglementation bancaire et financière** a pour mission de fixer les prescriptions d'ordre général applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement. Présidé par le ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie, le Comité est composé du gouverneur de la Banque de France et de cinq autres membres, auxquels s'ajoutent, pour l'examen de certains dossiers, les présidents de la Commission des opérations de bourse et du Conseil des marchés financiers. Le fonctionnement du Comité s'appuie sur des moyens mis à sa disposition par la Banque.

**Le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement**, présidé par le gouverneur de la Banque de France, a la responsabilité de prendre les décisions individuelles concernant l'accès à l'exercice d'opérations de banque ou de services d'investissement. Le Comité veille à assurer à la fois l'ouverture du marché bancaire et financier à de nouveaux intervenants, l'égalité des conditions d'exercice de l'activité et, plus généralement, la sécurité et le bon fonctionnement du système bancaire et financier.

Outre le gouverneur, président, le Comité comprend le directeur du Trésor, le ou les présidents des autorités ayant approuvé le programme d'activité du requérant en cas de demande d'agrément, le président du directoire du fonds de garantie des dépôts ainsi que six membres nommés par arrêté du ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie pour une durée de trois ans.

L'instruction des dossiers présentés au Comité et le secrétariat de cette instance sont assurés par les services de la Banque.

En 2000, 493 dossiers ont été instruits, dont 366 ont concerné des établissements de crédit, dont 24 agréments, et 127 ont intéressé des entreprises d'investissement, dont 29 agréments. Plusieurs de ces opérations portent sur des restructurations significatives du système financier français.

**La Commission bancaire**, présidée par le gouverneur de la Banque de France, est un organisme collégial composé de six membres parmi lesquels deux magistrats représentant les deux plus hautes juridictions du pays : la Cour de cassation et le Conseil d'Etat. Elle est chargée de veiller au respect par les établissements de crédit des dispositions légales qui leur sont applicables. Elle examine les conditions de leur exploitation, veille à la qualité de leur situation financière ainsi qu'au respect des règles de bonne conduite de la profession. Elle est chargée de sanctionner les manquements constatés.

La Commission bancaire dispose d'un secrétariat général composé de personnel mis à disposition par la Banque de France. Il effectue, sur instruction de la Commission, des contrôles sur pièces et sur place afin de veiller au respect par les établissements assujettis des dispositions qui leur sont applicables et de s'assurer de la qualité de leur situation financière.

Récemment, le Secrétariat général de la Commission bancaire (SGCB) et le Secrétariat général du Comité de la réglementation bancaire et financière (CRBF), assuré par la Direction des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (DECEI), se sont impliqués dans les travaux internationaux visant à renforcer la coopération entre les autorités de surveillance et à approfondir la réglementation prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, tant au niveau communautaire que dans le cadre du Comité de Bâle. Ces travaux ont surtout été centrés sur la réforme du ratio de solvabilité.

En outre, la Banque de France apporte une contribution importante au **Conseil national du crédit et du titre**, qui est présidé par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et dont le gouverneur est le vice-président. Cet organisme étudie les conditions de fonctionnement du système bancaire et financier, notamment dans ses relations avec la clientèle et dans la gestion des moyens de paiement. Un comité consultatif, dit **comité des usagers**, lui est attaché. Il est chargé d'étudier les problèmes généraux liés aux relations entre les établissements de crédit et leur clientèle.

## 2. Les services à l'Etat, aux banques et aux autres agents économiques

Traditionnellement la Banque de France joue le rôle de **banque de l'Etat**. Ainsi, la Banque gère le compte des comptables publics, exécute les virements au profit de leurs créanciers (paie des fonctionnaires, règlements des fournisseurs ...) et recouvre les paiements à leur profit (chèques, virements ou prélèvements en règlement d'impôts et taxes).

Son statut d'indépendance lui interdit toutefois d'autoriser des découverts ou d'accorder tout autre type de crédit au Trésor public ou à tout autre organisme ou entreprise publique.

La Banque de France participe à la gestion de la dette publique et organise, sur le marché primaire des titres d'Etat, les adjudications de valeurs du Trésor : bons du Trésor, pour un montant de 138 milliards d'euros, et obligations assimilables du Trésor (OAT), pour un montant nominal de 46 milliards d'euros, en 2000.

Dans le cadre de sa mission légale concernant la sécurité des systèmes de paiement, la Banque gère le fichier central des chèques qui centralise les déclarations de chèques impayés et assure la diffusion de ces informations aux banques et aux autorités judiciaires, ainsi que le fichier national des chèques irréguliers qui enregistre les déclarations relatives aux chèques perdus ou volés.

Dans le prolongement de cette mission, la Banque de France gère également, conformément aux dispositions de l'article L. 333-4 du Code de la consommation, le fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP). A fin 2000, 1 658 000 débiteurs étaient enregistrés au FICP, dont 1 326 000 au seul titre d'incidents de paiement caractérisés.

Depuis 1990, la Banque de France assure le secrétariat des commissions de surendettement des ménages. Cette mission spécifique d'intérêt public, instituée par la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 (dite loi Neiertz) et dont le dispositif a été remanié en 1995 puis en 1998, a conduit à 148 000 demandes d'ouverture de la phase amiable de la procédure en 2000.

A la suite de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions issues de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre l'exclusion, les commissions ont été dotées de nouveaux pouvoirs destinés à leur permettre de traiter de manière plus adéquate les dossiers difficiles au moyen de recommandations dites extraordinaires, c'est à dire pouvant, au terme d'un moratoire, déboucher sur un effacement total ou partiel des dettes.

Cette loi précise également le principe du droit au compte, prévu à l'origine par la loi bancaire du 24 janvier 1984, et dispose que toute personne qui s'est vu refuser l'ouverture d'un compte de dépôt dans l'établissement de crédit de son choix, peut saisir la Banque de France afin qu'elle lui désigne soit un établissement de crédit, soit les services financiers de La Poste, soit ceux du Trésor public.

D'autre part, les succursales de la Banque de France ont reçu mission de renseigner la Commission des opérations de bourse sur les sociétés cotées situées dans leur rayon d'action. En application d'un accord de 1991 faisant des directeurs régionaux de la Banque des délégués de la COB, la Banque apporte à la Commission l'information nécessaire pour la surveillance des activités de démarchage et des conditions dans lesquelles s'effectue l'appel public à l'épargne.

La Banque de France recueille de multiples informations dans le domaine économique et financier. Elle a pu développer, dans les conditions précisées par la loi « Informatique et Libertés », une offre de services principalement destinés aux banques : le service central des Risques assure le recensement des crédits consentis au-delà d'un certain montant par les établissements de crédit à chacun de leurs clients ; le fichier bancaire des entreprises (Fiben) constitue une véritable centrale de renseignements au sein de laquelle la cotation des entreprises constitue la synthèse des appréciations portées sur leur situation financière ; le fichier des incidents de paiement-effets enregistre les incidents concernant les instruments de paiement autres que le chèque.

Au total, à travers les différents fichiers, la Banque de France recense des renseignements sur plus de 2,7 millions d'entreprises et 1,7 million de dirigeants.

La Banque de France, grâce à la présence qu'elle entretient en province par son réseau de succursales, a développé une connaissance du tissu économique qui lui permet d'offrir des services aux entreprises. La Centrale de bilans rassemble une documentation économique et financière sur plus de 36 000 entreprises grâce à laquelle elle réalise des études restituées ensuite sous forme de dossiers d'analyse financière. Par ailleurs, les succursales commercialisent auprès des chefs d'entreprise le système-expert d'analyse et de diagnostic financier GEODE.

## II - LES MISSIONS DANS LE SYSTEME EUROPEEN DE BANQUES

### CENTRALES ET L'EUROSYSTEME

#### 1. La mise en œuvre de la politique monétaire unique

La Banque de France fait partie intégrante du Système européen de banques centrales (SEBC) créé par l'article 4A inséré par le traité de Maastricht, du traité instituant la Communauté européenne. Le SEBC est constitué des quinze banques centrales nationales des pays appartenant à l'Union européenne et de la Banque centrale européenne (BCE).

Onze pays, dont la France, parmi les quinze qui font partie de l'Union européenne, ont choisi de participer à l'Union économique et monétaire dès le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Ils ont été rejoints, le 1<sup>er</sup> janvier 2001, par la Grèce. L'Union économique européenne comprend aujourd'hui : l'Allemagne ; l'Autriche ; la Belgique ; l'Espagne ; la Finlande ; la France ; la Grèce ; l'Irlande ; l'Italie ; le Luxembourg ; les Pays-bas ; le Portugal. S'en tiennent encore à l'écart le Danemark, le Royaume-Uni et la Suède.

L'euro est devenu la monnaie unique de ces pays qui, avec la BCE, constituent l'ensemble désigné sous le terme « Eurosysteme ». Les taux de conversion entre l'euro et les unités monétaires nationales (UMN) ont été irrévocablement fixés. Les monnaies des Etats participants ont été remplacées par l'euro, qui est désormais exprimé à la fois dans ses propres unités (euros et centimes d'euro) et en UMN, correspondant aux anciennes monnaies nationales de ces pays.

Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et le 17 février 2002, le basculement définitif à l'euro sera réalisé avec la disparition des UMN. Au cours de cette période, seront notamment mis en circulation les billets et les pièces en euros qui remplaceront les billets et les pièces libellés dans les différentes UMN.

La politique monétaire de la zone euro est définie au sein du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne où siègent les gouverneurs des banques centrales nationales de la zone euro, parmi lesquels le gouverneur de la Banque de France, et les membres du directoire de la BCE. Chaque banque centrale nationale est l'interlocuteur naturel des établissements de crédit implantés dans son pays. La Banque de France assure donc, en France, la mise en œuvre de la politique monétaire unique.

Les gouverneurs, réunis tous les quinze jours au siège de la Banque centrale européenne à Francfort, disposent d'éléments d'information préparés notamment par leurs services dans chaque banque centrale nationale.

Ainsi, la Banque de France collecte directement, ou par l'intermédiaire de son réseau de succursales, de nombreuses statistiques monétaires, financières, et économiques qu'elle utilise pour ses propres analyses, pour celles de l'Eurosystème et pour l'information du public. Il s'agit essentiellement des données relatives à la masse monétaire et à ses contreparties, des statistiques qui permettent l'élaboration de la balance des paiements et des comptes financiers nationaux. En outre, chaque mois, la Banque de France réalise des enquêtes de conjoncture économique et des enquêtes financières qui rendent compte de l'activité et des prévisions d'activité de plusieurs milliers d'entreprises ou de responsables de guichets bancaires.

Enfin, elle recueille auprès de ses contreparties bancaires actives sur la place financière de Paris des éléments d'analyse sur l'évolution des marchés en euros. Le passage à l'Union économique et monétaire a conduit à réviser en profondeur tout le dispositif de statistiques de la Banque pour le rendre conforme au système harmonisé de collecte et de traitement des données mis en place dans le cadre de l'Eurosystème.

La politique monétaire unique, qui a pour objectif final la stabilité des prix, est fondée sur la fixation du niveau des taux d'intérêt à court terme, comme c'était déjà le cas dans les banques centrales nationales des différents Etats de l'Union européenne. Cette politique, décidée par le Conseil des gouverneurs de la BCE, est rendue possible par le réglage de la liquidité bancaire en euros, réalisé notamment par la mise en œuvre d'interventions sur le marché monétaire essentiellement par voie d'appels d'offres hebdomadaires. Ces interventions sont exécutées de façon décentralisée par les banques centrales nationales dans des conditions identiques dans toute la zone euro.

Ainsi, la Banque de France participe à la mise en œuvre de la politique monétaire de l'Eurosystème en réalisant les opérations de refinancement en monnaie centrale des établissements de crédit installés en France, en assurant la tenue des deux guichets de facilités permanentes de prêt marginal et de dépôt à 24 heures, et en gérant le dispositif de réserve obligatoires pour les 1 081 établissements (au 31 décembre 2000) français assujettis à la constitution de réserves obligatoires.

## **2. Les relations internationales**

La Banque de France suit de manière permanente les marchés de change. Sa présence en tant que contrepartie des principaux établissements financiers permet d'entretenir la liquidité en euros et contribue au dynamisme de la place de Paris. Comme les autres banques centrales nationales, elle participe également à la mise en œuvre des actions décidées par le Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne.

La Banque de France détient et gère les réserves de l'Etat en or et en devises dont une partie a été transférée à la Banque centrale européenne.

La Banque de France entretient des relations extérieures particulièrement importantes, notamment dans le cadre du système monétaire international et du maintien de la stabilité financière internationale. Ses gouverneur et sous-gouverneurs participent aux principales réunions tenues sous l'égide du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, et aux groupes internationaux tels le G7, le G10, le G20 ou le Forum de stabilité financière. Enfin, la Banque de France établit la balance des paiements et la position monétaire extérieure de la France et participe à l'élaboration par la BCE de la balance des paiements de la zone euro.

### **3. Le bon fonctionnement et la sécurité des systèmes de paiement**

La loi confie à la Banque de France, en tant que membre du Système européen de banques centrales (SEBC), la mission de veiller au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes de paiement. Cette mission s'exerce notamment à travers la tenue du compte des banques, la supervision des systèmes d'échange et l'attention portée à la sécurité des instruments de paiement.

Le Banque de France gère, à son siège central et dans ses succursales, des comptes au nom des établissements de crédit, qui enregistrent l'ensemble de leurs opérations avec la Banque de France (refinancement, prélèvements et versements de billets ...), ou les règlements qu'ils effectuent entre eux. Sont notamment enregistrés sur ces comptes le solde des échanges d'instruments de paiement présentés ou reçus dans les différents systèmes d'échanges (chambres de compensation, système interbancaire de télécompensation) et les opérations interbancaires de montant élevé dont le règlement intervient dans le cadre du système TBF (Transferts Banque de France). Ce système organise un suivi en temps réel du fonctionnement des comptes des banques. Il constitue le point d'entrée au système de paiement européen Target, qui repose sur l'interconnexion des quinze systèmes de ce type fonctionnant dans les pays de l'Union. Target a été conçu pour offrir un mécanisme sûr et efficace pour le règlement des paiements transfrontières de gros montants au sein de l'Union européenne et pour les besoins de la politique monétaire unique.

La Banque de France veille également à la prévention des risques dans les systèmes de paiement et de titres dont elle n'assure pas elle-même la gestion. Enfin, attentive à garantir la confiance du public dans les instruments de paiement, elle suit avec attention leurs développements récents : porte-monnaie électronique, paiements sur Internet notamment.

#### 4. L'émission des billets

La Banque centrale européenne est seule habilitée à autoriser l'émission de billets de banque en euros. L'émission des billets euros interviendra à partir de 2002 et ceux-ci seront les seuls à avoir cours légal dans les pays de l'Union monétaire. Les pièces en euros seront émises à la même date par les Etats membres, sous réserve de l'approbation par la Banque centrale européenne du volume de l'émission.

Actuellement, la Banque de France met en circulation les billets qu'elle fabrique ainsi que les pièces de monnaie frappées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Elle veille à une bonne répartition des billets et des pièces, assure l'entretien de la monnaie fiduciaire et gère la bonne qualité de sa circulation sur l'ensemble du territoire national. A fin 1999, la circulation fiduciaire était d'environ 1,4 milliard de billets et 18 milliards de pièces.

La Banque de France dispose d'installations industrielles modernes capables de fabriquer le papier fiduciaire et d'imprimer près de 1,5 milliard de billets de banque par an. Ces installations sont situées en Auvergne à Vic-le-Comte pour la papeterie et à Chamalières pour l'imprimerie. Tout en achevant de produire les billets nécessaires à la circulation du franc, la Banque de France a entamé au second semestre 1999 la production des premiers billets en euros. En 2000, la production de l'imprimerie de Chamalières a été essentiellement dévolue à la fabrication des billets en euros. Toutefois, le souci de maintenir la qualité des signes monétaires mis à la disposition du public a conduit la Banque à imprimer une commande résiduelle de coupures en francs.

Dans le cadre des dispositions prévues par l'article 52 des statuts du SEBC figurant en annexe au traité de Maastricht, la Banque de France a reçu, en 2000, plus de 40 millions de billets français, en provenance d'Allemagne principalement (à hauteur de 90 %), du Portugal (5 %) et du Luxembourg (4 %). Ces retours de billets, d'un volume deux fois plus élevé qu'en 1999, ne représentent toutefois que 1 % des entrées totales.

#### **Mouvements de billets aux guichets de la Banque de France**

	Nombre (en millions de billets)		Variation (en pourcentage)	
	1999	2000	1999	2000
Versements réels	4.757 (a)	4.802 (b)	- 0,8 (c)	0,9 (c)
Prélèvements	4.879	4.841	2,8	- 0,8

(a) dont 20,16 millions de billets reçus au titre de l'article 52 en 1999

(b) dont 40,6 millions de billets reçus au titre de l'article 52 en 2000

(c) Réception au titre de l'article 52 comprises

Au titre de sa mission de gestion de la circulation fiduciaire, la Banque a continué de jouer, en 2000, un rôle central dans les travaux de préparation du passage à l'euro fiduciaire. Ces réflexions, menées avec l'ensemble des acteurs concernés (établissements de crédit, commerce, consommateurs ...) sous l'égide du Comité national de l'euro, ont permis de clarifier certains points (date de suppression du cours légal du franc, durée de la période complémentaire de reprise des francs par les établissements de crédit) et d'approfondir divers aspects du passage à la nouvelle monnaie pour les acteurs bancaires, telles les modalités juridiques et comptables qui devaient leur être appliquées au titre des opérations de pré-alimentation, en conformité avec les décisions prises au cours de l'année 2000 par le Conseil des gouverneurs de la BCE.

### III - L'INSTITUTION

#### 1. Les grandes étapes de l'histoire

##### *Les origines*

La Banque de France est créée le 18 janvier 1800 par le premier consul Napoléon Bonaparte. Son objet initial est de favoriser la reprise de l'activité économique après la forte récession de la période révolutionnaire. Le nouvel établissement est chargé d'escompter des effets, de consentir des avances, d'ouvrir des comptes courants et d'émettre des billets payables au porteur et à vue. A l'origine la Banque n'exerce son activité qu'à Paris.

Les expériences malheureuses de la banque de Law et la création des assignats avaient provoqué la méfiance du public à l'égard du papier monnaie. Aussi, les rédacteurs des statuts préférèrent-ils confier l'émission des billets à une autorité disposant d'une certaine autonomie vis-à-vis des pouvoirs publics.

La Banque de France est organisée sous la forme d'une société par actions et les 200 actionnaires les plus importants constituent l'assemblée générale. Elle désigne en son sein quinze régents qui composent le Conseil général chargé d'administrer la Banque et trois censeurs ayant pour mission d'en surveiller la gestion.

A partir de 1806, le pouvoir politique souhaite exercer une plus grande autorité sur la direction de l'établissement et un gouverneur, et deux sous-gouverneurs, sont nommés par l'Empereur. Deux ans plus tard, les statuts fondamentaux qui régissent la Banque jusqu'en 1936 sont promulgués.

### *Le développement*

Le privilège d'émission accordé à la Banque en 1803 est prorogé à cinq reprises jusqu'en 1945. En 1848, il couvre l'ensemble du territoire.

La crise provoquée par les troubles révolutionnaires entraîne pour la première fois l'institution du cours forcé. La Banque n'est plus obligée de rembourser en espèces d'or ou d'argent les billets qui lui sont présentés. Le privilège implique en outre la substitution au cours libre du cours légal, obligation étant faite aux particuliers et aux caisses publiques d'accepter les billets en paiement. Le cours forcé est successivement abandonné ou rétabli au gré de l'évolution de la situation financière du pays. Le cours légal, quant à lui, devient la règle après 1870.

Après l'expérience d'ouverture de trois premiers comptoirs créés sous le premier Empire, la Banque poursuit son implantation en province dès 1836. D'abord timide, la création de succursales s'accélère sous l'impulsion des agents économiques locaux et des gouvernements successifs. En 1873, la Banque a obligation de créer des succursales dans tous les départements qui en sont privés et, en 1928, on dénombre 259 implantations en province.

Parallèlement, la Banque prend une part active au maintien de la valeur de la monnaie par les achats et ventes d'or, à taux fixe, pratiqués sous le régime de la convertibilité. Le rétablissement du cours forcé en 1914 devait suspendre cette activité jusqu'en 1926, date à laquelle l'institut d'émission est officiellement autorisé à intervenir sur le marché des changes pour stabiliser le cours du franc.

### *L'évolution au XX<sup>ème</sup> siècle*

L'évolution du contexte économique et politique conduit à un changement profond des relations entre la Banque de France et l'Etat en deux étapes.

Une loi de 1936 va permettre aux pouvoirs publics d'assurer leur emprise sur l'administration de la Banque. La composition du Conseil général est modifiée : les quinze régents sont remplacés par vingt conseillers dont deux seulement sont élus par l'assemblée générale. Les autres sont, pour la plupart, nommés par le Gouvernement et représentent les différents secteurs économiques et financiers.

Les textes régissant l'institut d'émission sont codifiés. Une loi de décembre 1945 porte nationalisation de la Banque de France en transférant à l'Etat l'intégralité du capital de la Banque encore détenu, après 1936, par le secteur privé.

Par la loi n° 73-7 du 3 janvier 1973, le Parlement modifie et modernise les statuts de la Banque. Dans son article premier, la nouvelle loi définit ses missions essentielles : « *La Banque de France est l'institution qui, dans le cadre de la politique économique et financière de la nation, reçoit de l'Etat la mission générale de veiller sur la monnaie et le crédit. A ce titre, elle veille au bon fonctionnement du système bancaire* ». Les membres du Conseil général sont nommés et leurs prérogatives notablement accrues.

La loi n° 93-980 du 4 août 1993 apporte une réforme importante en conférant à la Banque de France l'indépendance pour lui permettre d'assurer la continuité et la permanence de l'action de la politique monétaire.

La Banque est désormais dotée d'un organe collégial composé de neuf membres indépendants, le Conseil de la politique monétaire. Celui-ci est chargé par la loi d'une mission essentielle : la définition et la mise en œuvre de la politique monétaire dans le but d'assurer la stabilité des prix.

La loi n° 98-357 du 12 mai 1998 modifie à nouveau légèrement le statut de la Banque pour accompagner l'entrée dans le Système européen de banques centrales dont la création, le fonctionnement et l'indépendance sont organisés par le traité de Maastricht.

*La Banque de France, membre du Système européen de banques centrales et de l'Eurosystème*

Depuis le 1<sup>er</sup> juin 1998, la Banque de France est membre du Système européen de banques centrales avec les banques centrales des 14 autres pays membres de la Communauté européenne (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède).

Le SEBC est composé de la Banque centrale européenne (BCE), dont le siège est à Francfort, et des banques centrales nationales. Dans le cadre du SEBC, la Banque de France détient 16,83 % du capital de la BCE.

Au sein de la Communauté européenne, la politique monétaire est unique pour les onze pays qualifiés pour adopter l'euro et qui adhèrent à l'Union monétaire européenne (zone euro). La responsabilité de la définition de cette politique appartient au Conseil des gouverneurs de la BCE et les opérations de politique monétaire sont mises en œuvre par les banques centrales nationales de tous les Etats membres de l'Union monétaire selon des modalités identiques. La Banque de France conserve toutes les autres prérogatives qui lui ont été confiées par la communauté nationale dans le secteur financier français.

L'euro naît le 1<sup>er</sup> janvier 1999, sept mois après la création du Système européen de banques centrales. A cette date, onze banques centrales nationales et la Banque centrale européenne constituent l'Eurosystème qui gère la monnaie unique de 292 millions d'Européens. Une politique monétaire unique est décidée au sein du Conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne. Cette politique monétaire unique est mise en œuvre de façon décentralisée par la Banque de France et par les dix autres banques centrales nationales de la zone euro.

## 2. L'organisation générale

La Banque de France a son siège à Paris et deux centres informatiques et administratifs à Marne-la-Vallée et à Poitiers. Elle dispose de 211 succursales réparties sur tout le territoire. En outre, elle fabrique le papier fiduciaire et imprime les billets de banque dans des installations industrielles situées en Auvergne. Institution indépendante de par la loi française et les traités européens, son capital est détenu par l'Etat. La Banque de France est dirigée par un gouverneur, assisté de deux sous-gouverneurs. Nommés par décret en Conseil des ministres pour un mandat de six ans renouvelable une fois, ils sont irrévocables et ne peuvent ni recevoir ni solliciter d'instructions de quiconque. Le gouverneur préside le Conseil de la politique monétaire et le Conseil général, et met en œuvre leurs décisions.

Le **Conseil de la politique monétaire** (CPM) comprend neuf membres dont le gouverneur et les deux sous-gouverneurs. En vertu de la loi n° 98-357 du 12 mai 1998, la mission du CPM s'inscrit, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, dans le cadre de la participation de la Banque de France au Système européen de banques centrales. Le Conseil examine, au plan national, européen et international, les évolutions monétaires et analyse les implications de la politique monétaire élaborée au sein de l'Eurosystème. Il précise, dans le cadre des orientations données par la Banque centrale européenne, certaines modalités de mise en œuvre par la Banque de France des opérations liées à la politique monétaire. Les membres du CPM sont nommés en Conseil des ministres pour une durée irrévocable de neuf ans. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils ne peuvent ni recevoir ni solliciter d'instructions du Gouverneur ou de toute personne.

Le **Conseil général**, composé des membres du CPM et d'un représentant élu des salariés, administre la Banque, établit les budgets, répartit les bénéfices. Il délibère sur les questions relatives à la gestion des activités autres que celles qui relèvent des missions du SEBC. Un censeur nommé par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, représentant l'Etat actionnaire, assiste aux séances et dispose d'un droit de veto.

### 3. Le cadre juridique

L'avis du Conseil d'Etat du 9 décembre 1999 précise :

« Aux termes de l'article 6 de la loi du 4 août 1993, la Banque de France est une institution dont le capital appartient à l'Etat. Elle est une personne publique, ainsi que l'a jugé le Tribunal des conflits dans sa décision du 16 juin 1997, chargée par la loi précitée de missions de service public qui, ayant principalement pour objet la mise en œuvre de la politique monétaire, le bon fonctionnement des systèmes de compensation et de paiement et la stabilité du système bancaire, sont pour l'essentiel de nature administrative.

Mais, en vertu des dispositions combinées des articles 21 et 11 de la loi du 4 août 1993, les opérations de la Banque de France ainsi que ses activités autres que celles qui relèvent des missions du Système européen de banques centrales sont régies par la législation civile et commerciale ; d'où il suit que, selon les opérations et activités en cause, le régime juridique des actes et contrats de la Banque de France ainsi que ses relations avec les usagers et les tiers peut, le cas échéant, ne pas être celui qui s'applique en principe aux établissements publics administratifs.

[...] Il résulte que, ne pouvant être classée dans aucune des catégories d'établissements publics, la Banque de France est une personne publique « sui generis ». »

L'organisation et les statuts de l'institution sont régis par les articles L. 141-1 à L. 144-5 du Code monétaire et financier. Les articles L. 141-1 à L. 141-9 du Code monétaire et financier précisent les missions attribuées à la Banque de France.

*Les missions fondamentales*

La Banque de France met en œuvre la politique monétaire définie par le SEBC. Elle effectue ainsi des opérations d'*open market*, offre des facilités permanentes et assujettit les établissements de crédit à la constitution de réserves obligatoires sur des comptes ouverts dans ses livres.

La Banque de France détient et gère les réserves de change de l'Etat en or et en devises et les inscrit à l'actif de son bilan selon des modalités précisées dans une convention qu'elle conclut avec l'Etat.

La Banque de France veille au bon fonctionnement et à la sécurité des systèmes de paiement.

La Banque de France est seule habilitée à émettre les billets reçus comme monnaie légale sur le territoire de la France métropolitaine, des départements d'outre-mer et des collectivités territoriales de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte.

*Les relations avec le Trésor public*

La Banque de France tient le compte du Trésor public libellé en euros. Ce compte est rémunéré.

Par ailleurs, l'article L. 141-3 du code monétaire et financier interdit à la Banque de France de prêter des fonds au Trésor public ou à tout autre organisme ou entreprise publics. Une convention en date du 31 mars 1999, signée entre le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le gouverneur de la Banque de France, a fixé, notamment, les modalités de remboursement des fonds avancés au Trésor public par la Banque antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

*Les autres missions*

La Banque de France fabrique les billets de banque ayant cours légal en France. Elle exerce une activité de type industriel aussi bien dans le domaine de la fabrication du papier que dans celui de la fabrication des billets eux-mêmes. Elle doit également gérer la bonne qualité de la circulation fiduciaire.

La Banque peut fournir des prestations, à la demande ou avec l'accord de l'Etat, pour le compte de celui-ci ou pour le compte de tiers, à la condition qu'elles soient rémunérées pour couvrir les coûts engagés.

La Banque peut également, en vertu des articles L. 141-6 à L. 141-9 du Code monétaire et financier, exercer des activités qui ne se rattachent pas directement à ses missions fondamentales.

Dans ce cadre, elle réalise certaines opérations bancaires, qui restent accessoires par rapport à son activité principale, en faveur d'une clientèle de particuliers, d'entreprises et d'institutions financières, essentiellement étrangères.

Par ailleurs, la Banque emploie, dans les conditions définies par le Conseil général, les fonds propres dont elle dispose. Ceux-ci sont notamment investis dans un portefeuille-titres.

#### 4. Les données financières et sociales

##### Bilan par principales activités

	en millions d'euros	
	1999	2000
	Montant en fin d'exercice	
Billets en circulation (nets des avances à l'IEDOM)	44 567	44 226
Opérations sur or et devises	- 38 268	- 35 972
Créance sur la BCE au titre des réserves transférées	- 8 612	- 8 710
Opérations avec le Trésor public	- 665	509
Financement net des établissements de crédit et position vis-à-vis du SEBC	- 21 935	- 32 298
Comptes des établissements de crédit résidents	24 269	27 935
Opérations diverses	644	4 310
<i>Sans signe : ressources nettes</i>		
<i>Signe négatif : emplois nets</i>		

##### Principaux soldes du compte de résultat

	en millions d'euros	
	1999	2000
Résultat net des activités financières de la Banque au sein du SEBC	1 687	2 773
Résultat net des autres activités	560	558
Charges d'exploitation	- 1 773	- 1 825
<i>Charges de personnel</i>	- 1 278	- 1 309
<i>Impôts et taxes</i>	- 60	- 63
<i>Dotations aux provisions et amortissements sur immobilisations</i>	- 148	- 145
<i>Autres charges d'exploitation</i>	- 287	- 308
<b>Résultat ordinaire avant impôt</b>	474	1 506
Dotation au Fond pour risques généraux	- 23	- 60
Opérations exceptionnelles	- 22	- 13
Impôt sur les bénéfices	- 275	- 601
<b>Bénéfice de l'exercice</b>	153	833

Le résultat ordinaire avant impôt de l'exercice 2000 est supérieur de près de 1 032 millions d'euros à celui de l'exercice 1999. Cette hausse résulte essentiellement d'une augmentation des produits tirés de la mise en œuvre de la politique monétaire, qui s'explique par la conjoncture de plusieurs facteurs :

- la hausse des cours du dollar de du DTS, qui a eu une incidence favorable sur les produits tirés du placement des réserves de change ;
- l'augmentation du volume net des placements de la Banque, en raison essentiellement de la progression de la circulation fiduciaire et de la disparition du décalage de trésorerie sur le recouvrement des chèques remis par les comptables publics à compter du mois de mai ;
- l'évolution favorable des taux de rendement des différentes catégories d'emplois ;
- une situation de la BCE qui, contrairement à 1999, n'a pas conduit la Banque de France à couvrir des pertes.

### Effectifs

	31 décembre 1999	31 décembre 2000
<b>Personnel statutaire et du cadre latéral (a)</b>		
Personnel des services bancaires	14.050	13.791
<i>dont agents des services centraux titulaires</i>	6.037	5.924
<i>dont agents des succursales titulaires</i>	7.969	7.828
Personnel des établissements à caractère industriel (Direction générale de la fabrication des billets)	1.531	1.474
<b>Effectifs bruts</b>	<b>15.581</b>	<b>15.265</b>
Effectifs disponibles (b)	14.254	13.900
<b>Autres personnels (c)</b>		
<b>Effectifs bruts</b>	<b>1.578</b>	<b>1.509</b>
Effectifs en équivalent temps plein	1.360	1.305

(a) à l'exclusion des auxiliaires de caisse

(b) effectifs bruts pondérés du temps partiel et des absences de longue durée

(c) à l'exclusion des agents recrutés sous contrats de qualification (251 au 31 décembre 2000)

## **2. La Caisse des dépôts et consignations**

### **I - LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC ET D'INTERET GENERAL**

- 1. La protection et la gestion des fonds privés**
- 2. La gestion de fonds et de caisses de retraite**
- 3. La gestion des fonds d'épargne**
- 4. Le financement du logement social et de la politique de la ville**
- 5. L'accompagnement des politiques publiques**

### **II - LES ACTIVITES CONCURRENTIELLES**

- 1. CDC Ixis : la banque d'investissement et de financement**
- 2. CNP Assurances : l'assurance de personnes**
- 3. C3D : services et ingénierie pour le développement des territoires**

### **III - L'ETABLISSEMENT PUBLIC**

- 1. Un statut « sui generis »**
- 2. Une organisation clarifiée**
- 3. Les données financières et sociales**



---

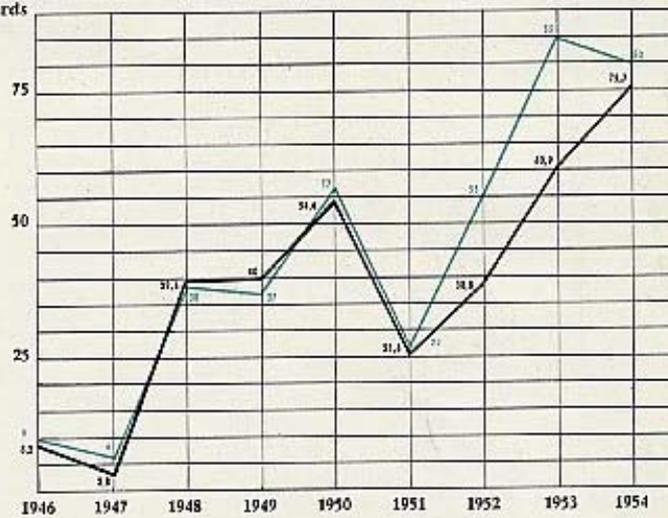
**GROUPE CAISSE DES DÉPÔTS**

## LA PROGRESSION DES DÉPÔTS DANS LES CAISSES D'ÉPARGNE



CAISSE NATIONALE D'ÉPARGNE ———  
CAISSES D'ÉPARGNE ———  
*Excédents annuels de dépôts*

En milliards



Confier son argent aux Caisses d'Épargne,  
 ● c'est en garder la disponibilité  
 ● c'est faire un placement sûr et productif  
 ● c'est aider le Pays à s'équiper.

**CAISSES  
DES DÉPÔTS  
ET CONSIGNATIONS**

56, rue de Lille, PARIS-7<sup>e</sup>  
Tél. : LIT. 79-20

## **I - LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC ET D'INTERET GENERAL**

Les missions de service public découlent de la loi et du règlement et incombent à la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre d'un monopole. Il s'agit de la gestion des fonds d'épargne, du financement du logement social et de la politique de la ville ainsi que la gestion de fonds requérant une protection particulière (dépôts des notaires, consignations...).

Les missions d'intérêt général sont développées dans le cadre de mandats donnés par l'Etat, les collectivités locales ou la Commission européenne. Il s'agit de la gestion de régimes de retraite publics, ainsi que les activités d'intérêt général à travers des programmes prioritaires conçus et mis en œuvre par l'établissement.

Ces programmes sont financés sur ses fonds propres dans des secteurs dont les besoins sont insuffisamment pris en compte par les opérateurs de marchés : appui au renouvellement urbain, appui au développement durable des territoires, renforcement des fonds propres des PME.

Ces missions sont les unes et les autres du ressort de l'établissement public qui recherche, à travers ses interventions d'investisseur et la mise en place de systèmes de garantie, à promouvoir des partenariats publics et privés et des effets d'entraînement.

### **1. La protection et la gestion des fonds privés**

Dans le cadre de ses missions de service public, la Caisse des dépôts et consignations s'est vu confier par l'Etat le mandat de gérer les dépôts d'origine privée requérant une protection particulière. Il s'agit des consignations, des dépôts détenus par les notaires pour le compte de leurs clients, des sommes reçues par les administrateurs et mandataires judiciaires dans le cadre des procédures de redressement ou de liquidation d'entreprises, de la trésorerie de la Sécurité sociale et des fonds déposés par des organismes sociaux et des établissements publics administratifs. L'encours moyen de ces dépôts s'est élevé en 2000 à 27,3 milliards d'euros.

Les dépôts sont recueillis, pour Paris, au siège de la Caisse des dépôts et par l'intermédiaire du Trésor public pour l'ensemble du territoire national.

Depuis avril 2000, l'Etat a confié à la Caisse des dépôts et consignations l'intégralité de la gestion des dépôts des clients des notaires, qu'elle partageait auparavant avec les caisses de crédit agricole.

## Encours moyens annuels des dépôts

	en milliards d'euros			
	1997	1998	1999	2000
Notaires	5,8	6,4	8,5	12,3
Administrateurs/Mandataires	8,5	8,8	8,5	8,0

Au delà de la sécurisation des fonds, la Caisse des dépôts offre des produits financiers (OPCVM notamment) et les services d'une banque de dépôts - gestion des liquidités, traitements de flux financiers, financements à long terme - aux professions juridiques dans le cadre de leurs activités professionnelles, ainsi qu'aux établissements publics et aux clientèles institutionnelles d'intérêt général (organismes sociaux, SEM, HLM...).

Les opérations de paiement des prestations et de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale sont effectuées à partir d'un compte unique ouvert à la Caisse des dépôts et consignations. Elle rémunère les dépôts de l'ACOSS et lui accorde, lorsque nécessaire, des avances de trésorerie dites courantes pour lui permettre d'honorer ses engagements. Le plafond de cette avance a été fixé à 2,3 milliards d'euros.

## 2. La gestion de fonds et de caisses de retraites

La Caisse des dépôts assure sous mandat la gestion administrative et financière de quarante-deux fonds et caisses de retraite publics et semi-publics, par lesquels trois grands régimes de retraite par répartition pour les personnels titulaires, contractuels et ouvriers de la fonction publique :

- La CNRACL, Caisse de retraite de base des fonctionnaires titulaires des collectivités locales et des établissements hospitaliers (1,63 million de cotisants et 643 000 pensionnés).

- L'Ircantec, Caisse de retraite complémentaire des agents contractuels des trois fonctions publiques (Etat, collectivités locales, hôpitaux) et des élus locaux (2,2 millions de cotisants et 1,43 million de pensionnés).

- Le FSPOEIE, pour les ouvriers titulaires des établissements industriels de l'Etat (66 000 cotisants et 115 000 pensionnés).

Au total, la Caisse des dépôts gère les pensions d'un retraité sur sept en France, représentant plus de 3,9 millions de cotisants, 2,4 millions de pensionnés et près de 70 000 employeurs.

En 2000, les cotisations perçues se sont élevées à 11,5 milliards d'euros et les prestations versées à 10,9 milliards d'euros.

Elle gère également des régimes de retraites supplémentaires tels que FONPEL, fonds de pension des élus locaux, ainsi que des fonds d'allocation vieillesse.

Enfin, la gestion administrative du Fonds de réserve pour les retraites, établissement public créé par l'article 6 de la loi 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, a été confiée par cette loi à la Caisse des dépôts. Elle lui a apporté une contribution exceptionnelle de 0,46 milliard d'euros dans le cadre de la loi de financement de la Sécurité sociale adoptée par le Parlement en décembre 1999.

Le mandat de gestion confié à la Caisse des dépôts et consignations a pour objectif d'apporter au dispositif un cadre hautement sécurisé. Pour que la gestion financière puisse être déléguée en toute sécurité par appels d'offres à des gérants externes, comme cela est prévu dans la loi et conformément au droit européen, le Fonds doit disposer de moyens efficaces pour contrôler les délégations.

En effet, les masses financières en jeu et la multiplicité des gestionnaires potentiels rendent indispensable la centralisation de la gestion administrative aux mains d'un acteur unique disposant d'une large palette de compétences.

Dans ce cadre, la Caisse des dépôts apporte au Fonds, à prix coûtant, les moyens humains et matériels nécessaires à l'exécution de la mission. Celle-ci consiste à assurer la sécurité des sommes versées dans le fonds, optimiser sa politique financière et assurer le secrétariat de ses organes dirigeants.

### **3. La gestion des fonds d'épargne**

La Caisse des dépôts centralise et gère à la demande de l'Etat une large part des dépôts d'épargne placés sur des livrets exonérés d'impôts (livret A, codévi, livret d'épargne populaire...), diffusés par les caisses d'épargne, La Poste et les réseaux bancaires.

L'encours des dépôts d'épargne gérés par la Caisse des dépôts s'élève, fin 2000, à 189,9 milliards d'euros, dont 102,1 milliards d'euros déposés sur les 46 millions de livret A de La Poste et des caisses d'épargne.

## Encours des dépôts d'épargne

	en milliards d'euros			
	1997	1998	1999	2000
Livret A et B CNE	107,97	109,38	103,82	104,03
LEP	27,59	32,18	36,97	39,77
Livret bleu (1)	7,72	10,09	14,59	13,99
Codevi	6,78	7,15	6,96	6,40
Epargne-logement	16,29	18,98	21,86	23,48
Livret jeunes	0,79	0,87	0,91	0,92
PEP CNE	1,62	1,58	1,44	1,26
<b>Total général</b>	<b>168,75</b>	<b>180,24</b>	<b>186,64</b>	<b>189,85</b>
Actifs financiers	60,7	71,3	82,7	76,0

(1) Centralisation progressive du stock de 1991 à 1999 inclus.

La mission première de la Caisse des dépôts et consignations est d'assurer en toutes circonstances la sécurité des dépôts d'épargne, leur distribution et leur rémunération. Elle en investit une partie en actifs financiers, obligations, valeurs monétaires, actions, facilement négociables en bourse et une autre partie en financements à long terme (cf § 4 ci-après). Les retours de prêts et les résultats de ce portefeuille d'actifs financiers permettent de rémunérer les dépôts des épargnants et les réseaux distributeurs de l'épargne défiscalisée. Les excédents dégagés alimentent un fonds de réserve et de garantie. Sur ce fonds, environ 61 milliards d'euros ont été prélevés depuis 1984 par l'Etat en contrepartie de la garantie qu'il accorde aux dépôts sur le livret A.

#### 4. Le financement du logement social et de la politique de la ville

La Caisse des dépôts utilise l'épargne défiscalisée pour le financement d'investissements d'intérêt général selon les orientations définies par les pouvoirs publics. Elle finance sur ces fonds, sous forme de prêts à très long terme (parfois à 50 ans) et sans prendre de marge, la construction et la réhabilitation de logements sociaux locatifs. Ces prêts sont remboursés par les organismes HLM grâce aux loyers perçus. Grâce au livret A, 4 millions de logements HLM ont été construits depuis 1950. Ces fonds d'épargne financent également des opérations de restructuration urbaine dans les quartiers sensibles : 3 milliards d'euros de prêts sont prévus sur la période 1999-2001.

En 2000, les versements de prêts sur fonds d'épargne consacrés au financement du logement social et de la politique de la ville se sont élevés à 4,4 milliards d'euros, dont 3,63 milliards d'euros consacrés au financement de la construction de 62 500 logements locatifs et de la rénovation de 130 000 autres, et 818 millions d'euros consacrés à la politique de la ville et au renouvellement urbain.

### Encours des prêts sur fonds d'épargne

	en milliards d'euros			
	1997	1998	1999	2000
Au logement social	78,6	76,6	76,1	77,4
Au développement local	15,0	12,9	10,4	8,7
Prêts au logement (flux annuel)	4,0	4,3	4,0	4,4

L'année 2000 a également été marquée par l'extension des financements sur fonds d'épargne, décidée par les pouvoirs publics au profit de nouveaux investissements d'intérêt général : l'habitat très social, la sécurité des infrastructures de transports collectifs, la qualité de l'environnement et la protection du cadre de vie. L'ensemble de ces financements porte sur une enveloppe de 1,52 milliard d'euros sur trois ans.

Par ailleurs, la Caisse des dépôts a été désignée comme autorité de paiement pour des programmes communautaires Interreg III (qui concerne des projets à caractère transfrontalier, transnational ou interrégional), URBAN II et PRAI (programme régional d'actions innovatrices). Leurs domaines d'application portent sur la régénération économique et sociale des villes et des banlieues et la structuration du développement économique des secteurs innovants. Le rôle de la Caisse des dépôts est notamment de gérer les flux financiers de manière à permettre aux porteurs de projets d'obtenir les financements accordés dans des conditions optimales.

## 5. L'accompagnement des politiques publiques

En tant qu'investisseur public, la Caisse des dépôts intervient aux côtés des collectivités territoriales en appui de leurs politiques dans des domaines économiques et sociaux insuffisamment pris en compte par les opérateurs privés. Il s'agit d'opérations d'investissement qui ne pourraient être réalisées par le simple jeu du marché, du fait de leurs caractéristiques économiques en termes de rentabilité et de risques.

L'objectif de la Caisse des dépôts est de provoquer des effets d'entraînement à l'égard des opérateurs privés, afin de contribuer à la mise en place de partenariats publics/privés nécessaires à la réalisation de ces projets. La Caisse des dépôts facilite ainsi l'émergence de projets de développement d'intérêt général et leur intégration dans des mécanismes de marché.

Trois programmes prioritaires ont été définis, dans le cadre du plan stratégique du Groupe. Ils devraient mobiliser 965 millions d'euros sur la période 1999-2001, dont 430 millions d'euros pour la seule année 2001.

*Le renouvellement urbain*

Depuis 1989, La Caisse des dépôts et consignations appuie la politique de la ville conduite par les pouvoirs publics nationaux et locaux : rénovation des quartiers sensibles, lutte contre l'exclusion, action d'insertion par le logement et l'activité économique.

En 2000, le niveau de ses engagements sur fonds d'épargne pour des Prêts Projets Urbains (PPU) ou des Prêts Renouvellement Urbain (PRU) s'est élevé à 1,1 milliard d'euros. Sur le Fonds Renouvellement Urbain (FRU), abondé par un prélèvement exceptionnel de 0,46 milliard d'euros opéré sur le résultat de 1999, 19 projets d'investissement ont été financés en 2000 pour un montant total de 29 millions d'euros et généreront à terme plus de 320 millions d'euros d'investissements. De même, 17 millions d'euros de crédit d'ingénierie et 11 millions d'euros de préfinancement de subventions par des avances ont été engagés dans l'année.

*Le développement des PME et de l'emploi*

Le programme PME-Emploi vise à financer en capital la création et le développement des PME, des très petites entreprises et des entreprises d'insertion en exerçant un effet d'entraînement sur l'initiative privée.

L'objectif est d'acheminer les capitaux nécessaires vers des projets porteurs d'emplois durables par la mise en place de fonds de garantie, le renforcement des organismes régionaux de financement et la création de fonds d'amorçage en partenariat avec les centres universitaires et de recherches pour la création de PME à partir de projets innovants.

La Caisse des dépôts est ainsi devenue un acteur majeur du financement de la micro-entreprise, notamment par sa présence dans 220 fonds de prêts d'honneur, en partenariat avec l'ADIE, France Initiative Réseau et le réseau Entreprendre, ainsi que dans les fonds de garantie territoriaux France Active et Sofaris Régions.

Engagé en 1994, le programme triennal de financement en fonds propres des PME a été renforcé en 1998. Ce programme est doté de 215 millions d'euros sur la période 2000 - 2002.

La Caisse des dépôts gère en outre des fonds ayant pour vocation de participer au financement de fonds de capital-risque qui se consacrent à de jeunes entreprises innovantes : le fonds public et le fonds BEI, le fonds de promotion pour le capital-risque 2000 doté de 150 millions d'euros, souscrits à parité par l'Etat, la BEI et la Caisse des dépôts.

### *Le développement durable des territoires*

La Caisse des dépôts finance sur ses fonds propres un programme d'appui au développement durable des territoires, en investissant dans l'ingénierie et dans les projets de développements, notamment intercommunaux. Ces investissements concernent en particulier le tourisme et la valorisation du patrimoine, les incubateurs d'entreprises et technopôles, l'immobilier d'activité et d'entreprise, la protection de l'environnement, ainsi que l'aménagement numérique des territoires.

La Caisse des dépôts finance également sur ses fonds propres des projets d'aménagement territoriaux et met à la disposition des collectivités locales des outils et des capacités d'expertise tels Mairies-conseil (pour l'information des élus), CDC TIC (pour les projets de nouvelles technologie de l'information et de la communication) ou CDC Mercure (le journal en ligne des collectivités locales).

La Caisse des dépôts est le banquier de 500 sociétés d'économie mixte (SEM), dont elle est actionnaire minoritaire aux côtés des collectivités territoriales. Les SEM opèrent dans les domaines de l'aménagement de la gestion de services publics locaux (transport urbain, équipements publics...) et de l'immobilier. Elles constituent des outils privilégiés des collectivités locales pour la mise en œuvre de leurs projets de développements.

## II - LES ACTIVITES CONCURRENTIELLES

### **1. CDC Ixis : la banque d'investissement et de financement**

CDC Ixis résulte du regroupement, au sein d'une même entité juridique de droit commun, d'activités exercées jusqu'à présent par des départements de la Caisse des dépôts (dépositaires, services bancaires, financements structurés) et d'activités exercées par des filiales qui lui sont rattachées (gestion d'actifs financiers et immobiliers, marchés, capital-investissement).

Dédiée aux institutionnels et aux grandes entreprises, CDC Ixis, la nouvelle banque du groupe Caisse des dépôts, opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, se positionne comme un multi-spécialiste dans chacun de ses trois grands pôles d'activités : marchés et financements, gestion d'actifs, services bancaires et titres. Filiale à 100 % de la Caisse des dépôts et dotée de 5 milliards d'euros de fonds propres, CDC Ixis a l'ambition de développer une stratégie de croissance et de partenariat pour conforter son rôle d'acteur significatif européen ou mondial selon ses métiers.

*Pôle marchés et financements*

CDC Ixis Capital Markets, filiale de CDC Ixis (80,1 %) et de la Caisse nationale des caisses d'épargne (19,9 %), est un établissement de crédit agréé en tant que société financière qui bénéficie d'une notation AAA/Aaa. Elle propose à ses clients une large gamme de prestations incluant l'intermédiation, le montage et l'ingénierie, ainsi que la recherche. Basée à Paris, cette filiale dispose de succursales à Francfort (CDC GmbH), Londres Tokyo et d'un relais à New-York.

En matière de financements, CDC Ixis est présente sur deux segments d'activité : d'une part, les financements d'entreprises pour les crédits syndiqués classiques, les opérations de croissance externe, le financements de LBO et les financements immobiliers ; d'autre part, les financements d'actifs et de projets.

*Pôle gestion d'actifs*

Pour répondre à la demande des investisseurs, CDC Ixis a regroupé au sein d'un même pôle ses gestions d'actifs financiers, d'actifs immobiliers et de capital-investissement dont le développement est désormais axé sur la gestion pour compte de tiers.

L'acquisition du groupe américain Nvest Companies en 2000 a permis à CDC Ixis Asset Management, déjà reconnue comme spécialiste des marchés de l'euro, de se hisser au rang d'acteur véritablement global de la gestion d'actifs. Avec un encours sous gestion de 321 milliards d'euros d'actifs pour le compte de clients institutionnels européens, américains et japonais, CDC Ixis Asset Management, n° 10 en Europe, se situe parmi les vingt premiers gestionnaires mondiaux.

Par ailleurs, en matière de gestion collective, les filiales constituées respectivement avec La Poste et les caisses d'épargne gèrent pour le compte de ces réseaux une gamme d'OPCVM dont l'encours s'élève respectivement à 23,3 milliards d'euros et 22,6 milliards d'euros.

Sur un marché européen en fort développement, CDC Ixis Immo, filiale de gestion d'actifs immobiliers de CDC Ixis, se positionne comme un opérateur de référence. Fin 2000, CDC Ixis Immo gère 3,7 milliards d'euros d'actifs.

Avec un encours de capitaux gérés de 1,6 milliard d'euros fin 2000, CDC Ixis Private Equity est l'un des trois leaders du capital-investissement en France et se place parmi les premiers acteurs en capital-risque avec ses filiales Part'com et CDC Innovation Partners. Pour l'activité capital-investissement, le total des investissements réalisés en 2000 s'élève à 400 millions d'euros.

*Pôle services bancaires et titres*

Dans un secteur marqué par une concentration des acteurs, CDC Ixis a opté pour un positionnement de *regional custodian* européen, dédié aux investisseurs et aux entreprises, et appuyé sur un réseau de filiales implantées sur les différents marchés européens. Le volume des actifs en conservation (681 milliards d'euros) pour des 600 clients résidents ou non-résidents, place CDC Ixis parmi les intervenants majeurs tant en France qu'en Europe.

Les clientèles concurrentielles de CDC Ixis (investisseurs institutionnels, établissements financiers, gestionnaires d'OPCVM et grandes entreprises) bénéficient d'une offre complète de services bancaires et de la mise en place fin 200 d'un service de banque en ligne, CDC Ixis B@nque.

**2. CNP Assurances : l'assurance de personnes**

*(Voir la fiche spécialement consacrée à cet établissement)*

**3. C3D : services et ingénierie pour le développement des territoires**

Les premières filiales - dites "techniques" - de la Caisse des dépôts ont été créées, après la seconde guerre mondiale, pour participer, notamment dans les secteurs de l'immobilier et de l'aménagement, à la reconstruction de la France. Au fil des ans, de nouvelles filiales sont apparues, à partir des savoir-faire développés par le Groupe, pour répondre de manière croissante aux besoins accrus qui se manifestent en matière de développement local.

Ces filiales sont aujourd'hui contrôlées et coordonnées par C3D (Caisse des dépôts développement), société holding entièrement détenue par la Caisse des dépôts. C3D regroupe toutes les filiales de services et d'ingénierie pour le développement des territoires, qui interviennent dans le domaine concurrentiel. Près du quart du chiffre d'affaires est réalisé à l'étranger.

La holding recouvre cinq pôles d'activités :

*Pôle immobilier : groupe SCIC*

Le groupe SCIC est l'un des opérateurs majeurs du marché immobilier en France. Il gère un patrimoine locatif de 180 000 logements sociaux et intermédiaires. Il propose également des prestations de services immobiliers telles que le management de projet ou la gestion de biens (logements, immobiliers d'entreprises) et exploite des résidences médicalisées.

La promotion immobilière est assurée par la société CAPRI, qui figure parmi les leaders en logements collectifs.

Autre filiale de ce pôle, la SCET est le premier prestataire en France de services aux opérateurs locaux des collectivités et anime un réseau de plus de 200 sociétés d'économie mixte d'aménagement et d'exploitation. Cette société intervient pour l'aménagement de quartiers, de centres villes ou de centres commerciaux ou encore pour l'exploitation d'équipements publics, comme des centres de congrès ou des ports de plaisance.

*Pôle loisirs : groupe Compagnie des Alpes (CDA)*

Avec 13 sociétés d'exploitation de domaines skiables et plus de 10 millions de journées-skieurs, la Compagnie des Alpes est numéro un mondial de l'exploitation de domaines skiables. La CDA est présente dans des stations de skis réputées telles Les Arcs, Les Menuires, Tignes et Les Grands Montets en France, Courmayeur en Italie, ou encore Téléverbier en Suisse.

C3D est également le premier actionnaire du parc Astérix. Elle développe des liens privilégiés avec VVF Vacances qui gère des villages de vacances de qualité, accessibles à une clientèle à revenus modestes ou intermédiaires.

*Pôle transports publics urbains et interurbains : groupe Transdev*

Transdev exploite 62 réseaux de transport urbain dans des villes de toutes tailles. Le groupe développe son activité notamment dans les transports urbains et interurbains en site propre : tramways, bus, Val. Numéro un en France, Transdev participe ainsi aux réseaux de Nantes, Grenoble, Rennes, Bayonne ou Douai et, à l'étranger, à ceux de Londres, Nottingham, Porto ou encore Melbourne.

*Pôle infrastructures : groupe Egis*

Le groupe Egis est spécialisé dans l'ingénierie des infrastructures. Il prend en charge les études et la conception dans le domaine des transports en site propre en France et à l'international. Il assure, de l'étude de faisabilité jusqu'à la réception des travaux, l'ingénierie de grands projets d'infrastructures linéaires tels que les autoroutes, les voies ferrées, les ponts et tunnels ou les pipelines.

Le groupe intervient également dans l'ingénierie des produits à haute valeur ajoutée en maîtrise de trafic, d'information des usagers et de sécurité et développe une ingénierie spécifique répondant aux besoins des pays en voie de développement et des pays émergents. Le groupe Egis est maître d'œuvre d'environ 600 grands projets répartis dans plus de 80 pays.

## C3D : services et ingénierie pour le développement des territoires

	en millions d'euros			
	1997	1998	1999	2000
<b>Chiffre d'affaires consolidé groupe C3D</b>				
Groupe SCIC	377	429	478	564
Groupe CDA	144	193	198	198
Groupe Transdev	217	288	320	356
Groupe Alcor *	39	40	69	98
Groupe Egis	379	403	442	527
Holding et divers	50	41	14	5
<b>Total</b>	<b>1 206</b>	<b>1 394</b>	<b>1 521</b>	<b>1 748</b>
Résultat net consolidé part du groupe	16	27	39	54

\* Pole « environnement » de C3D, ce groupe a été cédé en 2001.

## III - L'ETABLISSEMENT PUBLIC

## 1. Un statut « sui generis »

La nature de la Caisse des dépôts et consignations lui a permis, depuis sa création, de se positionner au croisement des sphères publiques et privées dans le cadre d'activités diversifiées et évolutives, sans qu'une réforme profonde de ses textes constitutifs n'ait été nécessaire.

Le titre X de la loi sur les finances du 28 avril 1816 crée, sous le nom de Caisse des dépôts et consignations, « un établissement spécial » pour administrer notamment : « les dépôts, les consignations, les services relatifs à la Légion d'honneur, à la compagnie des canaux, aux fonds de retraite ». Des ordonnances du 22 mai 1816 et 8 juillet 1816 complètent ce texte.

Ses fondateurs lui ont conféré un régime particulier destiné à assurer son indépendance à l'égard du pouvoir exécutif. La Caisse des dépôts et consignations est placée (article 115 de la loi du 28 avril 1816) « de la manière la plus spéciale sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative ».

A cet effet, a été instituée une Commission de surveillance (articles 99 et 111 de la loi du 28 avril 1816), composée de membres émanant notamment du Parlement, du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes.

Les textes de 1816 laissent une grande latitude d'intervention à la Commission de surveillance. Ainsi, l'article 112 de la loi du 28 avril 1816 dispose que « les commissaires surveillants vérifieront, toutes les fois qu'ils le jugeront utile, l'état des caisses, la bonne tenue des écritures et tous les détails administratifs » ; le directeur général donne à la Commission « toutes les fois qu'elle le requerra, tous les documents et renseignements utiles pour l'exercice de la surveillance » (article 10 de l'ordonnance du 22 mai 1816).

Par ailleurs, l'article 113 de la loi de 1816 prévoit que « la Commission de surveillance fera passer au directeur général les observations qu'elle jugera convenables et qui cependant ne seront pas obligatoires pour lui ».

En application de l'article 114 de cette même loi, modifié par la loi n° 91-635 du 10 juillet 1991 « le rapport de la Commission de surveillance sur la direction morale et la situation matérielle de l'établissement au cours de l'année expirée est adressé au Parlement avant la fin de la session ordinaire ». Ce rapport comprend notamment, pour l'année considérée, les procès-verbaux des séances de la Commission, auxquels sont annexés les avis, motions ou résolutions qu'elle a votés, ainsi que le tableau des ressources et des emplois prévisionnels de la section générale et des sections d'épargne qui est présenté à la Commission au cours du premier trimestre.

Aujourd'hui, la Commission de surveillance est composée de quatre parlementaires (trois députés, un sénateur), du directeur du Trésor, du gouverneur de la Banque de France, de quatre magistrats représentant respectivement le Conseil d'Etat et la Cour des comptes, du président du Conseil de surveillance de la Caisse nationale des caisses d'épargne et du président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris. Elle se réunit deux fois par mois pour recevoir du directeur général les informations sur l'ensemble des activités de l'établissement.

De fait, la Commission exerce particulièrement sa surveillance sur les décisions majeures, les orientations stratégiques, les prises de participation et la gestion des fonds d'épargne. Elle exerce aussi un rôle de contrôle permanent et de vérification des comptes.

La Caisse des dépôts et consignations est administrée par un directeur général, actuellement assisté par cinq directeurs dont l'un a le titre de secrétaire général, ainsi que par des chefs de service et des directeurs adjoints. Tous prêtent serment devant la Commission de surveillance. Aux termes de l'article 14 de la loi n° 94-679 du 28 août 1994, « le directeur général est nommé pour cinq ans par décret en Conseil des ministres ». Le mandat est renouvelable une fois.

Le Comité exécutif, réuni chaque semaine, assiste le directeur général dans les prises de décisions concernant le Groupe. Il définit la stratégie et les grandes orientations de la Caisse des dépôts et de son Groupe, leur mise en œuvre et leur suivi : équilibres financiers, ratios prudentiels, politique d'emploi des fonds propres. Il assure également la coordination des politiques de développement des grands domaines d'activité du Groupe.

Enfin, la Cour des comptes exerce dans des conditions définies par décret - compte tenu du statut de la Caisse des dépôts et consignations - le contrôle de l'établissement.

## **2. Une organisation clarifiée**

Les missions exercées par la Caisse des dépôts sont aujourd'hui clarifiées par l'article 143 de la loi 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques et codifiées à l'article L. 518-1 du code monétaire et financier. La loi précise les missions d'intérêt général conférées au groupe public et indique qu'il peut également exercer des activités concurrentielles.

Historiquement, la Caisse des dépôts a développé des activités concurrentielles en appui de ses missions de service public et d'intérêt général. Par conséquent, la Caisse des dépôts exerce pour partie des activités banalisées d'un groupe financier de droit commun et se retrouve en concurrence directe avec les opérateurs privés.

Depuis le début des années 1980, la Caisse des dépôts et consignations a poursuivi un processus progressif d'externalisation de ses activités concurrentielles au sein de structures clairement identifiées.

Deux pôles principaux ont été constitués autour de têtes de groupes : « les services et l'ingénierie pour le développement des territoires », activités regroupées autour de la Caisse des dépôts développement (C3D) en 1984, société anonyme entièrement détenue par la Caisse des dépôts ; et « l'assurance des personnes » autour de la Caisse nationale de prévoyance (CNP) en 1992, société anonyme introduite en bourse en 1998 dont la Caisse des dépôts reste l'actionnaire de référence (37 %) associée à La Poste (18 %) et aux caisses d'épargne (18 %).

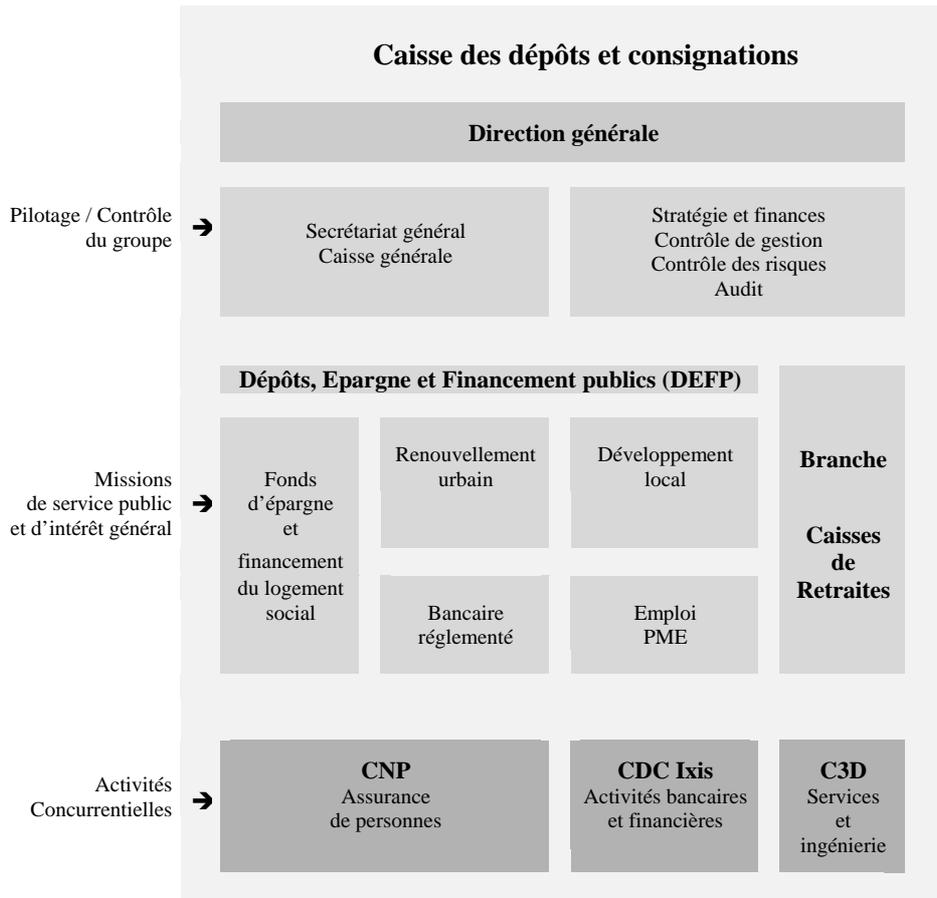
Outre la création de ces deux pôles, la Caisse des dépôts avait déjà largement filialisé ses activités à caractère financier : le capital développement à travers CDC Participations en 1985 ; la gestion de portefeuilles pour compte de tiers à travers CDC Asset Management en 1987 ; l'équipement des collectivités locales à travers le Crédit local de France en 1987, établissement par la suite privatisé à l'occasion de sa fusion avec son homologue belge et dénommé Dexia ; l'activité de marchés de capitaux à travers CDC Marchés en 1996.

Toutefois, cette filialisation n'avait pas revêtu un caractère systématique et certaines activités concurrentielles restaient exercées au sein de l'établissement public : investisseur, bancaire non réglementé, dépositaire et financement de projets.

La création de CDC Ixis, société filiale de la Caisse des dépôts et dotée du statut bancaire, poursuit et finalise le processus de clarification. De fait, elle place les activités financières du Groupe en position de poursuivre leur développement, particulièrement en Europe.

L'ensemble des missions de service public et d'intérêt général est désormais regroupé au sein de l'établissement public en deux pôles : Caisses de retraites, d'une part ; Dépôts, Epargne et Financements publics (DEFP), d'autre part. Ce dernier pôle rassemble notamment toutes les activités d'intérêt général tournées vers les collectivités territoriales, acteurs locaux du développement. La Caisse des dépôts propose ainsi aux décideurs locaux, par l'intermédiaire de ses directions régionales, une offre diversifiée de produits et de services, dans une démarche d'appui au développement durable des territoires.

Aujourd'hui, l'organisation du groupe distingue clairement les missions d'intérêt général qui relèvent de l'établissement public Caisse des dépôts et les activités concurrentielles structurées au sein de trois filiales ou groupes de filiales : CDC Ixis, CNP et C3D. Elle doit également renforcer le contrôle et le pilotage du groupe exercés par la Caisse des dépôts, actionnaire majoritaire ou de référence de ses filiales, et donner à celles-ci les moyens de leur développement dans le respect du droit français et européen de la concurrence.



### 3. Les données financières et sociales

Pour leur présentation comptable et financière, les activités de la Caisse des dépôts sont réparties en fonction de deux missions principales :

- la gestion des fonds sous mandat qui sont confiés à la Caisse des dépôts selon des règles définissant la nature des prestations assurées et les conditions financières qui y sont attachées. Ces fonds bénéficient d'une individualisation totale de leur gestion. Il s'agit notamment des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts et de la gestion des caisses de retraite publiques ;

- une activité directe exercée par la Section générale – entité financière et administrative de la Caisse des dépôts qui fait l'objet d'une gestion différente de celle des opérations sous mandat – et, tant en France qu'à l'étranger par les groupes qui lui sont rattachés, notamment CDC Ixis, C3D et la CNP. Seule cette activité est considérée comme constituant un groupe pouvant faire l'objet de comptes consolidés, établis selon les règles comptables applicables aux établissements de crédit. L'entreprise consolidante est la Section générale ; les filiales sont intégrées globalement, proportionnellement, ou mises en équivalence selon la qualification du contrôle. Cette distinction est marquée par l'exclusion du périmètre de consolidation des fonds d'épargne et des caisses de retraites.

#### Principales données financières

	en milliards d'euros			
	1997	1998	1999	2000
<b>Groupe Caisse des dépôts</b>				
Total bilan consolidé	157,2	146,	226,4	269,0
Capitaux propres consolidés part du groupe (1)	9,4	10,1	10,7	12,1
Résultat net consolidé part du groupe	0,9	1,0	1,9	1,9
ROE (retour sur fonds propres) (2)	9,5 %	10,2 %	10,9 %	11,4 %
<b>Caisse des dépôts et consignations</b>				
Total bilan de la Caisse des dépôts (section générale)	113,9	102,5	95,9	124,7
Résultat net de la Caisse des dépôts (section générale)	0,5	0,7	1,6	1,1
Total bilan des fonds d'épargne	194,8	204,6	211,5	213,2

(1) Après distribution

(2) Hors éléments exceptionnels

**Résultat consolidé**

	en millions d'euros	
	1999	2000
<b>Produit net bancaire</b>	<b>4 815</b>	<b>5 692</b>
Charges générales d'exploitation	(2 231)	(2 565)
Dotations aux amortissements et provisions	(173)	(230)
<b>Résultat brut d'exploitation</b>	<b>2 411</b>	<b>2 897</b>
Coût du risque	(26)	(74)
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>2 385</b>	<b>2 823</b>
Quote-part dans le résultat des mises en équivalence	51	29
Gains ou pertes sur actifs immobilisés	596	48
<b>Résultat courant avant impôts</b>	<b>3 032</b>	<b>2 900</b>
Résultat exceptionnel	(14)	(7)
Impôt sur les bénéfices	(850)	(778)
Dotations nettes aux amortissements des écarts d'acquisition	(28)	(44)
Dotations nettes au FRBG	(172)	(86)
Intérêts minoritaires	(42)	(59)
<b>Résultat net part du Groupe</b>	<b>1 926</b>	<b>1 926</b>

La Caisse des dépôts et consignations est employeur d'agents publics régis par le statut général de la Fonction publique de l'État et d'agents contractuels de droit public.

En application de l'article 34 de la loi n° 96-452 du 28 mai 1996 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, la Caisse des dépôts emploie également des agents de droit privé placés sous le régime de conventions collectives.

**Effectifs**

	Année 2000
Caisse des dépôts	4 400
Informatique SCD	1 400
CDC Ixis	5 000
CNP	2 400
C3D	21 800
<b>Groupe Caisse des dépôts</b>	<b>35 000</b>



### **3. La BDPME**

#### **I - UNE MISSION D'INTERET GENERAL**

- 1. Le poids et la fragilité des PME**
- 2. Le partage du risque**

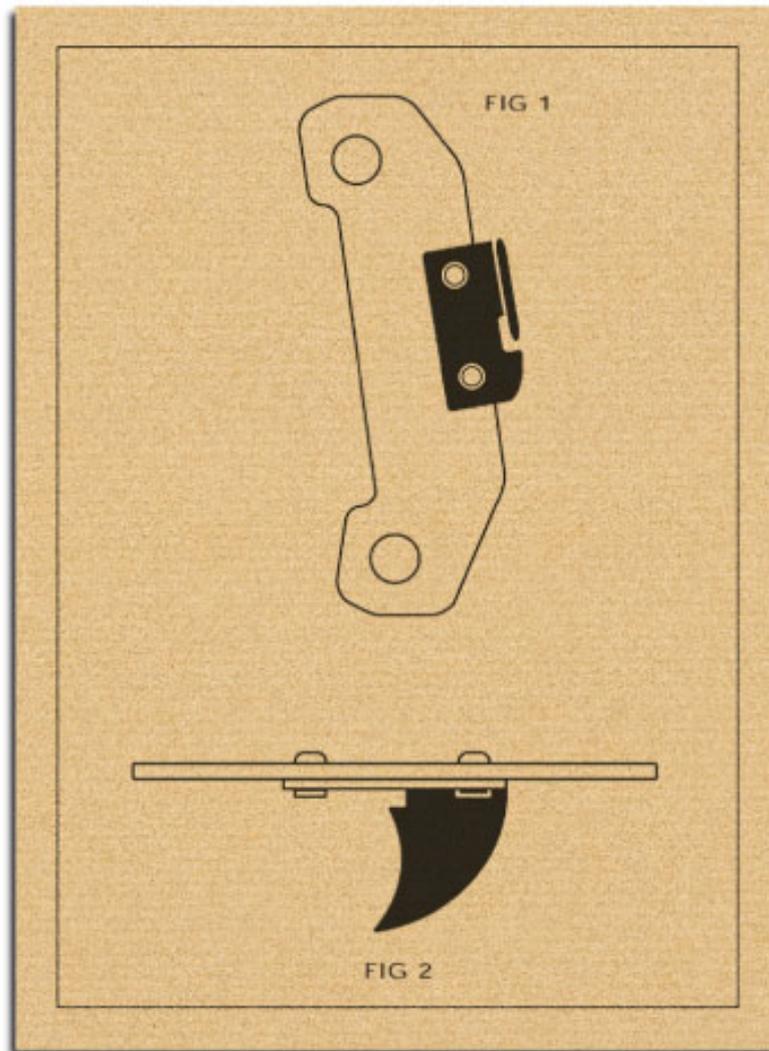
#### **II - LES TECHNIQUES D'INTERVENTION**

- 1. Les activités de cofinancement**
- 2. Les activités de garantie**
- 3. Les partenariats**

#### **III - LE GROUPE PUBLIC**

- 1. Les origines**
- 2. La répartition du capital**
- 3. Les données financières et sociales**





**Il existe un autre moyen d'ouvrir sa boîte :  
8 000€ tout de suite .**

## I – UNE MISSION D'INTERET GENERAL

### 1. Le poids et la fragilité des PME

Le vocable de « petite et moyenne entreprise », à défaut de définition légale, désigne communément l'ensemble des entreprises employant moins de 500 salariés et appartenant aux secteurs de l'industrie, du bâtiment et des travaux publics, du commerce et des services, à l'exclusion des exploitations agricoles.

Les petites et moyennes entreprises de moins de 500 salariés (environ 2,3 millions d'entreprises) représentent 99,9 % de l'ensemble des entreprises françaises, et celles employant moins de 10 salariés (environ 2,1 millions) constituent à elles seules 93 % du total. Elles assurent un peu plus de la moitié du PIB français et réalisent environ 45 % des investissements du secteur productif.

Chaque année en France, se créent environ 170 000 entreprises, qui concernent 500 000 emplois. Dans le même temps, 5 000 PME de plus de 9 salariés sont cédées, qui mettent en jeu 200 000 emplois. Trois PME sur quatre sont implantées dans des communes de moins de 100 000 habitants contribuant ainsi au développement du tissu économique local et à la politique d'aménagement du territoire.

Malheureusement, la création, le développement, la transmission d'une PME ne vont pas sans risques. Le taux de survie à 5 ans des petites entreprises après leur création est de 48 % ; après leur transmission de 58 %. Le taux de défaillance est également très élevé dans les phases d'innovation, de lancement à l'exportation et, plus généralement, lorsque la petite ou moyenne entreprise est dans une période de développement rapide. En moyenne, les taux de défaillance des PME sont presque trois fois plus élevés que ceux des grandes entreprises. Les causes de la fragilité des PME sont connues :

En premier lieu, les petites et moyennes entreprises doivent faire face à une insuffisance de fonds propres. Même si la situation en ce domaine s'est améliorée au cours des années récentes, l'insuffisance de fonds propres se traduit par un niveau d'endettement plus important que dans les grandes entreprises, et par des frais financiers d'autant plus élevés que l'entreprise est petite.

En second lieu, les PME subissent les conséquences de leur faible pouvoir de négociation dans les relations commerciales et sont tributaires des longs délais de paiement de leurs clients et, plus encore, de leurs retards de paiement. Cette fragilité des PME se traduit par des défaillances nombreuses, dès que les perspectives commerciales ne correspondent plus à leurs attentes.

Dès lors, l'entreprise ne trouve pas toujours spontanément un financement nécessaire au moment opportun auprès des établissements financiers. La « frilosité des banques » vis-à-vis des PME pourrait encore s'accroître au regard des évolutions actuelles de la réglementation bancaire et des contraintes pesant aujourd'hui sur les banques, à savoir :

- la nécessité d'une rentabilité élevée avec une valeur du retour sur fonds propres de l'ordre de 15 à 20 % ;
- la mise en place de systèmes d'analyse du risque obligeant à affecter un minimum de fonds propres sur certains risques ;
- la réforme du ratio Cooke par le Comité de Bâle.

## **2. Le partage du risque**

La mission d'intérêt général de la Banque du développement des petites et moyennes entreprises (BDPME) est l'accompagnement des petites et moyennes entreprises dans chacune des étapes délicates de leur existence, de la création à la transmission, et notamment lorsqu'elles ont de bonnes perspectives de développement.

La Banque du développement des PME est là pour donner l'impulsion au moment nécessaire, pour permettre aux chefs d'entreprise et à leurs banquiers d'aborder leur développement dans des conditions plus sereines.

Le principe général d'intervention de l'établissement repose sur le partage du risque. La BDPME prend en effet à sa charge une part du risque financier avec le chef d'entreprise et ses partenaires banquiers. Le risque se trouve ainsi mutualisé et réparti entre les acteurs.

La BDPME est un « établissement de place », au service de l'ensemble de la place bancaire. Elle intervient systématiquement en partenariat avec le système bancaire ou financier, soit en partageant le financement mis en place (sous forme de cofinancement), soit en garantissant partiellement le remboursement de ce financement. En outre, la BDPME prend, le plus souvent avec les banques, le risque d'avancer des fonds aux PME attributaires de marchés publics.

L'activité « garantie » de la BDPME se fait par le biais de fonds de garantie publics dont elle a la gestion. L'Etat, à travers les dotations budgétaires allouées à ces fonds de garantie, de l'ordre de 150 millions d'euros par an, accepte ainsi d'assumer un risque statistiquement élevé.

Par ses interventions, la BDPME apporte une contribution décisive au déclenchement des initiatives en raison de l'effet de levier considérable que permet la technique du fonds de garantie sur le financement bancaire des PME. Les fonds publics ainsi destinés aux PME, non pas sous forme de subventions, mais d'accompagnement des étapes de leur développement, sont en effet mobilisés pour un coût faible au regard de l'intérêt qu'en retire la collectivité en termes de création d'emplois.

Plus précisément les intérêts des différentes parties prenantes sont les suivants :

L'action de la BDPME permet aux petites et moyennes entreprises d'accéder à des financements dont elles n'auraient pas bénéficié spontanément compte tenu du coût du risque et du coût unitaire du traitement des dossiers. En outre, le chef d'entreprise n'aura à donner que des garanties personnelles limitées, et notamment pas d'hypothèque sur sa résidence principale.

En déchargeant les banques de la moitié de leurs risques, la BDPME :

- les incite à s'engager sans pour autant les déresponsabiliser ;
- leur apporte une expertise appréciée dans l'approche du risque d'entreprise, dans les domaines particuliers de la création, du développement et de la transmission des PME ;
- allège le poids de leurs engagements sur une entreprise et leur permet ainsi de dégager une capacité d'accompagnement supplémentaire de leur client ;
- leur permet de nouer avec des entreprises naissantes des contacts utiles lorsque ces entreprises se seront développées.

En relation avec plus de 100 000 entreprises, la BDPME occupe une place significative dans l'univers des PME et des TPE (Très Petites Entreprises de 10 salariés maximum). Elle contribue à mobiliser près du quart des financements à moyen et long terme accordés par les banques et les établissements financiers à ces entreprises.

Son intervention permet donc aux réseaux bancaires et financiers d'être plus présents dans le financement des entreprises, et en particulier des plus petites d'entre elles. Plus de 85 % des interventions de la BDPME portent sur des entreprises dont les effectifs ont moins de 50 salariés et dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7,6 millions d'euros.

Pour faciliter et amplifier les financements en direction des TPE (déjà près de 60 % des interventions de la BDPME), qui ont un coût d'instruction élevé pour les banques, la BDPME a pris le parti de déléguer largement à la quasi-totalité des banques la décision de garantir les crédits qu'elles consentent à l'occasion d'opérations de création, de développement ou de transmission.

## II – LES TECHNIQUES D'INTERVENTION

La Banque du développement des petites et moyennes entreprises intervient exclusivement au profit des PME :

- d'une part, sous forme de cofinancement des investissements à long et moyen terme avec les réseaux bancaires, de cofinancement de la trésorerie des entreprises titulaires de commandes publiques et d'intervention en fonds propres, au travers du Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises (CEPME) et de ses filiales ;

- d'autre part, sous forme de garantie par le biais de Sofaris et Sofaris Régions.

### 1. Les activités de cofinancement

#### *Les cofinancements de l'investissement*

Les accords de cofinancement de l'investissement des PME délivrés en 2000 se sont élevés à 1,8 milliard d'euros. Ces concours, associés systématiquement à des crédits bancaires, ont eu un effet de levier important dans la mise en place des financements des investissements des entreprises. Les concours mis en place par le CEPME ont atteint 1,24 milliard d'euros.

Les cofinancements de l'immobilier et de l'incorporel ont représenté un volume de réalisations de 930 millions d'euros en 2000, dont 321,2 millions d'euros de prêts à long terme. Ces prêts ont bénéficié, prioritairement, aux petites et moyennes entreprises qui emploient moins de 50 salariés. La durée moyenne de ces prêts est proche de 12 ans.

Les opérations de crédit-bail immobilier initiées par les filiales spécialisées du Groupe – Auxicomi, Auximums et Batiroc – se sont élevées à 275,6 millions d'euros en 2000.

Les financements des équipements représentent globalement un montant de 309,8 millions d'euros.

*Les contrats de développement*

Les contrats de développement sont des prêts sans garantie dont le coût pour les entreprises, modeste dans les premières années, comprend une partie variable indexée sur l'évolution du chiffre d'affaires. Assimilables à des quasi-fonds propres, ils viennent ainsi conforter les capitaux permanents des entreprises en développement. Ils bénéficient à hauteur de 70 % de la garantie du fonds de garantie « renforcement de la structure financière des PME » et leur attribution est directement liée aux dotations faites à ce fonds. En 2000, 20 millions d'euros de contrats de développement ont été mis en place par le CEPME.

*Les fonds propres*

Le Crédit d'équipement des PME gère 100,3 millions d'euros de capitaux par l'intermédiaire de filiales spécialisées : Avenir Entreprises Investissements, Avenir Tourisme, et Avenir PME. Ces filiales ont globalement investi 13 millions d'euros en 2000.

*Le financement de la trésorerie des entreprises titulaires de commandes publiques*

L'objectif est de rendre plus aisé l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique.

Des avances peuvent être consenties aux entreprises qui détiennent des créances publiques (Etat, administrations, collectivités territoriales, entreprises publiques ou parapubliques, y compris celles qui ne sont pas soumises au code des marchés) et dont elles ne maîtrisent pas les délais de paiement. Réalisé le plus souvent avec les banques, ce concours spécifique de la BDPME, qui constitue une avance sur paiement, assure, en fonction du montant de la ligne de crédit, tout ou partie de la trésorerie. La créance publique se trouve ainsi financée jusqu'à son règlement effectif.

Le marché des commandes publiques représente quelque 107 milliards d'euros, dont 38 milliards environ sont dévolus annuellement aux PME. Près de 15 % des marchés publics enlevés par les PME font l'objet d'un accompagnement de la BDPME.

Une grande partie de ces entreprises relève principalement des secteurs du bâtiment et des travaux publics ainsi que des services. Les activités liées à la formation et à la restauration collective occupent également une place importante. Ces entreprises sont souvent de taille moyenne.

## 2. Les activités de garantie

### *La création et la transmission*

Ces aspects tendent à prendre une part croissante dans l'activité de Sofaris. Alors qu'en montant de financement, la création représentait 15 % de l'activité de Sofaris en 1999, elle en représente 18 % en 2000 ; la transmission, quant à elle, passant, en part relative, de 22 % à 24 %. Indispensables au renouvellement et à la pérennisation du tissu entrepreneurial français, ces finalités sont celles pour lesquelles le coût du risque est le plus élevé. Ce sont donc aussi celles pour lesquelles l'effet de levier des dotations des fonds de garantie est le plus faible, ce qui signifie qu'à dotations constantes, plus Sofaris intervient sur ces finalités, plus le niveau de sa production globale diminue.

En création d'entreprises, la BDPME peut garantir jusqu'à 70 % du risque des financements mis en place par les réseaux bancaires et les organismes de fonds propres : banques, sociétés de crédit-bail, sociétés de capital-risque, sociétés d'affacturage. Les garanties demandées sur le patrimoine personnel du dirigeant sont limitées.

40 % du montant total des financements bancaires à moyen et long terme consacrés à la création d'entreprise sont garantis par la Banque du développement des PME. La quasi-totalité des secteurs d'activité bénéficie de ses interventions, de l'entreprise artisanale à la « net entreprise ».

La BDPME est présente également sur près de 40 % des opérations de reprise faisant l'objet de financements bancaires. Elle propose une couverture du risque de financement pouvant aller jusqu'à 50 %.

### *Le développement*

A toute opération de développement s'attache un risque important, en particulier dans les phases d'innovation, d'investissement structurant et de lancement à l'exportation, et plus généralement lorsque la petite ou moyenne entreprise confirmée (plus de trois ans d'existence) est dans une période de développement rapide. Près de 20 000 entreprises en développement sont accompagnées chaque année par la BDPME.

Outre les interventions en cofinancement ou en fonds propres aux côtés de sociétés de capital risque et de capital développement, la BDPME apporte sa garantie sur crédits bancaires. Chaque année, le montant des encours garantis sur crédits bancaires pour les petites et moyennes entreprises en développement est de l'ordre de 2 milliards d'euros.

*Les TPE*

L'année 2000 a également été marquée pour Sofaris par une augmentation de son activité en faveur des Très Petites Entreprises (TPE) . Près de 20 000 d'entre elles ont été soutenues en 2000, soit 66 % du montant total d'entreprises soutenues par Sofaris. Ce mouvement devrait se poursuivre à l'avenir avec la montée en puissance des nouvelles conventions TPE, désormais en vigueur avec plusieurs très grands réseaux bancaires : Société générale et Crédit du Nord, BNP-Paribas, Banques populaires, Crédit agricole ...

*Les fonds propres*

La Banque du développement des PME propose aux organismes de fonds propres une garantie à hauteur de 50 % des investissements réalisés, pouvant aller jusqu'à 70 % en création.

Le montant des investissements en fonds propres garantis, en forte croissance, s'élève à 365 millions d'euros en 2000. Cette croissance reflète notamment la vigueur des investissements dans les entreprises de la « nouvelle économie », dont les besoins de financement sont, à ce stade, essentiellement en fonds propres.

*Le prêt à la création d'entreprise (PCE)*

Les Etats Généraux de la Création d'entreprise, tenus en avril 2000, ont conduit au lancement du prêt à la création d'entreprise (PCE), prêt sans garantie ni caution personnelle destiné à favoriser le financement de la création d'entreprises et notamment des besoins immatériels liés à celle-ci. Dans ce cadre, Sofaris a mis en œuvre un mécanisme de garantie à la fois du PCE et du concours bancaire qui l'accompagne obligatoirement, ce dernier pouvant faire l'objet, pour la première fois, d'une garantie « en ligne ».

**3. Les partenariats**

La BDPME intervient aux côtés de plus de 600 partenaires du monde financier : 400 banques et 200 organismes de fonds propres.

Egalement, la BDPME entretient un vaste réseau de partenariats avec des institutions publiques qui ont pour mission d'aider les PME dans leur développement : la Caisse des dépôts et consignations, l'Agence française de développement (avec laquelle elle développe son activité dans les DOM), la Coface, l'Anvar, l'APCE, l'ADEME, l'AFNOR (mise aux normes qualité et environnement).

Les collectivités territoriales, en particulier les régions, jouent un rôle décisif dans l'aménagement du territoire et le développement économique local. La BDPME et la Caisse des dépôts, à travers leur filiales Sofaris Régions, s'associent aux collectivités territoriales pour dynamiser leurs interventions en faveur des PME, en particulier avec la mise en place de fonds régionaux de garantie.

La BDPME coopère aussi de plus en plus étroitement avec les principaux acteurs du développement économique local et appuie leurs initiatives au service des petites et moyennes entreprises : les organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers) et les réseaux associatifs de proximité (France Initiative Réseau et ses plates-formes d'initiative locale, l'ADIE, les Boutiques de gestion, Entreprendre en France, France Active, Réseau Entreprendre ...).

Le soutien au développement des PME et des TPE dans les pays de l'Union européenne est conduit par la Commission européenne, la Banque européenne d'investissement (BEI) et le Fonds européen d'investissement (FEI). La BDPME travaille depuis plusieurs années avec ces institutions et est devenue un relais naturel des programmes communautaires mis en place en faveur des petites et moyennes entreprises.

L'ambition de la Banque de développement des PME est aussi de se rapprocher des établissements financiers européens qui ont la même vocation qu'elle, afin de mettre en œuvre des coopérations au service des entreprises désireuses de se développer dans le cadre européen.

Un accord signé en juillet 1999 a donné naissance à NEFI (Network of European Financial Institution) qui met la BDPME en réseau avec six autres institutions financières homologues : Deutsche Ausgleichsbank et Kreditanstalt für Wiederaufbau en Allemagne, Finnvera en Finlande, Instituto de Credito Oficial en Espagne, Société nationale de crédit et d'investissement au Luxembourg et Mediocredito Centrale en Italie, afin de pouvoir accompagner les PME française dans leur développement à l'étranger.

La BDPME est aussi partenaire du « fil de l'export », dispositif fédérateur initié par le secrétariat d'Etat au commerce extérieur, destiné à simplifier l'accès des PME et des TPE exportatrices à l'information sur les marchés étrangers et les procédures facilitant leur approche.

### III – LE GROUPE PUBLIC

#### 1. Les origines

##### *1923 : Le CHCI*

La Caisse centrale de Crédit hôtelier, commercial et industriel, ou CHCI en abrégé (Crédit Hôtelier, Commercial et Industriel), a exercé son activité à partir de 1923. Société coopérative régie par la loi du 13 mars 1917 relative au crédit populaire, elle fut, en 1938, habilitée à prêter à moyen et long terme aux PME de tous les secteurs. A fin 1977, 90 % de son endettement correspondait à des capitaux soit d'origine publique, soit collectés avec la garantie de l'Etat. L'origine des ressources impliquait une attribution des prêts conforme à la politique des pouvoirs publics, qu'il s'agisse de considérations d'utilité économique, sociale ou géographique. De même le CHCI intervenait, sans discrimination, au profit de tous les emprunteurs en liaison avec leur banque habituelle. Entre 1967 et 1977 le CHCI a réalisé environ 78 000 prêts totalisant plus de 18 milliards de francs, répartis en trois tiers entre industrie et BTP, tourisme et commerce-services.

##### *1936 : La CNME*

La Caisse nationale des marchés de l'Etat, des collectivités et établissements publics, ou CNME en abrégé, a été fondée par la loi du 19 août 1936. Deux missions lui ont été alors imparties : faciliter, en utilisant la technique du crédit par signature, le financement par les banques des créances à court terme sur les maîtres d'ouvrage publics ; intervenir, grâce à la garantie mutuelle, en faveur du financement bancaire des investissements des PME. Ces interventions ont, bien entendu, beaucoup évolué jusqu'en 1980, tant dans le domaine du financement des commandes et marchés publics, avec par exemple la délivrance de cautions, les paiements à titre d'avance, etc, que dans celui des prêts à moyen et long terme avec les interventions en crédit-bail immobilier et mobilier, le financement des créations d'entreprises ou encore le financement à moyen terme des dépenses d'innovation. Près de 200 000 clients bénéficiaient en 1977 de crédits d'équipement réalisés avec le concours de la CNME tandis que plus de 20 % des marchés de l'Etat ou des collectivités locales étaient financés à court terme avec son aide.

##### *1980 : Le CEPME*

Le Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises (CEPME) naît du regroupement des activités de la Caisse nationale des marchés de l'Etat, de la Caisse centrale de Crédit hôtelier, commercial et industriel et des activités du Groupement interprofessionnel des petites et moyennes entreprises (GIPME, société anonyme au capital privé).

Le CEPME a été créé en 1980 pour favoriser l'obtention, par les PME, de crédits bancaires à des conditions analogues à celles qui sont pratiquées pour les grandes entreprises. Cela était rendu possible grâce à un refinancement sur ressources obligataires garanties par l'Etat, des bonifications de taux d'intérêt et, dans une moindre mesure, par la centralisation d'une enveloppe de ressources codévi.

A l'occasion du mouvement général de désengagement de l'Etat des circuits de financement de l'économie, initié à partir de 1985, le CEPME a perdu le bénéfice des bonifications d'intérêts et s'est trouvé directement engagé dans une logique concurrentielle, ce qui a suscité des critiques à son encontre.

Depuis 1996, dans le cadre de la BDPME, le CEPME n'intervient en matière de prêt, qu'en cofinancement avec les banques, aux mêmes conditions et lorsqu'il est saisi par elles. Il est devenu ainsi un établissement de place, au sein de la communauté financière, intervenant en partenariat avec les réseaux bancaires et concentrant son action sur les PME dont le financement comporte des risques réels mais raisonnables.

Il poursuit également son activité de financement des besoins des PME résultant des délais de paiement des commandes publiques ainsi que le préfinancement des aides publiques hérité de la CNME.

#### *1982 : La Sofaris*

En 1979-1980 les premiers fonds de garantie, autres que ceux fonctionnant dans le cadre du cautionnement mutuel, apparaissent en France avec pour objectifs, notamment, de favoriser la création d'entreprises, l'investissement à l'étranger, l'innovation ou encore l'artisanat. Les principaux fonds sont alors gérés par la CNME. A la naissance du CEPME, il a paru nécessaire de créer un organisme de place, neutre, afin de gérer des fonds de garantie abondés par les pouvoirs publics.

C'est ainsi que Sofaris a vu le jour en décembre 1982. La plupart des fonds de garantie existants lui ont alors été rattachés ; d'autres ont été créés par la suite chaque fois que les pouvoirs publics ont estimé qu'un thème prioritaire (transmission, pôles de conversion, ..) le justifiait. Depuis, Sofaris est progressivement devenue une institution financière spécialisée, qui partage le risque de certains crédits bancaires aux PME, ainsi que de certaines interventions en fonds propres. Elle bénéficie pour remplir cette mission d'intérêt économique général de l'abondement par l'Etat de six fonds de garantie principaux.

### 1997 : Naissance de la BDPME

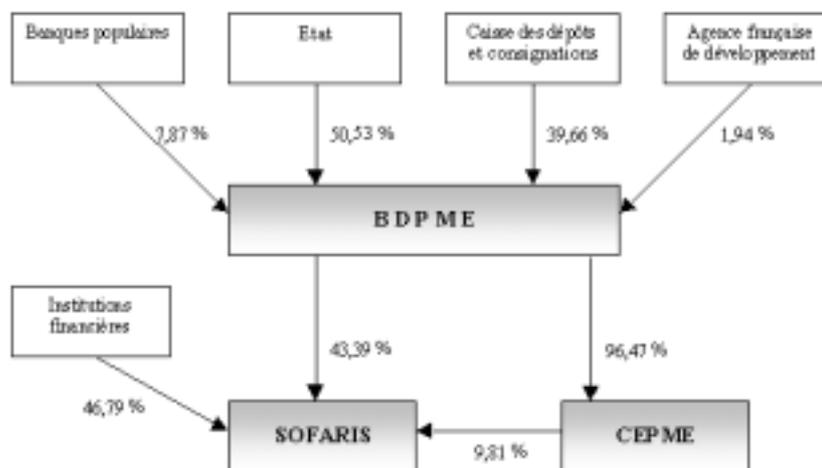
Annoncée le 27 novembre 1995 par le Premier ministre lors de la présentation du « Plan PME pour la France », la création de la Banque du développement des PME est devenue effective en 1997 (décret au JO du 2 mai 1997). Coiffant les activités du Crédit d'équipement des PME et de la Société française de garantie des financements des petites et moyennes entreprises (Sofaris), la BDPME a pour objectif de favoriser, en partenariat avec la communauté bancaire et financière, l'accès des PME au crédit. Elle tire ainsi parti des complémentarités existant entre ses deux filiales, tout en réalisant des économies d'envergure grâce à la mise en commun de capacités.

### 2. La répartition du capital

La Banque du développement des petites et moyennes entreprises est un établissement de crédit détenu majoritairement par l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations. La BDPME contrôle directement ou indirectement la majorité du capital du Crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises (CEPME) et de la Société française de garantie des financements des petites et moyennes entreprises (Sofaris), qui, depuis 1997, associent leurs moyens et leurs compétences pour favoriser l'accès au financement des PME.

#### Schéma capitalistique de la Banque de développement des PME

au 30 avril 2000



### 3. Les données financières et sociales

Au cours de l'exercice 2000, dans le cadre de plus de 600 conventions de partenariat avec les réseaux bancaires, les établissements de crédit et les sociétés de capital-risque, la Banque du développement des PME a participé à la mise en place de 7,3 milliards d'euros de financements à moyen et long terme en faveur de près de 45 000 entreprises.

L'ensemble des interventions du Groupe, tant en cofinancement, au travers du sous-groupe CEPME (1,8 milliard d'euros d'accords de cofinancement), qu'en garantie par l'intermédiaire de Sofaris (1,7 milliard d'euros d'autorisations en garantie), soit un montant global de 3,5 milliards d'euros, a contribué à la création ou au maintien de plusieurs dizaines milliers d'emplois au cours de l'année 2000.

Offrant une couverture très large des besoins financiers des PME tant au stade de la création, que du développement et de la transmission, son action a été de plus en plus orientée vers les petites entreprises puisque la BDPME est intervenue, globalement, à hauteur de 58,5 % au profit d'entreprises de moins de 10 salariés et, à hauteur de 87,5 % au profit d'entreprises de moins de 50 salariés.

Elle a apporté son soutien aux principaux secteurs de l'économie, notamment l'industrie qui a représenté 34,7 % de son activité, les services (32,1 %), le commerce (18,5 %), le tourisme (10,5 %) et le BTP (4,2 %).

#### Activité de Sofaris

	en millions d'euros	
	1999	2000
<b>Montant concours garantis</b>	<b>4 299</b>	<b>3 964</b>
Création	656	717
Transmission	930	945
Développement	2 393	1 951
Renforcement des capitaux permanents	320	351
<i>en nombre</i>	<i>37 500</i>	<i>34 800</i>
<b>Répartition par type d'intervention</b>		
Crédits bancaires	4 086	3 613
Fonds propres	213	351
<b>Entreprises accompagnées</b>	<b>32 600</b>	<b>30 000</b>
Création	12 100	12 500
Transmission	3 600	3 000
Développement	15 800	13 300
Renforcement des capitaux permanents	1 100	1 200
<i>en nombre</i>	<i>1 100</i>	<i>1 200</i>

**Principales données de la BDPME**

en millions d'euros

	1998	1999	2000
<b>ACTIVITE</b>			
<b>Production nouvelle</b>	<b>2 697</b>	<b>2 771</b>	<b>2 748</b>
Cofinancement	995	1 211	1 240
Garanties de remboursement données	1 702	1 560	1 508
<b>Encours (au 31 décembre)</b>	<b>11 741</b>	<b>11 961</b>	<b>12 052</b>
Concours à la clientèle	7 436	7 280	7 188
Garanties de remboursement données	4 305	4 681	4 864
<b>Fonds de garantie (au 31 décembre)</b>	<b>814</b>	<b>1 036</b>	<b>1 274</b>
<b>Capitaux propres</b>	<b>438</b>	<b>451</b>	<b>497</b>
<b>RESULTATS</b>			
<b>Produit global d'exploitation</b>	<b>277</b>	<b>258</b>	<b>282</b>
Charges générales d'exploitation	137	142	141
<b>Résultat brut d'exploitation</b>	<b>133</b>	<b>110</b>	<b>133</b>
Dotations nettes aux provisions pour risque de crédit	38	38	43
Résultat courant avant impôt	102	70	92
<b>Résultat net, part du Groupe</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>20</b>
Coefficient d'exploitation	51,7 %	57,2 %	52,3 %
Ratio de solvabilité	11,59 %	12,10 %	13,50 %
<b>Effectifs</b>	<b>1 317</b>	<b>1 328</b>	<b>1 263</b>



4. L'Agence française de développement

## **I – DES MISSIONS D'INTERET GENERAL**

**1. L'aide publique au développement**

**2. Les grandes orientations de l'AFD**

## **II – LES ACTIVITES**

**1. Les engagements dans les pays en développement**

**2. Les engagements dans l'outre-mer français**

**3. Les activités pour le compte de l'Etat**

## **III – LE GROUPE**

**1. Les statuts**

**2. Les filiales**

**3. Les données financières et sociales**





## I - DES MISSIONS D'INTERET GENERAL

**1. L'aide publique au développement**

L'aide publique au développement est constituée par le montant net des dons et prêts accordés par des organismes publics aux pays et aux territoires figurant sur la liste des bénéficiaires du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à des conditions de faveur. L'objectif principal doit être la promotion du développement économique et du bien-être des populations. Outre les apports financiers, l'aide englobe la coopération technique. Les dons, prêts et crédits consentis pour des motifs militaires ne sont pas pris en compte.

Le montant de l'aide publique française au développement s'élève en 1997 à 5,6 milliards d'euros, représentant 13,3 % de l'aide mondiale. En valeur absolue, la France se situe au troisième rang des bailleurs de fonds, derrière le Japon et les Etats-Unis. L'effort de l'aide publique mesuré par le ratio de l'aide rapportée au PNB s'établit à 0,45 % pour la France, ce qui la place en tête des sept pays les plus industrialisés. Le ratio moyen de l'ensemble des pays du Comité d'aide au développement est de 0,22 %.

**L'aide publique au développement en 1997  
comparaison entre pays**

<b>Montant</b>		<b>Ratio</b>	
en milliards de dollars		aide /PNB en %	
1 Japon	9 358	1 Danemark	0,97
2 Etats-Unis	6 878	2 Norvège	0,86
<b>3 France</b>	<b>6 348</b>	3 Pays-Bas	0,81
4 Allemagne	5 913	4 Suède	0,76
5 Royaume-Uni	3 371	5 Luxembourg	0,50
6 Pays-Bas	2 946	<b>6 France</b>	<b>0,45</b>
7 Canada	2 146	7 Canada	0,36
8 Suède	1 672	8 Finlande	0,33
9 Danemark	1 635	9 Suisse	0,32
10 Norvège	1 306	10 Belgique	0,31

*Source : Ministère de la coopération*

L'aide bilatérale, mise en œuvre directement par l'Etat au bénéfice des pays partenaires, peut prendre des formes diverses : dons ou prêts à des taux préférentiels pour le financement d'investissements, assistance technique, concours budgétaires, aide alimentaire et aide d'urgence...

Elle est concentrée en France sur une zone de solidarité prioritaire (ZSP), définie et périodiquement révisée par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID). En raison de liens historiques et politiques forts, les pays d'Afrique, l'ensemble des pays « ACP » et les pays francophones font l'objet d'une attention particulière.

Au sein de la ZSP, la coopération avec chaque pays s'inscrit dans un « accord de partenariat et de développement » précisant dans un cadre pluriannuel les domaines et les modalités de mise en œuvre et de suivi des projets. Hors de la ZSP, la coopération poursuit essentiellement un objectif de présence politique, culturelle et économique.

L'aide multilatérale comprend l'ensemble des contributions versées, au titre de l'aide publique au développement, à des organisations internationales dont sont membres les Etats et dont l'activité est consacrée en totalité ou en grande partie au développement : banques multilatérales de développement (Banque mondiale, banques régionales de développement), institutions des Nations Unies, organismes régionaux (telle l'Union européenne).

Dans le souci d'assurer à l'aide au développement, souplesse et efficacité, la France a choisi d'opérer une nette distinction entre les missions de prospective, d'orientation et d'évaluation des politiques, confiées aux administrations centrales, et les missions opérationnelles, déléguées à des opérateurs publics ou parapublics autonomes.

La coopération française s'appuie sur les compétences de nombreux opérateurs spécialisés, et en particulier sur celles de l'Agence française de développement (AFD). Opérateur principal et intervenant privilégié dans le dispositif d'aide au développement, l'Agence française de développement, agit pour son propre compte et pour le compte de l'Etat dans ses domaines de compétence, récemment élargis : développement économique, infrastructures économiques et transport, infrastructures sociales (santé, éducation), environnement, soutien au secteur privé. Outre l'aide en faveur des pays en développement, l'Agence remplit des missions d'intérêt général relativement semblables dans l'outre-mer français.

## **2. Les grandes orientations de l'AFD**

Les priorités de l'Agence française de développement s'inscrivent dans le cadre plus large des orientations stratégiques de l'aide publique bilatérale au développement de la France. Conformément aux orientations arrêtées par les pays de l'OCDE, elle inscrit ses interventions dans une logique de contribution au développement durable. Les orientations sectorielles s'articulent autour de la réponse à plusieurs enjeux :

*L'investissement productif*

Il vise à créer les bases d'une croissance soutenue, à un rythme dépassant celui de la croissance démographique, et à améliorer la compétitivité des économies des pays concernés. Le Groupe privilégie les domaines d'interventions suivants :

- les grandes infrastructures économiques : elles sont un facteur important de compétitivité des économies et les besoins d'investissement sont considérables ; ce domaine appelle des partenariats publics et privés et est abordé en privilégiant une approche régionale ;

- la production agricole : l'émergence d'organisations professionnelles et un accroissement significatif de la productivité du travail et de la terre sont rendus nécessaires par la libéralisation de ce secteur ;

- la mise en place de dispositifs financiers d'appui à l'initiative privée : le Groupe appuie l'initiative privée des très petites entreprises, des petites et moyennes entreprises, et des grands projets ;

- la formation professionnelle dans le cadre des projets destinés à répondre aux besoins de formation directement liés aux emplois et associant les branches professionnelles.

*Accès aux services de base*

L'AFD finance des projets de construction d'équipements scolaires et sanitaires et des projets de desserte en eau potable.

*Développement local, urbain et rural*

En matière de développement urbain dans les métropoles mais aussi dans les villes secondaires, l'AFD prend en compte l'ensemble des aspects de la ville : aménagement et équipement de quartiers, circulation urbaine, appui aux activités économiques. Dans les zones rurales, l'Agence favorise le développement des équipements et des activités productives.

*Préservation de l'environnement*

L'AFD met en œuvre une double démarche dans une perspective de développement durable comprenant :

- l'intégration systématique de la prise en compte de l'impact sur l'environnement aux différents stades de l'instruction et de la mise en œuvre de tous les projets ;

- le développement des projets ou des composantes de projets ayant pour finalité la préservation de l'environnement.

A ce titre, l'AFD met l'accent sur des aspects tels que la préservation des ressources en eau, l'assainissement, la gestion durable des forêts, la lutte contre la désertification et la préservation des sols, et renforce les synergies avec le Fonds français pour l'environnement mondial.

#### *La lutte contre la pauvreté*

La pauvreté ne se limite pas au seul niveau de consommation et de revenu, mais englobe pour les populations défavorisées d'autres aspects comme l'accès aux biens et services publics, l'insertion dans l'économie marchande notamment par les dispositifs de microcrédit, la participation aux décisions au cœur des projets dits de proximité.

#### *Réduction des inégalités entre les femmes et les hommes*

L'AFD s'emploie à intégrer de manière plus systématique cette composante dans son activité, de manière à renforcer les capacités d'accès des femmes aux infrastructures de base et aux activités productives ainsi que leur participation à la structuration de la vie économique et sociale.

## **II - LES ACTIVITES**

### 1. Les engagements dans les pays en développement

**L'Agence française de développement intervient pour son compte propre dans la « zone de solidarité prioritaire » remplaçant l'ancien « champ » du ministère de la coopération depuis la réforme du dispositif de la coopération française mise en place en 1998.**

La zone de solidarité prioritaire comprend 61 pays étrangers situés en Afrique subsaharienne, au Maghreb, en Europe du Sud-Est, au Moyen-Orient, dans la péninsule indochinoise, dans les Caraïbes, dans l'océan Pacifique et dans l'océan Indien.

Dans ces pays, l'AFD concourt par des prêts à long terme et des subventions à la réalisation de projets, en finançant notamment des investissements publics ou privés.

En 2000, les engagements du Groupe (hors participations et garanties) dans les pays en développement se sont élevés à 724,4 millions d'euros. 704,6 millions d'euros ont été consacrés à l'aide projet pour le compte propre de l'AFD, le complément étant constitué des concours d'ajustement structurel.

#### *L'aide projet*

En 2000, les deux axes d'intervention privilégiés par l'AFD ont concerné les actions de réduction de la pauvreté et l'appui à la croissance économique, dont les engagements ont représenté respectivement 66 % et 34 % de l'aide projet.

Conformément aux directives du Gouvernement, le Groupe a également engagé, sur fonds spécifiques, des actions de financement de projets dans de nouvelles régions du monde en faveur de projets de reconstruction d'infrastructures économiques, notamment pour la première fois en Europe du Sud-Est (Kosovo, Macédoine, Bulgarie, Albanie, République fédérale de Yougoslavie...) pour un montant global de 28,6 millions d'euros.

#### **Répartition de l'aide projet par secteur**

	en millions d'euros		
	1998	1999	2000
Développement rural et agro-industrie	163,6	165,7	235,8
Mines	82,5	0	63,1
Industrie	28,2	6,1	20,8
Energie	77,2	71,6	19,0
Transports	33,4	43,5	72,8
Télécommunications	1,7	38,1	3,5
Hôtellerie et tourisme	0	0	0,2
Développement urbain	151,6	177,8	132,8
Secteur bancaire	112,8	115,6	95,6
Santé	0	5,4	4,6
Education	0	6,0	29,6
Divers	28,5	53,0	26,9
<b>Total</b>	<b>680,1</b>	<b>682,7</b>	<b>704,6</b>

A partir de 2001, les orientations stratégiques se déclinent sous quatre thèmes principaux :

- l'environnement, notamment sous l'angle de la préservation des ressources durables (réchauffement climatique, biodiversité, gestion des forêts, gestion des ressources en eau, ...)

- les biens sociaux (systèmes sanitaires, distribution de l'eau potable, assainissement urbain, éducation, ...)

- les grands équilibres économiques et financiers (insertion des pays en voie de développement dans les échanges commerciaux internationaux, consolidation de leurs secteurs bancaires et de leurs systèmes d'épargne, ...)

- la recherche d'une meilleure stabilité économique et sociale (appui à la croissance, réduction de la pauvreté et des inégalités sociales, reconstruction des pays en sortie de crise, ...).

L'AFD propose des produits de financement adaptés aux pays, aux secteurs d'activité et à la nature des projets, dans le respect des conditions OCDE relatives à l'aide publique au développement et à l'arrangement (il s'agit de l'arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public). Les subventions sont accordées aux pays à faible revenu et financent des opérations relevant des Etats, à l'exception des projets rentables du secteur public marchand. Elles sont accordées généralement aux Etats, mais aussi à des collectivités locales, des entreprises publiques et des organisations non gouvernementales (ONG).

Les prêts souverains concessionnels sont des prêts à conditions ordinaires accordés aux Etats ou à des entreprises publiques ou parapubliques avec l'aval des Etats, dans les pays à revenu intermédiaire.

Les prêts non souverains sont accordés à des entreprises du secteur public marchand et du secteur privé, sans l'aval des Etats. Ils peuvent être octroyés à conditions dites « concessionnelles », c'est-à-dire à conditions améliorées, dans les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire, ou à conditions proches du marché pour tous pays, par l'intermédiaire principalement de la Société de promotion et de participation pour la coopération économique (Proparco).

La filiale Proparco, spécialisée dans l'appui au secteur privé, apporte son soutien essentiellement aux petites et moyennes entreprises, en complément ou aux côtés des banques locales.

Elle met en œuvre des dispositifs d'incitation en amont de l'investissement, soit sur ses propres ressources, soit sur concours délégués par d'autres bailleurs de fonds.

Elle peut prendre des participations au capital des entreprises, leur consentir des prêts directs ou par l'intermédiaire des systèmes bancaires locaux, garantir des emprunts en monnaie locale, ou appuyer des dispositifs, notamment des fonds de garantie, visant à sécuriser partiellement les crédits consentis par les banques.

Pour des projets de petite taille, le Groupe apporte son appui à des structures locales plus adaptées pour instruire et accompagner ces projets, en particulier dans le secteur du microcrédit.

#### Répartition de l'aide projet par type de financement

	en millions d'euros		
	1998	1999	2000
Subventions projets	154,5	172,8	173,8
Prêts souverains concessionnels	249,0	291,6	312,2
Prêts mixés concessionnels	38,6	37,0	33,3
Prêts mixés non concessionnels	73,3	20,0	2,3
Prêts de Proparco	164,7	161,3	183,0
<b>Total</b>	<b>680,1</b>	<b>682,7</b>	<b>704,6</b>

#### *L'ajustement structurel*

Accordés par l'AFD pour le compte de l'Etat, ces concours hors projet (subventions pour les pays à faible revenu, prêts pour les pays à revenu intermédiaire) sont destinés à soutenir les programmes de redressement économique et financier des Etats auxquels ils sont consentis. Le principe en est décidé par le Gouvernement français et les modalités font l'objet d'une étude conjointement menée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction du Trésor), le ministère des affaires étrangères et l'Agence française de développement.

En 2000, ces concours se sont élevés à 19,8 millions d'euros, en baisse de 79 % par rapport à 1999, et ont tous été accordés en subventions. La très forte diminution de cette catégorie de concours se confirme depuis plusieurs années et est essentiellement due à une amélioration de la situation de la plupart des pays de la zone franc concernés par la dévaluation monétaire de janvier 1994.

## **2. Les engagements dans l'outre-mer français**

L'activité de l'Agence française de développement dans l'outre-mer français correspond à des métiers et à un réseau spécifiques et représente aujourd'hui 40 % de ses engagements.

Depuis 1946, l'AFD est chargée dans l'outre-mer français d'une mission d'intérêt général consistant à assurer une offre publique de référence en matière de crédit et de logement social. Elle y exerce trois métiers complémentaires : le financement des collectivités publiques ; l'activité de crédit aux entreprises ; et les actions en faveur de l'habitat social. Elle y représente également des institutions financières spécialisées.

Pour les DOM, l'année 2000 a été marquée par l'adoption de la loi d'orientation de l'outre-mer. L'objectif de cette loi, défini en son article 1<sup>er</sup>, est la rénovation du pacte républicain unissant l'outre-mer à la République. Cela passe notamment par la mise en œuvre de moyens importants pour le développement économique et la lutte contre le chômage. L'action du Groupe se poursuit et se développe dans ce contexte.

#### *Le financement des collectivités publiques*

Les concours de l'AFD sont destinés aux collectivités locales, établissements publics ou sociétés d'économie mixte pour financer leurs investissements. Certains secteurs bénéficient, par exception, de taux bonifiés par l'Etat.

Ces concours peuvent s'accompagner d'un rôle de conseil en matière de gestion financière et de programmation d'investissements.

Dans le cas des collectivités locales, les programmes d'investissement peuvent faire l'objet de protocoles de financement pluriannuels associant bailleurs de fonds spécialisés et établissements bancaires. Cette formule assure à la collectivité les ressources d'emprunt qui lui sont nécessaires pour engager les investissements sur plusieurs exercices en conservant une maîtrise de l'évolution financière.

#### *Les activités de crédit*

L'AFD et ses filiales réunissent une offre de concours de durée et de taux visant à constituer une référence sur le marché du crédit outre-mer.

Dans les départements d'outre-mer, les prêts aux entreprises (crédit de trésorerie et surtout prêts à moyen ou long terme) se font essentiellement au travers des sociétés départementales de crédit (SDC), parfois en partage de risque avec l'AFD sur les concours importants. Les SDC gèrent aussi les fonds régionaux de participation dotés par l'Etat. En outre, les SDC accordent des crédits aux particuliers dans le domaine de l'habitat. L'AFD assure aux SDC les ressources qui leur sont nécessaires pour financer leur activité de prêts.

Le Groupe participe également à des opérations de haut de bilan (capitaux permanents) d'entreprises dans les DOM à travers deux vecteurs :

- la Société de développement économique de la Réunion (Sodere), société de développement régional, qui a pour mission l'apport de concours en fonds propres ou quasi-fonds propres (prêts participatifs) aux PME, aux côtés du financement d'investissements et d'opérations de crédit-bail ;

- Proparco qui peut intervenir en fonds propres (prises de participation et prêts participatifs) en faveur d'entreprises d'une certaine taille.

Dans les territoires d'outre-mer, l'AFD finance les investissements privés comme les équipements publics, sous la forme de prêts directs ou le plus souvent par l'intermédiaire de ses filiales bancaires : la Banque Socredo en Polynésie française et la Banque calédonienne d'investissements (BCI) en Nouvelle-Calédonie. Ces banques peuvent aussi participer à la capitalisation (ou à la recapitalisation) des entreprises. Par ailleurs, ces banques distribuent toutes formes de crédits aux particuliers et aux entreprises pour l'ensemble de leurs besoins et leur offrent une gamme étendue de services (monétique, opérations de change...).

*Les actions en faveur de l'habitat social*

En matière d'habitat social, l'AFD est présente outre-mer aux titres :

- de la promotion et de la construction immobilière ainsi que de la gestion du parc locatif au travers des sociétés immobilières dans lesquelles elle détient des participations ;

- du financement du logement par le biais des filiales bancaires de l'AFD ;

- des prêts directs à certaines sociétés pour des produits spécifiques que l'Etat lui demande de mettre en œuvre.

Les sept sociétés immobilières d'outre-mer, dont l'AFD est le principal actionnaire, représentent un groupe d'une importance socio-économique notable, offrant d'une part une capacité de production de logements locatifs ou en accession, et d'autre part la gestion un parc locatif de plus de 50 000 logements dont le chiffre d'affaires s'élève à 180 millions d'euros par an.

Dans les DOM, les sociétés départementales de crédit jouent un rôle important dans le financement du logement (prêts pour l'accession à la propriété) et notamment de l'habitat social, sur refinancement de l'AFD.

L'AFD a également assuré la distribution des prêts aidés du Crédit foncier de France jusqu'en 1997, avant la réforme du financement du logement dans les DOM mettant fin au monopole du Crédit foncier. Pour le financement de l'accession sociale, ce sont désormais les sociétés départementales de crédit qui distribuent, aux côtés des banques qui le souhaitent, le « prêt à taux zéro » jumelé avec un « prêt à l'accession sociale » ou un prêt concurrentiel en fonction des ressources de l'emprunteur.

En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, les deux filiales bancaires de l'AFD consacrent une part importante des ressources fournies par l'AFD au financement de l'habitat en général et du logement social en particulier. A Wallis et Futuna, l'AFD apporte des financements aux familles qui veulent faire construire leur maison. Depuis 1988, plus de 600 prêts ont ainsi été accordés.

#### *Représentation d'institutions financières spécialisées*

L'AFD représente deux institutions financières spécialisées.

Aujourd'hui, elle gère un portefeuille de 629 millions d'euros, résultant des prêts mis en place pour le compte du Crédit foncier de France.

Elle représente également dans les DOM la Banque de développement des petites et moyennes entreprises (BDPME). Les prêts à court terme distribués par le CEPME sont destinés aux fournisseurs de l'Etat et des collectivités publiques (financement de la commande publique). La Sofaris intervient en couverture de risque pour les financements accordés par les banques commerciales, qu'il s'agisse de court terme, des investissements ou du haut de bilan.

Jusqu'au 30 septembre 1999, les entreprises des DOM pouvaient bénéficier des garanties de la Sofaris et de la Sofodom. Une convention de partenariat permettait à la Sofodom d'appeler la Sofaris en complément lorsqu'elle avait atteint ses plafonds. Depuis, l'Etat a décidé, avec la mise en place d'un dispositif relais de la Sofodom, d'ouvrir plus largement l'offre de garantie des crédits bancaires aux entreprises avec un fonds de garantie spécifique, reposant sur un partenariat entre la BDPME et l'AFD. Le nouveau mécanisme est un fonds analogue aux fonds nationaux de la Sofaris. La portée du dispositif est, en outre, élargie pour les très petites entreprises qui avaient un accès limité à la Sofodom. Ce Fonds, dénommé Fonds DOM, est alimenté par des financements de l'Etat français et de l'Union européenne.

Au cours de l'exercice 2000, l'activité de financement a concerné près de 550 entreprises pour un montant d'autorisations supérieur à 170 millions d'euros.

## Prêts et subventions dans les DOM/TOM

	en millions d'euros		
	1998	1999	2000
<b>DOM</b>	<b>240</b>	<b>288</b>	<b>358</b>
Prêts directs et participations			167
Prêts aux filiales financières			191
<b>TOM</b>	<b>210</b>	<b>126</b>	<b>139</b>
Prêts directs et participations			72
Prêts aux filiales financières			67

**3. Les activités pour le compte de l'Etat***Les programmes de coopération délégués*

Le ministère des affaires étrangères confie à l'AFD l'exécution, soit de projets de coopération dans les Etats de la ZSP, soit de projets régionaux ou sectoriels en fonction des engagements de la France, comme notamment en 2000, le Pacte de stabilité pour l'Europe de l'Est. Dans ce cadre, l'AFD gère aussi des fonds d'études destinés à financer des études de faisabilité de projets d'investissement. Par ailleurs, elle gère des crédits affectés à des opérations directement mises en œuvre par le ministère des affaires étrangères, sans limite géographique.

En 2000, sur l'ensemble des pays, 13,8 millions d'euros ont été délégués à l'AFD pour la poursuite des opérations en cours et pour l'engagement de nouveaux projets. Ainsi, au 31 décembre 2000, l'AFD gère 126 opérations vivantes, pour un total de crédits délégués de 69 millions d'euros.

*Les missions de gestion*

L'AFD assure la gestion de prêts et de dons du Trésor permettant le financement des projets de développement inscrits sur les protocoles financiers négociés par le pays bénéficiaire et les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Ces aides sont utilisées seules ou en mixage avec des crédits privés garantis, consentis par les banques commerciales. En 2000, les versements effectués au titre des prêts du Trésor s'élèvent à 53,3 millions d'euros et ceux au titre des dons du Trésor à 11,3 millions d'euros, dont 3,4 millions d'euros affectés au Fonds d'études et d'aide au secteur privé.

L'AFD assure les paiements et la comptabilité des opérations du Fonds de solidarité prioritaire pour le compte du ministère des affaires étrangères, issu de la transformation du Fonds d'action et de coopération opérée en 2000.

La réforme du dispositif, par le décret 2000-880 du 11 septembre 2000, organise le transfert progressif du rôle du payeur vers le Trésor public. Ces concours financent en dons des opérations qui entrent dans le cadre des projets d'intérêt général et d'actions d'appui technique et organisationnel. Ils concernent essentiellement le développement rural et urbain, la santé, l'éducation et la promotion de l'Etat de droit. Au total, les paiements effectués par l'AFD se sont élevés à 133,5 millions d'euros, en 2000.

L'AFD exerce également les fonctions de payeur délégué du Fond européen de développement en France métropolitaine et dans l'outre-mer français. Les règlements se sont élevés à 39,5 millions d'euros en 2000.

L'Agence assure depuis 1988 le financement de la contribution française à la facilité d'ajustement structurel renforcée du Fonds monétaire international (FMI) renommée facilité de réduction de la pauvreté et pour la croissance en 1999. Ce financement prend la forme de prêts au FMI libellés en droits de tirages spéciaux et assortis de conditions concessionnelles. Ces prêts bénéficient de la garantie de l'Etat français.

Au cours de l'année 2000, les décaissements de l'AFD au FMI ont atteint un montant équivalent à 17,7 millions d'euros ; l'encours des prêts au FMI atteint au 31 décembre 2000 près de 1,24 milliard d'euros.

L'AFD, au sein d'une structure spécifique, gère le Fonds français pour l'environnement mondial, créé en complément de la participation française aux actions entreprises pour la préservation de l'environnement à l'échelon de la planète, dans le cadre de sa contribution au Fonds multilatéral.

Le Fonds est dirigé par un comité de pilotage interministériel présidé par le Trésor, dans lequel sont représentés, outre l'AFD, les ministères chargés des affaires étrangères, de l'environnement, de la recherche et de l'économie. Ce Comité est appuyé par un Comité scientifique et technique. Le Secrétariat du Fonds est assuré par l'AFD.

Tous les pays en développement et à économie en transition sont éligibles. Le Fonds donne cependant une priorité aux pays de la Zone de solidarité prioritaire. En pratique, plus de la moitié des ressources bénéficie au continent africain. Son montant a été fixé à 67 millions d'euros pour la période 1999-2002.

### III - LE GROUPE

#### 1. Les statuts

L'Agence française de développement a été créée à Londres par le Général de Gaulle par l'ordonnance du 2 décembre 1941 sous le nom de Caisse centrale de la France libre.

Elle a été transformée en Caisse centrale de la France d'outre-mer par l'ordonnance du 2 février 1944, puis en Caisse centrale de coopération économique par la loi du 30 décembre 1958. Le décret n° 92-1176 du 30 octobre 1992 l'a rebaptisée Caisse française de développement tout en redéfinissant ses attributions. Elle a pris la dénomination d'Agence française de développement en vertu du décret n° 98-294 du 17 avril 1998. Le décret n° 2000-878 du 11 septembre 2000 a adapté ses statuts à la réforme du dispositif français de coopération décidée en 1998.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de ses statuts annexés au décret de 1992, l'AFD est un établissement public industriel et commercial. Le montant de sa dotation est de 381,1 millions d'euros (2 500 millions de francs) et peut être augmenté par incorporation de réserves.

Au regard du code monétaire et financier, elle est une institution financière spécialisée, c'est-à-dire un établissement de crédit remplissant une mission permanente d'intérêt public.

La réforme du dispositif français de coopération a porté création du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), par le décret n° 98-66 du 4 février 1998. Cette instance définit les orientations de la politique de coopération internationale et de l'aide publique au développement. Elle détermine également la « zone de solidarité prioritaire ».

L'Agence française de développement est habilitée à intervenir dans la zone de solidarité prioritaire pour son propre compte, et partout dans le monde pour le compte de l'Etat français qui lui délègue dans ce cas des fonds spécifiques.

Les engagements et les comptes de l'établissement sont soumis à l'approbation d'un Conseil de surveillance. Celui-ci délègue une partie de ses pouvoirs à des comités spécialisés constitués en son sein mais pouvant s'adjoindre des personnalités extérieures, dont le comité de l'outre-mer, ainsi qu'au directeur général pour des concours de faible montant. Le directeur général de l'AFD est nommé par décret pris en conseil des ministres. Il dirige aussi l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et l'Institut d'émission des territoires d'outre-mer (IEOM).

Enfin, l'AFD, établissement public, est soumise au contrôle de la Cour des comptes et, institution financière spécialisée, à celui de la Commission bancaire et d'un commissaire du Gouvernement.

## **2. Les filiales**

Outre l'Agence française de développement, le Groupe comprend les entités suivantes :

- Proparco, filiale spécialisée dans le financement et la promotion du secteur privé. Transformée en société financière en 1990, Proparco est détenue par l'AFD à hauteur de 68,2 % et par plus de quarante actionnaires privés (établissements bancaires et financiers, organismes financiers étrangers, sociétés industrielles et de service) ;

- un réseau d'agences locales dans l'outre-mer français complété de sociétés départementales de crédit, de sociétés de développement régional, de banques et de sociétés immobilières. Ces sociétés, dans lesquelles l'AFD détient une participation significative, sont le plus souvent des sociétés d'économie mixte constituées en application de la loi de 1946 sur l'équipement et le développement des territoires relevant du Ministère de la France d'outre-mer ;

- le CEFEB (Centre d'études financières, économiques et bancaires), association fondée par l'AFD en 1963 et devenu en 2001 un département de l'établissement ; implanté à Marseille, il assure une formation technique de cadres de haut niveau du champ d'intervention de l'AFD .

Le Groupe détient également des participations diverses dans un certain nombre d'établissements financiers et de sociétés à l'étranger.

## Le réseau outre-mer

	Siège	Participation détenue pour compte	
		de l' AFD	de l'Etat
<b>Sociétés départementales de crédit</b>			
Sodega	Guadeloupe	38,33 %	5,00 %
Sodema	Martinique	36,80 %	4,80 %
Sofideg	Guyane	41,58 %	9,73 %
Sofider	Réunion	39,43 %	5,06 %
<b>Société de développement régional</b>			
Sodere	Réunion	100 %	
<b>Banques du Pacifique</b>			
BCI	Nouvelle-Calédonie	50 %	
Socredo	Polynésie	50 %	
<b>Sociétés immobilières</b>			
Sic	Nouvelle-Calédonie	50,00 %	0,00 %
Sidr	Réunion	17,84 %	35,46 %
Sig	Guadeloupe	0,00 %	51,29 %
Siguy	Guyane	16,82 %	54,24 %
Sim	Mayotte	8,33 %	33,33 %
Simar	Martinique	22,26 %	40,84 %
Simko	Guyane	0,00 %	11,98 %

### 3. Les données financières et sociales

Les prêts et les subventions de l'AFD, d'une part, et les opérations gérées pour compte de l'Etat, d'autre part, sont financés par des ressources de nature différente.

Le financement des activités pour compte propre reposent sur les ressources suivantes :

- les ressources bonifiées du Trésor ; l'AFD lève des emprunts sur le marché et reçoit du Trésor une bonification d'intérêts qui en réduit le coût ;
- les emprunts auprès du Trésor ; l'AFD contracte auprès du Trésor des emprunts subordonnés d'une durée de 30 ans ;
- les ressources à conditions de marché ; l'AFD lève des emprunts de marché ou utilise sa capacité d'autofinancement.

Les activités pour compte de l'Etat sont financées par des prêts et dons du Trésor, par des crédits délégués du ministère des affaires étrangères et, dans le cas du FMI, par des emprunts sur le marché financier.

### Ressources

	en millions d'euros		
	1998	1999	2000
<b>Activités pour compte propre</b>			
Ressources bonifiées par le Trésor	327	435	602
Emprunts auprès du Trésor	97	118	136
Ressources budgétaires	203	188	177
Ressources à conditions de marché	440	291	242
<b>Versements sur prêts et subventions de l'AFD</b>	<b>1 067</b>	<b>1 032</b>	<b>1 157</b>
<b>Activités pour compte de tiers</b>			
Prêts et dons du Trésor	104	83	61
Opérations pour le compte du ministère des affaires étrangères	9	7	7
Versements sur le Fonds de solidarité prioritaire	161	131	134
Versements sur le Fonds européen de développement	54	46	40
Autres	16	6	11
<b>Versements sur opérations effectuées par l'AFD</b>	<b>344</b>	<b>273</b>	<b>253</b>

### Principales données financières du Groupe AFD

	en millions d'euros
	2000
<b>Total de bilan</b>	<b>17 345</b>
Fonds propres consolidés	2 595
Encours des emprunts	8 360
Encours des prêts pour compte propre	11 473
<b>Compte de résultat</b>	
<b>Produit net bancaire</b>	<b>261,0</b>
Résultat d'exploitation	163,9
<b>Résultat net</b>	<b>38,4</b>

## Effectifs

	2000
<b>Cadre général</b>	<b>826</b>
France métropolitaine	660
Agences et représentations	118
Assistance technique et détachements	48
<b>Agents non soumis à mobilité</b>	<b>430</b>
DOM/TOM	93
Etats étrangers	337
<b>TOTAL</b>	<b>1 256</b>



## **5. Les caisses d'épargne**

### **I - LES CAISSES D'EPARGNE, BANQUES GENERALISTES**

- 1. L'évolution des parts de marché**
- 2. L'activité bancaire**
- 3. Les axes de développement**

### **II - LES MISSIONS D'INTERET GENERAL**

- 1. Le cadre juridique**
- 2. L'économie sociale**

### **III - LE GROUPE**

- 1. Les grandes dates**
- 2. Le statut coopératif et le sociétariat**
- 3. La nouvelle organisation**
- 4. Les données financières et sociales**



# CAISSE D'ÉPARGNE DE STRASBOURG

UNE INSTITUTION FINANCIÈRE EN PLEINE EXPANSION

## 700 MILLIONS

DE FRANCS DE DEPOTS  
AU 1<sup>er</sup> NOVEMBRE 1970 (70 MILLIARDS D'ANCIENS FRANCS)

**LA CONFIANCE DE LA POPULATION STRASBOURGEOISE**

UNION INTERROMPUE DES DEPOTS  
1800 = 604 MILLIONS DE FRANCS  
1907 = 824 MILLIONS DE FRANCS  
1957 = 399 MILLIONS DE FRANCS  
1969 = 604 MILLIONS DE FRANCS  
265 000 COMPTES  
LIVRET CAISSE D'ÉPARGNE

### OÙ VA L'ARGENT DE LA CAISSE D'ÉPARGNE? IL EST REINVESTI DANS LA RÉGION

PRETS AUX PARTICULIERS <b>60 MILLIONS</b>			
INFRASTRUCTURES COMMERCIALES ET INDUSTRIELLES <b>159 MILLIONS</b>	LOGEMENT <b>94 MILLIONS</b>		
ÉQUIPEMENTS <b>21 MILLIONS</b>	EQUIPEMENT SOCIAL <b>40 MILLIONS</b>	SPORTS - LOISIRS CULTURE ET TOURISME <b>19 MILLIONS</b>	
OPÉRATIONS DIVERSES D'ÉQUIPEMENT <b>73 MILLIONS</b>	TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS <b>5 MILLIONS</b>	EQUIPEMENT PUBLIC <b>5 MILLIONS</b>	BÂTIMENTS ET SERVICES PUBLICS <b>24 MILLIONS</b>

500 MILLIONS DE FRANCS EN PRETS AUX PARTICULIERS ET AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

UNE INSTITUTION FINANCIÈRE AU SERVICE DE SES DEPOSANTS

**DES PLACEMENTS - DES SERVICES - DU CRÉDIT**

LIVRET D'ÉPARGNE NET D'IMPÔT <b>7%</b>	BONS D'ÉPARGNE NET D'IMPÔT <b>6,48%</b>	PLANS ET LIVRETS D'ÉPARGNE-LOGEMENT NET D'IMPÔT <b>6,7%</b>	COMPTES DE CHEQUES	TITRES DE SICAV	CHANGE	CRÉDIT
--	---	---	--------------------	-----------------	--------	--------

## I - LES CAISSES D'ÉPARGNE, BANQUES GENERALISTES

### 1. L'évolution des parts de marché

Alors que, jusqu'au milieu des années soixante, l'activité des caisses d'épargne reposait essentiellement sur la collecte des dépôts placés sur le livret A, la gamme des produits s'est depuis considérablement diversifiée, au point d'aboutir aujourd'hui à une offre bancaire complète.

En ce qui concerne la collecte, la part du livret A dans les encours est passée, entre 1983 à 2001, de 72 % à 26 %. En terme de revenu, elle ne représente plus que 14 % du produit net bancaire du Groupe. Malgré cela, les caisses d'épargne conservent leur première place en matière de comptes sur livrets (34,5 % de parts de marché en France) et une bonne position en matière d'épargne-logement (17,7 %) et de PEP (13,7 %).

A l'inverse, l'épargne investie, constituée des valeurs mobilières et de l'assurance vie, quasi absente de l'activité en 1983, atteint à présent un poids devenu supérieur à celui du livret A. Sans atteindre des parts de marché aussi élevées que celles obtenues sur leurs points forts historiques, les caisses d'épargne ont réalisé sur ces marchés de notables progrès. C'est notamment le cas dans le domaine de l'assurance vie pour lequel leur part, proche de 7,1 %, en fait un des principaux bancassureurs de la place.

Suivant en cela une évolution générale au secteur bancaire, les caisses d'épargne ont entrepris récemment leur entrée sur le marché de l'assurance dommage, grâce à un partenariat avec les Mutuelles du Mans.

Egalement, la part des autres dépôts liquides progresse. Les caisses d'épargne poursuivent leur montée en charge sur le marché stratégique de la bancarisation - comptes-chèques, cartes bancaires... - sur lequel elles commençaient tout juste à prendre pied en 1983. La part de marché en encours de dépôts à vue auprès des ménages, proche de 7,5 %, leur permet à présent de se hisser près des trois principales banques dites « AFB ».

Le domaine du crédit est au cœur de la dynamique de diversification des caisses d'épargne, depuis qu'elles se sont ouvertes à ce champ d'activité. Les crédits consentis par l'établissement se répartissent entre trois grands marchés : les crédits aux ménages ; les crédits au secteur public territorial et à l'économie sociale ; les crédits aux sociétés. Si la part allouée aux ménages est majoritaire, celle concernant les sociétés (16,5 % de l'encours total de crédits) traduit la manifestation du développement des caisses d'épargne sur le terrain des entreprises.

En termes de positions de marché, les caisses d'épargne renforcent leur place de deuxième intervenant français sur le marché du crédit à l'immobilier, par l'intégration récente du Crédit foncier de France dans le Groupe. Les caisses d'épargne occupent la même place sur le marché du secteur public local avec une présence en financement auprès de deux collectivités locales sur trois.

Pour mener à bien sa stratégie de diversification et de conquête de parts de marché, le Groupe des caisses d'épargne s'appuie tout naturellement sur son réseau d'agences qui arrive au troisième rang en France avec 4 715 points de vente et 4 800 distributeurs automatiques de banque. Il s'appuie également sur une stratégie de distribution résolument multicanaux, faisant toute sa place à la banque à distance par l'utilisation du téléphone, d'Internet, de la télévision numérique...

Au total, au sortir d'un mouvement intense de redistribution des encours et de montée en régime d'une concurrence beaucoup plus multiforme que par le passé, tant au niveau de ses intervenants – banques étrangères, assureurs, grande distribution, banques sans agences - que de ses méthodes et moyens, les caisses d'épargne ont réussi pour l'essentiel à confirmer une position de premier plan dans un contexte radicalement transformé. Elles se présentent ainsi, au seuil d'une nouvelle phase de leur histoire, comme le premier groupe bancaire français par le nombre de clients – 26 millions – et comme le deuxième réseau bancaire par les produits d'épargne et d'assurance vie, mais aussi comme le premier distributeur de cartes bleues et le premier établissement bancaire des jeunes.

#### Parts de marché des établissements de crédit en France

	en 1999		
	Dépôts	Crédits	Actifs
<b>Toutes catégories</b>			
Banques « AFB »	38,9 %	44,3 %	56,2 %
Banques mutualistes ou coopératives	59,6 %	37,1 %	26,8 %
Caisses de crédit municipal	0,1 %	0,1 %	0,1 %
Compagnies financières	1,3 %	11,4 %	12,4 %
Etablissements financiers spécialisés	0,1 %	7,1 %	4,5 %
Total établissements de crédit	100,0 %	100,0 %	100,0 %
<i>(en milliards d'euros)</i>	<i>(813,9)</i>	<i>( 944,2)</i>	<i>(2 992,6)</i>
<b>Groupe caisses d'épargne</b>			
en 1995	19,4 %	5,4 %	7,1 %
<b>en 1999</b>	<b>17,6 %</b>	<b>7,6 %</b>	<b>9,2 %</b>

## 2. L'activité bancaire

Désormais banques généralistes, les caisses d'épargne interviennent aujourd'hui sur tous les segments de marché, que ce soit comme banques de détail sur le marché des particuliers et des professionnels, ou comme banques d'investissement sur le marché du secteur public local et des entreprises.

Le marché des particuliers constitue historiquement le marché de prédilection du Groupe. L'épargne sur livrets et, plus généralement, l'épargne bancaire représente la majeure partie de la collecte mais poursuit un mouvement de recul au profit de l'assurance vie et des valeurs mobilières, détenues directement ou à travers des OPCVM.

Dans le domaine de l'assurance vie, les caisses d'épargne s'appuient sur CNP Assurances, premier assureur de personnes en France, dont le Groupe détient 18 % depuis janvier 2001 et sur leur filiale commune Ecureuil Vie. Chargée de la conception et de la gestion des contrats d'assurance vie commercialisés par le réseau, Ecureuil Vie occupe le quatrième rang des assureurs vie en France.

### Encours de collecte des caisses d'épargne

en milliards d'euros

	1998	1999	2000
<b>Collecte intermédiée</b>			
Dépôts à vue	11,5	14,2	15,5
Livrets	10,8	11,5	11,2
Epargne-logement	35,4	38,9	39,4
PEP	14,3	12,5	8,3
Comptes à terme	2,9	3,0	5,1
Emprunts Ecureuil, Bons et autres	14,7	14,3	13,9
<b>Total</b>	<b>89,5</b>	<b>94,4</b>	<b>93,5</b>
<b>Collecte commissionnée</b>			
Produits centralisés (Livret A, LEP, Codevi centralisé)	78,7	76,1	75,5
<i>(dont livret A)</i>	<i>(65,1)</i>	<i>(61,5)</i>	<i>(60,3)</i>
Valeurs mobilières	14,2	19,7	22,6
Assurance vie	33,9	40,0	45,0
Autres titres gérés	5,0	3,8	4,5
<b>Total</b>	<b>131,7</b>	<b>139,6</b>	<b>147,7</b>
<b>Total collecte clientèle</b>	<b>221,2</b>	<b>234,1</b>	<b>241,2</b>
Parts sociales	0,0	0,0	1,3

Le réseau des caisses d'épargne commercialise une soixantaine de Sicav et fonds communs de placement conçus par la filiale Ecureuil Gestion. La gestion des produits non garantis est sous déléguée à CDC Ixis Asset Management, dont le Groupe détient 20 %.

La filiale Gestitres, leader sur le marché français avec plus de 4 millions de comptes et 120 milliards d'euros d'encours gérés, assure la tenue de comptes et la conservation des titres des particuliers. Enfin, le Groupe a mis en place un département de gestion privée afin de développer cette activité.

Les encours de crédits aux particuliers sont répartis pour 8,8 % en crédits à la consommation et 91,2 % en crédits immobiliers et continuent de progresser depuis plusieurs années. Les caisses d'épargne et le Crédit foncier, repris par le Groupe en juillet 1999, poursuivent leur politique de partenariat avec les prescripteurs immobiliers.

### Encours de crédit des caisses d'épargne

	en milliards d'euros		
	1998	1999	2000
<b>Par catégorie</b>			
Crédits de trésorerie	7,1	9,3	10,8
Crédits à l'équipement	25,8	31,1	35,4
Crédits à l'habitat	30,6	58,5	61,2
Crédit-bail et autres crédits	2,2	4,4	5,0
<b>Total</b>	<b>65,7</b>	<b>103,2</b>	<b>112,4</b>
<b>Par segment de clientèle</b>			
Particuliers	33,6	59,2	63,1
Entreprises	9,5	18,7	22,1
Secteur public territorial	20,1	22,6	24,2
Autres	2,5	2,8	3,0
<b>Total</b>	<b>65,7</b>	<b>103,2</b>	<b>112,4</b>

En matière de bancarisation, les caisses d'épargne comptent environ 6 millions de clients détenant des moyens de paiement dans l'établissement, chiffre faible au regard du nombre total de clients. Cela s'explique par la possibilité donnée seulement en 1978 aux caisses d'épargne d'ouvrir des comptes de dépôt. Les caisses d'épargne poursuivent une politique active de bancarisation permettant de fidéliser la clientèle, avec en particulier la vente de forfaits de service.

Elles sont également présentes auprès de 150 000 professionnels - artisans, commerçants et professions libérales - et développent des services facilitant leur gestion quotidienne.

En ce qui concerne le marché du secteur public local, le Groupe répond aux besoins de financement d'investissements, de refinancement, de gestion de la dette et de gestion de trésorerie de 25 000 collectivités locales et établissements publics locaux.

Il est partenaire des organismes de logement social et des acteurs de l'économie sociale, associations et fondations, mutuelles de santé, enseignement privé, organismes de loisirs, coopératives et comités d'entreprise.

Enfin, le Groupe des caisses d'épargne contribue au développement des PME et à la création d'entreprise en partenariat avec Sofaris. Il s'intéresse également aux appels d'offres des grands comptes publics français et participe à des opérations de financement de grandes entreprises, en assumant au besoin les responsabilités d'arrangeur.

### **3. Les axes de développement**

Trois enjeux majeurs ressortent du projet stratégique du Groupe à l'horizon 2004 :

#### *Le positionnement*

Les caisses d'épargne entendent renforcer leur position de grande banque généraliste de proximité, auprès d'une large gamme de clientèles. Sur chacune des trois activités de base de la banque de détail - épargne, crédit immobilier, bancarisation - le Groupe espère atteindre 13 % de parts de marché à l'horizon du projet. L'objectif ambitieux se présente comme un défi en ce qui concerne le retard historique à combler en matière de bancarisation.

Mais, être banque de détail à part entière, passe aussi par une volonté de développement de l'offre de services complémentaires émergents afin de chaîner un service global de qualité. C'est pourquoi le Groupe cherche aussi à développer des activités telles que le crédit à la consommation, certains services d'assurance ou activités d'épargne-prévoyance.

Enfin, le Groupe souhaite être une banque leader dans le développement régional, en profitant en particulier de l'avantage culturel du partage de valeurs avec certains acteurs, comme ceux de l'économie sociale.

*L'ouverture*

La mise en place de l'euro va progressivement faire de l'espace économique européen le nouvel espace domestique de tout intervenant français. Les caisses d'épargne doivent donc naturellement s'inscrire dans ce nouveau cadre et peser un poids économique minimum afin d'apparaître comme un intervenant crédible.

La part de marché du Groupe en Europe, évaluée aujourd'hui à 1,8 %, est insuffisante et nécessiterait d'être doublée. Pour ce faire, le Groupe développe une politique de partenariats, pouvant être consolidés par des participations en capital, avec des établissements partageant les mêmes valeurs et une stratégie commune. Les multiples caisses d'épargne en Europe constituent des partenaires de choix et leur coopération pourrait déboucher au niveau européen sur une « fédération de banques de proximité, centrées sur le service aux particuliers et à l'économie locale ».

En France, des politiques de rapprochement, en matière de partenariats et d'alliances, voire de croissance externe, peuvent permettre d'atteindre une taille critique ou de s'assurer un savoir-faire non accessible sur les marchés où les compétences du Groupe sont moins assurées.

Ces partenariats concernent principalement certains métiers de la banque d'investissement (opérations de haut bilan pour les PME, financement de grands projets pour le développement régional...) qui ne font pas partie des compétences clés du Groupe, mais dont la maîtrise peut l'intéresser dans le prolongement et en appui des activités de banque de détail.

Cette démarche a été à l'origine d'un premier accord de partenariat conclu avec la Caisse des dépôts et consignations en septembre 1999, ayant pour objectif l'émergence d'un pôle de compétence dans les métiers bancaires et financiers, en France et en Europe.

Les deux groupes, partenaires historiques, conviennent de bâtir entre eux une répartition des rôles reposant sur la complémentarité de leurs métiers, de façon à tirer profit de leur développement mutuel, pour eux et leurs clientèles. Cet accord de partenariat a été renforcé par la signature d'un accord de principe en juillet 2001 pour la création d'une société commune dénommée « Alliance ».

Cette société, détenue paritairement par les deux groupes, aura pour mission d'assurer le pilotage stratégique des métiers financiers concurrentiels et de détenir des intérêts communs dans la banque de détail, la banque d'investissement et de financement, l'assurance et l'immobilier.

L'Alliance vise à mettre en œuvre un projet industriel ambitieux, créateur de valeur, organisé autour de trois axes : regroupement des activités de marchés de capitaux et de financement dans un pôle unique (CDC Ixis) ; développement de nouveaux produits ; développement international pour la constitution d'une force de frappe sur la scène financière européenne.

#### *La performance*

Si les caisses d'épargne, cinquième groupe bancaire français avec un total de bilan de près de 263 milliards d'euros et 10,7 milliards d'euros de fonds propres fin 2000, ont une puissance financière peu contestable, la rentabilité et les résultats financiers doivent être améliorés.

Certes, les objectifs ne peuvent être ceux d'une entreprise purement capitaliste visant à la rentabilité maximale. Mais, il s'agit pour l'entreprise d'atteindre un niveau d'efficacité économique compatible avec une ambition de pérennité et une volonté de garder les moyens de ses choix.

Cela concerne la capacité à financer ses investissements, à nouer des partenariats ou à financer des acquisitions, à lever des ressources d'emprunt dans des conditions économiquement acceptables, à assurer, enfin, la rémunération de ses sociétaires et le financement des projets d'intérêt général vers lesquels la nouvelle loi de 1999 les oriente.

Au cours des dernières années, un effort significatif a été réalisé en matière d'évolution du produit net bancaire et de maîtrise des charges, concourant à l'amélioration du coefficient d'exploitation et du rendement économique des fonds propres.

L'objectif du projet stratégique est de doubler la capacité bénéficiaire du Groupe (665 millions d'euros en 1999), d'ici 2003. Ceci représenterait une rentabilité égale à environ 10 %, proche de celle des autres banques mutualistes ou coopératives et des standards de marché. La capacité bénéficiaire s'est élevée à 826 millions d'euros en 2000 en conformité avec l'objectif poursuivi.

En matière de gestion industrielle, l'objectif est de réduire fortement le coefficient d'exploitation - rapport entre les frais généraux et le produit net bancaire - aujourd'hui supérieur à 72 % et éloigné des standards de marché voisins de 60 %.

Des efforts particuliers sont menés en ce sens, notamment en matière de diversification des sources de revenu, repérable à travers l'augmentation de la place des commissions, et en matière de rationalisation de la gestion de l'outil informatique du Groupe.

## II - LES MISSIONS D'INTERET GENERAL

### 1. Le cadre juridique

La loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière définit, dans son premier chapitre, les missions d'intérêt général conférées au réseau des caisses d'épargne :

« Le réseau des caisses d'épargne remplit des missions d'intérêt général. Il participe à la mise en œuvre des principes de solidarité et de lutte contre les exclusions. Il a en particulier pour objet la promotion et la collecte de l'épargne ainsi que le développement de la prévoyance, pour satisfaire notamment les besoins collectifs et familiaux. Il contribue à la protection de l'épargne populaire, à la collecte des fonds destinés au financement du logement social, à l'amélioration du développement économique local et régional, particulièrement dans le domaine de l'emploi et de la formation, et à la lutte contre l'exclusion bancaire et financière de tous les acteurs de la vie économique, sociale et environnementale grâce en particulier aux fonds collectés sur le livret A dont la spécificité est maintenue. [...] »

« Les sommes disponibles après imputation sur le résultat comptable des versements aux réserves légales et statutaires sont réparties par l'assemblée générale entre l'intérêt servi aux parts sociales, les distributions opérées conformément [...] à la loi du 10 septembre 1947, les mises en réserve et les affectations au financement de projets d'économie locale et sociale ».

### 2. L'économie sociale

Dès leur création, les caisses d'épargne, en gérant l'épargne de la population française, ont mené une activité d'entreprise, mais aussi une mission d'intérêt général, consistant à développer une pédagogie de l'argent pour les classes populaires et l'ensemble de la population.

A ce titre, le livret A a fait l'objet d'un service public, accessible à tous les Français et en tous points du territoire, et d'un monopole de distribution partagé par les caisses d'épargne et La Poste. Les autres livrets exonérés d'impôts sont, quant à eux, distribués par l'ensemble des réseaux bancaires. Les dépôts d'épargne placés sur ces livrets alimentent un fonds d'épargne centralisé à la Caisse des dépôts et consignations. La majeure partie de l'encours provient des dépôts collectés sur les 46 millions de livrets A, dont 26 millions sont distribués par les caisses d'épargne.

La Caisse des dépôts finance sur ces fonds la construction et la réhabilitation de logements sociaux locatifs ainsi que des opérations de restructuration urbaine dans les quartiers sensibles. Les caisses d'épargne ont pu ainsi tisser des liens étroits avec le mouvement HLM : OPAC, OPHLM, sociétés anonymes d'HLM, ... Ces relations privilégiées se sont illustrées en 2000, par la commercialisation de parts sociales des caisses d'épargne auprès de plus de 300 organismes HLM.

Les caisses d'épargne ont également développé des œuvres sur leur propre initiative au cours des années passées. Elles ont, à titre d'exemple, racheté des maisons de retraite à des collectivités locales. Elles ont créé, en 1992, l'Association nationale service senior Ecureuil (ANSSE) qui, fin 2001, constituera le troisième groupe d'accueil de personnes âgées en France, dans le cadre d'établissements de retraite, médicalisés ou non. De même, l'association développe le programme Sirmad pour répondre à la demande des personnes âgées de vivre à domicile, par des moyens techniques comme la télésurveillance.

La loi de 1999 confirme les caisses d'épargne dans l'exercice de ces missions d'intérêt général qui continueront à être mises en œuvre selon des modalités équivalentes à celles des dernières années.

Mais, la loi étend le champ des missions d'intérêt général grâce à l'attribution de ressources provenant d'une partie des bénéfices dégagés dorénavant par l'établissement. Dans le cadre précis des projets d'économie locale et sociale (PELS) tels que définis par la loi, de nombreuses initiatives en faveur de la solidarité et de la lutte contre les exclusions vont ainsi voir le jour. Deux grandes orientations ont été retenues et seront développées à partir de 2001 :

- la solidarité dans le domaine financier et la création d'activité. Dans le cadre de l'économie solidaire, les caisses d'épargne s'associent à des projets de création d'activité ou d'entreprise en les finançant par des crédits, des apports en fonds propres ou des subventions, et soutiennent les professionnels de l'accompagnement ;

- la solidarité par l'engagement social et civique. L'aide est multiforme et se décline en plusieurs domaines : l'acquisition des savoirs de base, l'autonomie des personnes âgées ou handicapées, l'insertion par la formation à l'emploi, l'insertion culturelle et sportive, l'hébergement de personnes démunies, la valorisation du patrimoine naturel et culturel.

En 2000, le montant des ressources allouées à ces missions a été égal au tiers des intérêts versés aux sociétaires, soit environ 20 millions d'euros.

### III - LE GROUPE

#### 1. Les grandes dates

##### *1818-1965 : l'épargne*

Alors que la première caisse d'épargne naît en Allemagne dès 1778, l'ordonnance royale d'autorisation est signée en France le 29 juillet 1818 pour l'ouverture officielle de la première caisse d'épargne et de prévoyance, à Paris. L'institution doit « recevoir en dépôt les petites sommes qui lui sont confiées par les cultivateurs, ouvriers, artisans, domestiques et personnes industrielles et les employer immédiatement en fonds publics, c'est-à-dire en rentes ». Afin de recueillir les sommes, le livret d'épargne est créé au même moment.

Deux hommes sont à l'origine de ce mouvement philanthropique : Benjamin Delessert, convaincu de la valeur morale de l'épargne qui doit conduire les classes laborieuses du travail au bien-être, et le duc de La Rochefoucauld-Liancourt, qui voit dans l'accès des moins favorisés à la rente, le signe d'une nouvelle alliance entre l'Etat et le citoyen.

Les débuts sont lents en raison de la méfiance des classes populaires à l'égard de ce mouvement et de leur très faible capacité à épargner. Les fondateurs demandent alors à l'Etat d'assurer le relais et de s'impliquer davantage. C'est ce qu'il fait en prenant en charge le placement et la garantie des fonds et en fixant le plafond des livrets. La loi de 1835 reconnaît les caisses d'épargne comme établissements privés d'utilité publique. Le succès du système s'amorce alors.

Devant cette croissance, l'Etat, à travers la loi du 31 mars 1837, confie l'administration des dépôts à la Caisse des dépôts et consignations. Le destin des deux institutions est désormais lié.

Les caisses d'épargne se multiplient : elles sont trois cent soixante-quatre en 1847 et leur création est souvent suscitée par les collectivités locales. Mais, la loi du 9 avril 1881 freinera ce mouvement par la création d'une caisse d'épargne postale appelée Caisse nationale d'épargne, dont la vocation est de prendre le relais dans les communes où les caisses d'épargne ne sont pas implantées. La loi officialise un découpage géographique qui étend le service et accroît sensiblement la collecte de l'épargne.

La loi Siegfried, votée en 1894, constitue un premier pas vers l'utilisation de l'épargne collectée dans des réalisations économiques et sociales. Ainsi, des prêts pourront être accordés aux sociétés de HBM (habitations à bon marché, ancêtres des HLM).

Il faudra attendre 1950 et la loi Minjoz pour que les caisses d'épargne acquièrent un droit d'initiative sur une partie de leurs fonds. Elles peuvent alors utiliser un pourcentage des sommes collectées par les livrets pour financer les besoins d'équipement des communes. Ce principe d'un financement local issu d'une épargne locale séduit les clients.

#### *1965-1983 : la diversification*

A partir du milieu des années soixante, les vertus de l'épargne sont remises en question et la diversification s'impose : la possibilité de distribuer l'épargne-logement en 1965, les sicav en 1967, et surtout le compte-chèques en 1978, consacrent les caisses d'épargne comme banques des particuliers. Mais, cette ouverture arrive tardivement puisque c'est dès les années soixante que la mensualisation des salaires a été instituée. Les banques ouvrent massivement des comptes et, aujourd'hui encore, les caisses d'épargne souffrent de ce décalage. Les caisses d'épargne s'ouvrent au crédit en 1971 par la distribution de prêts personnels à l'habitat et à la consommation, autorisation dont ne bénéficie pas la Caisse nationale d'épargne. Les caisses d'épargne et la caisse des dépôts et consignations se partagent les risques liés à l'activité de crédit : le risque de transformation est pris en charge par la Caisse des dépôts, celui de l'insolvabilité des clients sera supporté par les caisses d'épargne.

#### *1983-1999 : l'évolution de l'organisation*

Alors que les caisses d'épargne voyaient leur activité se diversifier, leur organisation restait inchangée. Indépendantes entre elles, elles étaient placées sous une double tutelle : administrative, du Trésor ; et financière, de la Caisse des dépôts et consignations. Afin d'adapter leurs structures à leurs nouvelles réalités, la loi n° 83-557 du 1<sup>er</sup> juillet 1983 énonce les missions, le statut juridique, les moyens d'action et l'organisation du réseau des caisses d'épargne. Sur le plan juridique, la loi définit les caisses d'épargne comme des établissements de crédit à but non lucratif, statut qu'elles seront les seules à adopter.

Sur le plan organisationnel, les caisses d'épargne constituent entre elles et avec la Caisse des dépôts un réseau financier, dont le chef de réseau est le Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance (Cencep). Constitué sous forme de GIE, il est doté de missions importantes, tant en termes d'organisation et de réglementation que d'animation et de contrôle. Alors que les banques françaises sont soumises à un large mouvement de nationalisation, les caisses d'épargne gagnent en autonomie. Cette autonomie sera renforcée par la création en 1985 de vingt-deux sociétés régionales de financement (Sorefi), sociétés anonymes détenues à parts égales par les caisses d'épargne et la Caisse des dépôts, et désormais responsables de la gestion des ressources financières des caisses d'épargne à la place de la Caisse des dépôts.

C'est ainsi que quelque 200 milliards de francs provenant des produits financiers banalisés sont transférés du bilan de la Caisse des dépôts à celui des Sorefi.

En 1987, le dernier secteur de l'économie encore fermé aux caisses d'épargne s'ouvre avec l'autorisation de financer les entreprises non cotées. Cet élargissement de leur champ d'intervention complète les compétences bancaires et financières de l'établissement, largement renforcées par la création des Sorefi.

Mais bientôt, le nombre trop important d'établissements, véritable frein à la mise en place d'une politique nationale cohérente, appelle une reconfiguration du réseau : de cent quatre-vingts, les caisses métropolitaines ne seront plus que trente et une en 1992.

Un autre mouvement se dessine à la même époque : l'autonomie financière de plus en plus grande des caisses d'épargne face aux Sorefi. En 1990, les premières ont acquis la responsabilité de leur bilan. Vidées de leurs missions, les Sorefi disparaissent avec la loi du 11 juillet 1991 et leur bilan est transféré aux caisses d'épargne de leur région. Deux sociétés financières sont alors créées au niveau national, avec la Caisse des dépôts, pour exercer les fonctions de caisse centrale : la Société centrale de trésorerie (SCT) et la Société centrale pour l'émission et le crédit (SEC). Elles seront réunies en décembre 1995 au sein d'une même entité : la Caisse centrale des caisses d'épargne et de prévoyance (CCCEP). Pourvue d'un statut de banque, elle exerce de nombreuses missions : émission et gestion des dettes, grands crédits et ingénierie financière, centralisation comptable...

#### *1999 : le statut de banques coopératives*

Le statut particulier d'établissement de crédit à but non lucratif, les fonds propres n'appartenant à personne (biens dits de mainmorte), l'exclusivité partagée avec La Poste de la distribution du Livret A, ont fait l'objet de vives attaques de la part des établissements concurrents. Dans un contexte de mutation du secteur bancaire français, mais aussi européen, le statut des caisses d'épargne limitait leurs ambitions de croissance externe et, donc, leurs possibilités de développement.

Alliant le statut de droit privé avec des objectifs d'économie sociale et de bien commun, la forme coopérative paraissait être la mieux adaptée aux ambitions et aux valeurs et missions originelles des caisses d'épargne. En donnant aux caisses d'épargne le statut de banques coopératives, la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière, les autorise à exercer pleinement les activités de banque, sans restriction (auparavant, elles ne pouvaient le faire avec des entreprises faisant appel public à l'épargne).

En outre, elle règle le problème de l'appartenance de leurs fonds propres et assoit leur légitimité sur la base d'un large sociétariat qui enrichit leur relation de proximité avec la clientèle. Le texte renforce les missions de l'organe central du Groupe, la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance, désormais chef de réseau et banque centrale, fonctions jusqu'ici assurées par deux organismes différents.

Si, pour la première fois, les missions d'intérêt général dévolues aux caisses d'épargne sont inscrites dans la loi, en revanche, les relations entre le Groupe et la Caisse des dépôts sortent du cadre réglementaire. Elles s'inscrivent désormais dans une relation de partenariat, avec la signature, le 28 septembre 1999, d'un protocole d'accord de coopération stratégique entre les deux groupes, renouvelable par période de trois ans.

### Diversification de la gamme de produits

<b>Produits d'épargne</b>	
1965	Livret épargne-logement
1966	Livret B
1967	Sicav
1969	Bons d'épargne, Plan épargne-logement
1982	Livret d'épargne populaire
1983	Codévi
<b>Prêts et crédit</b>	
1966	Prêts épargne-logement
1971	Prêts personnels habitat et consommation
1972	Prêts immobiliers conventionnés (devenus prêts conventionnés en 1978)
1984	Prêts résidences secondaires
<b>Services</b>	
1966-67	Prélèvements et domiciliations
1972	Possibilité de démarchage financier (jusqu'alors réservé aux banques)
1978	Compte-chèques
1980	Change
1982	Carte bleue

### Quelques repères

	1850	1900	1950	2000
Nombre de caisses	365	550	585	34
Nombre de succursales ou d'agences	200	1 300	3 000	4 700
Montant de l'épargne (en milliards de francs)	0,15	3	5	1 520

## 2. Le statut coopératif et le sociétariat

Les caisses d'épargne se sont trouvées placées depuis toujours, en termes de finalité comme d'activité, dans une logique d'économie sociale de marché, écartant aussi bien la logique capitaliste pure que la logique de service public. Leur finalité n'a jamais été le profit comme fin en soi et, aussi loin qu'ait été l'intervention de l'Etat dans leur gestion, le cœur de leur activité dans le lien avec leurs bénéficiaires n'est jamais sorti d'une relation libre de marché et n'a jamais été changé dans sa nature par un quelconque principe d'obligation ou de contrainte.

Par rapport au mode de fonctionnement coopératif et mutualiste, une différence majeure a cependant toujours existé en terme de propriété, puisque les caisses n'avaient pas institué la participation de leurs bénéficiaires à leur propriété et à leur gestion. Les caisses demeuraient sans propriétaires, donc sans ancrage institutionnel solide, dans une sorte d'état d'apesanteur sociale, situation ouvrant la voie aux critiques concernant notamment la légitimité de leur capital et de leur système de gouvernance, ainsi que l'affectation de leurs résultats.

Parmi les différents statuts juridiques envisageables, du maintien de la situation « sui generis » d'établissement de crédit à but non lucratif à la société anonyme, le législateur a opté pour la forme coopérative « faisant sortir les caisses d'épargne de leur isolement statutaire, les rapprochant du droit commun [...] tout en préservant leur spécificité ».

Par la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière, les caisses d'épargne deviennent des banques coopératives, relevant de ce fait du statut de la coopération de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947, et entrent dans la catégorie des banques mutualistes et coopératives prévue par la loi bancaire n° 84-46 du 24 janvier 1984 (et aujourd'hui par le chapitre II du titre I du livre V du code monétaire et financier). Les caisses disposent désormais d'un capital déterminé, composé de parts sociales, et éventuellement de certificats coopératifs d'investissement. Le capital est détenu par les sociétaires, personnes physiques ou morales clientes, salariés de l'entreprise ou collectivités territoriales.

Le niveau de rémunération du capital social est fixé annuellement par l'assemblée générale de chaque caisse d'épargne, en fonction des résultats. Une partie significative des fonds propres des caisses d'épargne a été mise en vente à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000. La loi fixe le montant du capital social initial à 2,87 milliards d'euros, mais prévoit que les caisses d'épargne devront au minimum avoir rassemblé pour 2,42 milliards d'euros avant fin 2003. Assez naturellement, le fruit de cette mutualisation a posteriori est transféré à l'Etat, qui a décidé, par ailleurs, de l'affecter au Fonds de solidarité vieillesse.

A cette date, les caisses d'épargne espèrent atteindre l'objectif de 4 millions de sociétaires. Au 31 décembre 2000, elles comptaient plus de 1,5 million de sociétaires et avaient placé 1,3 milliard d'euros de parts sociales. Près de 4 000 collectivités locales sont également devenues sociétaires, soit environ la moitié des régions et des départements et plus d'une commune sur dix, permettant au Groupe d'affirmer sa vocation de banque de proximité.

### **3. La nouvelle organisation**

La loi du 25 juin 1999 définit les différentes structures du Groupe :

« Le réseau des caisses d'épargne comprend les caisses d'épargne et de prévoyance, les sociétés locales d'épargne, la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance et la Fédération nationale des caisses d'épargne et de prévoyance ».

#### *Les sociétés locales d'épargne (SLE)*

Les sociétés locales d'épargne sont des sociétés coopératives locales sans activité bancaire, qui détiennent les parts sociales des caisses d'épargne, et dont la mission est le placement des parts auprès des sociétaires et l'animation du sociétariat. Afin d'assurer une véritable relation de proximité avec les sociétaires, au moins sept SLE ont été mises en place pour chaque caisse d'épargne.

#### *Les caisses d'épargne*

Sociétés coopératives et banques de plein exercice, responsables de leur gestion auprès du Groupe, les caisses d'épargne ont pour mission d'assurer et de développer leurs activités bancaires. Leur capital est composé de parts sociales détenues en totalité par les SLE.

#### *La Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance (CNCE)*

La CNCE résulte du regroupement du CENCEP et de la CCCEP. Société anonyme à directoire et à conseil de surveillance, au statut d'établissement de crédit, la CNCE est, à ce jour, détenue à 65 % par les caisses d'épargne et à 35 % par la Caisse des dépôts et consignations. D'une manière synthétique, la Caisse nationale des caisses d'épargne et de prévoyance s'intéresse à la maîtrise du métier bancaire. Elle est à la fois chef de réseau et banque centrale du groupe

En tant que chef de réseau des caisses d'épargne, elle veille à sa cohésion, à son bon fonctionnement, au respect des normes de gestion garantissant la liquidité et la solvabilité des caisses d'épargne qu'elle représente auprès des autorités monétaires, bancaires et financières. Elle coordonne la politique commerciale et définit les produits et services proposés à la clientèle. Elle est responsable des filiales nationales et assure les prises de participations stratégiques pour le compte du Groupe. Enfin, elle négocie et conduit les accords nationaux et internationaux.

En tant que banque centrale du Groupe, la CNCE assure l'optimisation du financement du Groupe à court, moyen et long termes. Opérant pour son propre compte, elle intervient sur les marchés financiers et développe des activités de financement de grandes entreprises et de grands projets.

*La Fédération nationale des caisses d'épargne et de prévoyance (FNCE)*

Constituée selon les modalités prévues par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, la Fédération nationale des caisses d'épargne et de prévoyance s'intéresse à l'identité et aux valeurs du Groupe. Instance d'animation et de coordination, elle est notamment en charge de :

- coordonner les relations des caisses d'épargne avec le sociétariat et représenter leurs intérêts communs, notamment auprès des pouvoirs publics ;

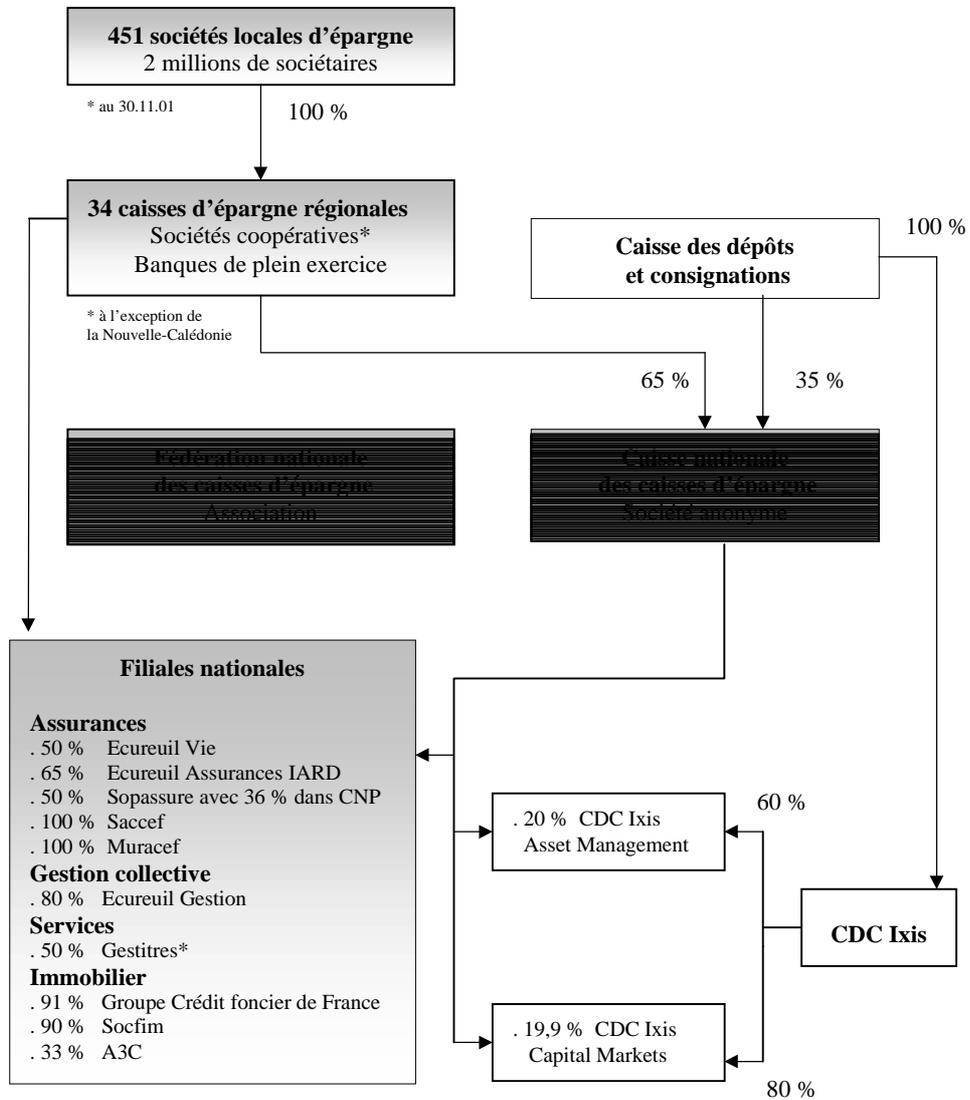
- participer à la définition des orientations nationales en matière de relations sociales dans le réseau et des orientations stratégiques du réseau ;

- définir les orientations nationales de financement par les caisses d'épargne des projets d'économie locale et sociale et des missions d'intérêt général.

*Les filiales nationales*

Le Groupe s'appuie sur les compétences de filiales spécialisées, dont certaines sont détenues en partenariat avec la Caisse des dépôts, CNP Assurances, La Poste ou encore le Crédit Lyonnais. Ainsi, le Groupe, deuxième bancassureur français, détient 18 % de CNP Assurances et 50 % d'Ecureuil Vie. Il détient également 91 % du Crédit foncier de France et est numéro deux des prêts immobiliers aux particuliers.

## Le Groupe des caisses d'épargne



\* au 30.09.01 : 70% Holgest (avec 66% de Gestitres)

#### 4. Les données financières et sociales

En 2000, l'activité, en matière d'épargne, a été marquée par la vente des parts sociales des caisses d'épargne. Par ailleurs, le segment des produits hors bilan s'est développé plus vite que celui de l'épargne traditionnelle ; au total, les encours de collecte clientèle, qui totalisent 241 milliards d'euros, sont en progression de 3 %. L'activité de crédit a été d'un bon niveau, comparable à celle de l'année précédente. Le volume des crédits consentis a atteint 22 milliards d'euros, l'encours global est en progression sur tous les marchés. Avec 2,7 millions de forfaits Satellis vendus, la bancarisation s'affirme comme un succès.

Sur le plan financier, avec une capacité bénéficiaire s'établissant à 825 millions d'euros, en hausse de 24 %, et un résultat net comptable à 687 millions d'euros, en progression de 18 %, les résultats sont en ligne avec les objectifs du Groupe. Associés à une gestion prudente des risques, ils créent des conditions optimales pour accroître la rentabilité et les performances, et développer les métiers actuels et futurs.

#### Bilan consolidé

	en milliards d'euros	
	1999	2000
<b>Actif</b>		
Trésorerie et interbancaire	11,5	15,0
Centralisation CDC	76,1	75,5
Prêts aux SLE	0,0	2,2
Crédits clientèle	103,2	112,4
Portefeuille-titres	39,9	39,3
Autres créances	12,6	13,7
Immobilisations	5,5	5,7
<b>Total actif</b>	<b>248,8</b>	<b>263,9</b>
<b>Passif</b>		
Trésorerie et interbancaire	18,7	25,1
Dépôts centralisés	76,1	75,6
<i>dont livret A</i>	61,5	60,4
Autres dépôts clientèle	81,7	80,7
Dettes représentées par un titre	49,0	54,4
Autres dettes	13,4	17,4
Fonds propres	9,8	10,7
<i>dont part du groupe</i>	8,8	9,7
<b>Total passif</b>	<b>248,8</b>	<b>263,9</b>

**Résultats et effectifs**

	en millions d'euros	
	1999*	2000
<b>Compte de résultat consolidé</b>		
<b>Produit net bancaire</b>	<b>5 256</b>	<b>5 514</b>
Frais de gestion	- 4 009	- 4 421
Résultat brut d'exploitation	1 247	1 092
Résultat avant impôts	1 253	1 088
<b>Résultat net</b>	<b>581</b>	<b>687</b>
<b>Capacité bénéficiaire</b>	<b>665</b>	<b>825</b>
Coefficient d'exploitation **	73,9 %	73,7 %
Rentabilité économique des fonds propres	6,2 %	9,5 %
<b>Effectifs</b>	<b>42 000</b>	<b>42 800</b>

\* les comptes ont été retraités selon le nouveau format des états de synthèse applicable aux établissements de crédit

\*\* hors éléments exceptionnels et à périmètre constant



## **6. Les services financiers de La Poste**

### **I - LES ACTIVITES**

- 1. La place des services financiers**
- 2. L'offre commerciale**
- 3. La gestion de fonds et d'actifs**

### **II - LES MISSIONS D'INTERET GENERAL**

- 1. Le cadre réglementaire**
- 2. Le financement du logement social**
- 3. L'accès de tous aux services financiers**

### **III – LE GROUPE PUBLIC**

- 1. Les grandes dates**
- 2. Les fondements juridiques**
- 3. Les données financières et sociales**



## I - LES ACTIVITES

### 1. La place des services financiers

Avec 16 milliards d'euros de chiffre d'affaires en 2000 et 320 000 agents, La Poste est l'une des premières entreprises publiques françaises et l'un des premiers groupes européens de services. Bien qu'elle continue naturellement à assurer le service universel postal et à remplir de fait pour les services financiers des missions d'intérêt général, La Poste poursuit son développement d'entreprise et plus de la moitié de ses activités se situe aujourd'hui dans le secteur concurrentiel.

La Poste opère dans trois grands métiers : le courrier, les colis, les services financiers. Le produit net bancaire des services financiers s'établit à 3,77 milliards d'euros en 2000, enregistrant une croissance de 8 % en un an et contribuant à hauteur de 23,6 % au chiffre d'affaires consolidé de l'établissement.

#### Chiffre d'affaires par métier

	en millions d'euros		part en %
	1999	2000	2000
Produits du courrier	9 780	9 903	61,8 %
Produits du colis	1 939	2 247	14,0 %
Produits des clientèles financières	3 492	3 771	23,6 %
Autres prestations	104	98	0,6 %
<b>Chiffre d'affaires consolidé</b>	<b>15 315</b>	<b>16 020</b>	100,0 %

Dans le domaine des services financiers, La Poste est présente essentiellement sur le marché des particuliers. Alors que jusqu'en 1966, elle gérait à elle seule plus de comptes chèques que l'ensemble des institutions bancaires et financières, l'exploitant public a perdu depuis régulièrement des parts de marché au profit des réseaux mutualistes ou coopératifs et des banques généralistes.

C'est seulement dans les premières années de la décennie quatre-vingt-dix que La Poste a mis en place une politique active de reconquête de sa clientèle et de maintien de ses parts de marché, stabilisées autour de 10 % depuis 1992.

Le contrat d'objectifs et de progrès portant contrat de plan entre l'Etat et La Poste couvrant la période 1998-2001 prévoit ainsi que La Poste « conforte son positionnement » dans le domaine des services financiers et « consolide ses parts de marché ».

Avec 9 % de parts de marché dans la banque de détail et 185,9 milliards d'euros d'encours en 2000, en progression de plus de 20 % depuis 1996, La Poste consolide son troisième rang sur le marché bancaire français. Elle s'est fixé pour objectif d'atteindre un volume de 210 milliards d'euros en 2002.

Son principal atout est son réseau de proximité, le premier en France avec 17 000 points de vente répartis dans 11 000 communes et fréquentés globalement par 28 millions de clients.

Sur le marché des particuliers, La Poste est présente principalement dans trois activités : l'argent au quotidien, l'épargne et le crédit.

Elle occupe une place traditionnellement forte dans le domaine de la bancarisation des ménages avec 10 millions de détenteurs de compte chèques postal et dans celui de l'épargne collectée sur livrets, avec notamment 20 millions de détenteurs de livrets A.

La Poste est aussi le deuxième bancassureur français avec 2,2 millions de possesseurs de contrats d'assurance, dont une part prépondérante de contrats d'assurance vie. Enfin, elle détient une part de marché non négligeable sur le segment des valeurs mobilières grâce à ses 3 millions de clients.

Néanmoins, les services financiers de La Poste restent en retrait par rapport aux autres établissements bancaires dans le domaine du crédit. En effet, sauf adossement à des produits d'épargne, l'établissement n'est autorisé à accorder que de très modestes découverts. De surcroît, il ne peut distribuer ni crédits à la consommation, ni crédits immobiliers sans épargne préalable, alors que ces deux produits sont reconnus comme fortement fidélisant dans le cadre d'une relation bancaire.

### Parts de marché par type d'établissements de crédit et par activité

	en 1999			
	Dépôts bancaires des ménages	Crédits aux particuliers	Produits d'assurance vie (distribution)	OPCVM (distribution)
Banques « AFB »	24,9 %	31,7 %	21,2 %	50,8 %
Banques coopératives *	59,6 %	44,2 %	24,0 %	20,0 %
Dont le Crédit agricole			10,5 %	9,7 %
Dont les caisses d'épargne			6,7 %	4,4 %
<b>La Poste</b>	<b>14,0 %</b>	<b>2,3 %</b>	<b>7,9 %</b>	<b>4,8 %</b>
Caisse des dépôts et consignations	0,7 %			3,2 %
Assurances			46,9 %	
Autres	0,8 %	21,8 %		21,2 %

\* y compris les caisses d'épargne

Source : AFB

## 2. L'offre commerciale

Historiquement, l'activité essentielle des services financiers de La Poste s'est développée autour de l'épargne liquide, constituée par les dépôts à vue et les dépôts collectés sur le livret A. L'épargne liquide s'est ensuite étoffée de quelques autres produits banalisés (livret B, codévi, livret d'épargne populaire, livret jeune) qui n'en représentent cependant qu'une faible part.

Depuis 1991, La Poste a cherché à élargir sa gamme de produits afin d'offrir à ses clients des services répondant à leurs attentes. Elle a effectué un « toilettage » de son offre, par la simplification de la gamme, la modernisation des produits traditionnels et le lancement de nouveaux produits saisissant les nouvelles possibilités de marché et les rendant accessibles à tous.

Par la diversification des produits collectés, La Poste a opéré, de façon conséquente, un changement de structure de sa collecte, au profit d'une épargne à moyen ou long terme lui assurant une meilleure stabilité financière. Ainsi, alors que l'épargne liquide représentait 77 % des encours collectés en 1990, elle ne constitue plus que moins de la moitié des encours en 2000.

Néanmoins, les dépôts sur livrets A restent encore prépondérants et représentent 28 % des encours. Au niveau national, La Poste collecte 40 % des encours sur livrets A, l'autre partie étant réalisée par le réseau des caisses d'épargne.

L'autre poids lourd est constitué par l'assurance vie qui représente à elle seule plus du quart des encours et qui se situe aujourd'hui à un niveau comparable à celui des autres établissements bancaires. Les produits phares demeurent les contrats multi-supports. Mais, les contrats en unités de compte, en forte croissance en 2000, atteignaient 35 % du chiffre d'affaires réalisé en assurance vie. La part du chiffre d'affaires en unités de compte sera sensiblement plus faible en 2001, compte tenu des incertitudes boursières.

Dans le domaine de l'assurance de personnes, La Poste commercialise le produit d'assurance complémentaire Complétys Santé qui permet de couvrir la quasi-totalité des dépenses de santé des clients. La gamme prévoyance est complétée par d'autres produits récemment lancés. Elle distribue les valeurs mobilières à travers sa filiale Sogéposte devenue la cinquième société de gestion française d'OPCVM et la deuxième en matière de produits actions et produits diversifiés. Ces performances reposent sur la bonne tenue des fonds profilés Kaléis et des produits à promesse de rendement tels que Bénéfic et Bénéfic Revenus. La part de marché de La Poste dans la collecte d'OPCVM actions et diversifiées a très nettement progressé depuis 1999.

#### Encours de La Poste

	en milliards d'euros	
	1999	2000
<b>Fonds CCP</b>		
Particuliers et entreprises	28,0	28,7
Comptables publics et offices étrangers	1,2	1,2
<b>Total</b>	<b>29,2</b>	<b>29,9</b>
<b>Fonds CNE</b>		
Livrets A et B	43,7	43,8
Comptes d'épargne logement	2,8	3,3
Plans d'épargne logement	19,1	20,2
Livrets d'épargne populaire	9,4	10,0
Plans d'épargne populaire	1,4	1,7
Codévi	1,8	1,8
<b>Total</b>	<b>78,2</b>	<b>80,9</b>
<b>Autres</b>		
Sicav et FCP	16,4	18,2
Assurance vie et capitalisation	45,4	50,2
Bons d'épargne	1,3	1,1
Comptes titres et autres	5,6	4,8
Livrets Jeunes	0,9	0,9
<b>Total</b>	<b>69,7</b>	<b>75,1</b>
<b>Total général des encours</b>	<b>177,1</b>	<b>185,9</b>

En ce qui concerne le crédit immobilier avec épargne préalable, les dépôts sur compte ou plan d'épargne logement donnent droit à un prêt principal à taux réglementé et à un prêt complémentaire libre. 90 000 prêts ont été accordés en 2000 pour un montant total de 3,74 milliards d'euros. Profitant de la conjoncture favorable depuis quelques années dans ce secteur, le montant des prêts contractés a plus que doublé depuis 1997.

La Poste poursuit également le développement de sa gamme de produits et de services dans les activités de gestion de compte. En 2000, elle a mis en œuvre les conventions de compte Adispo qui propose au client une offre globale regroupant tous les services indispensables au fonctionnement du compte courant (consultation et gestion des comptes à distance, moyens de paiement et assurance protégeant les moyens de paiement,...) et Badoo spécifiquement destinée aux jeunes. Ces paniers de services ont été souscrits respectivement par 150 000 et 70 000 clients en 2000.

Sur le segment des cartes de paiement, La Poste compte 3,9 millions de porteurs de cartes bancaires et un parc de 3 500 guichets automatiques de banque en fin d'année 2000 (et 3 700 prévus à fin 2001), situé au troisième rang français. En 2000, elle a mis en place une carte à autorisation systématique, Réalys, conçue pour sécuriser et faciliter la gestion du budget personnel et donc, à ce titre, particulièrement adaptée à sa clientèle.

Dans le domaine des nouvelles technologies, La Poste dispose aujourd'hui d'une palette complète de services multi-canaux au moyen du téléphone, du Minitel et d'Internet. Au total, 3,9 millions de clients sont abonnés en 2000 à un service de banque à distance de l'établissement. Toutefois, le développement de son service de passage d'ordres en bourse en direct a connu du retard et n'a pu être lancé qu'à la fin de 2001.

La Poste participe également au projet de porte-monnaie électronique français, issu de la fusion des projets Modeus et Moneo. Elle assure notamment la présidence de la société BMS rassemblant les dix principaux établissements bancaires et financiers du pays ainsi que la SNCF, la RATP et France Télécom. Ce porte-monnaie, permettant de régler par carte de petites dépenses, sera couplé à des applications billétiques de transport ou des applications municipales.

De création beaucoup plus ancienne, le service des mandats permet l'échange de fonds tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières. Ce service, sur lequel La Poste exerce un monopole de fait mais non de droit, est le seul moyen d'effectuer des paiements à distance pour les personnes ne disposant pas d'un compte bancaire ou postal, ou simplement réticentes à utiliser le versement sur un compte et lui préférant le paiement en espèces.

Enfin, bien que les services financiers de La Poste soient presque exclusivement positionnés sur le marché des particuliers, ils proposent aussi certains services aux entreprises, en qualité de facilitateurs de la gestion de leurs opérations. Ils sont placés sur deux segments : la gestion de trésorerie, par la filiale Sogéposte qui offre une gamme étendue de placements ; la gestion de flux, grâce notamment à sa capacité de traitement de masse.

### **3. La gestion de fonds et d'actifs**

En matière de services financiers, La Poste était autrefois confinée dans un rôle de distributeur de produits d'épargne, d'assurance vie et de tenue de comptes chèques postaux. En effet, l'ancienne administration des PTT ne disposait pas des fonds collectés, qui suivaient des circuits spécifiques.

Ainsi, les fonds déposés sur les livrets distribués dans le cadre de la Caisse nationale d'épargne (livrets A et B, codévi, livret et plan d'épargne populaire, compte et plan d'épargne logement), dont La Poste assure par ailleurs la gestion administrative et commerciale pour le compte de l'Etat, sont toujours centralisés à la Caisse des dépôts et consignations.

Elle se trouve donc handicapée par rapport aux autres établissements bancaires qui sont habilités à la fois à distribuer l'ensemble des livrets banalisés et à gérer les fonds ainsi collectés. Même les caisses d'épargne ne sont tenues de centraliser à la Caisse des dépôts et consignations que les fonds du livret A et la moitié de la collecte qu'elles réalisent sur codévi.

Traditionnellement, la gestion des dépôts à vue collectés sur les comptes courants postaux (CCP) échappait également à l'établissement, puisque les dépôts étaient versés en totalité au Trésor public qui les utilisait pour le financement de la trésorerie de l'Etat. Néanmoins, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999 et conformément au contrat de plan 1998-2001, la gestion des fonds CCP se décentralise progressivement à La Poste. A cet effet, elle a créé le 1<sup>er</sup> mars 2000, une filiale, Efiposte, chargée de la gestion financière de ces avoirs.

Par l'intermédiaire d'Efiposte qu'elle contrôle en totalité, La Poste disposera au plus tard le 31 décembre 2003 de la pleine maîtrise de l'ensemble du processus de gestion des CCP, à l'exception des dépôts des comptables et régisseurs publics. A fin 2000, 12,5 milliards d'euros, soit 40 % environ des encours, ont été transférés par le Trésor vers la filiale. La rémunération des fonds CCP qui restent déposés au Trésor est fixée par référence au taux du marché dans une fourchette comprise entre 4,75 % et 6,5 %.

Le contrat d'objectif et de progrès 1998-2001, signé entre l'Etat et La Poste en juin 1998, prévoit par ailleurs que : « Pour chacune des années du contrat de plan, la rémunération annuelle servie à La Poste par la Caisse des dépôts et consignations au titre des livrets A et B est maintenue à 1,5 % des encours moyens ». Les modalités de rémunération des autres fonds d'épargne centralisés par La Poste auprès de la Caisse des dépôts et consignations sont prévues dans des conventions conclues, pour chaque fonds, entre les deux parties.

Au total, contrairement aux banques qui disposent de la quasi-totalité des fonds qu'elles collectent auprès de leur clientèle, La Poste ne gère aujourd'hui seulement que la moitié environ de l'ensemble des fonds collectés.

La prise de gestion des fonds CCP par La Poste représente une évolution significative de son rôle d'opérateur vers une responsabilisation croissante en matière de gestion financière en amont des fonds et des actifs. La Poste entend assurer la maîtrise de l'ensemble des éléments contribuant au résultat de son activité financière, que ce soit les charges relevant du marketing et de la distribution, mais aussi la rentabilité des fonds gérés. Elle estime ainsi pouvoir financer de façon plus aisée ses investissements et sa modernisation. La Poste a pris également en 2000 la majorité du capital de Sogéposte, filiale détenue conjointement avec la Caisse des dépôts et consignations et chargée de la gestion des valeurs mobilières.

Parallèlement, les participations des caisses d'épargne et de La Poste dans la CNP ont été réunies dans une holding Sopassure. Cette société, détenue à 50,01 % par La Poste, possède maintenant 36 % du capital de la CNP.

Enfin, les filiales et participations de La Poste dans les activités financières ont été à leur tour rassemblées, à l'exception d'Efiposte, au sein d'une holding dénommée SF2, créée fin 2000. Cette société détient plus d'un milliard d'euros d'actifs à travers Sogéposte, Sopassure, Assurposte (assurance santé), Crédit Logement, BMS (porte-monnaie électronique),...

## **II – LES MISSIONS D'INTERET GENERAL**

### **1. Le cadre légal et réglementaire**

La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 et les textes subséquents déterminent les missions de La Poste : à côté des services financiers et colis ouverts à la concurrence, La Poste est tenue d'assurer le service public du courrier, auxquels s'ajoutent ceux du transport et de la distribution de la presse.

Le service public du courrier est, selon le cahier des charges de La Poste, « constitué des services du courrier nationaux et internationaux, dont l'exclusivité est réservée à La Poste sur la base des articles L. 1 et L. 2 du code des postes et télécommunications ». Il s'agit concrètement des objets de correspondance, de la publicité adressée et des documents n'excédant pas une masse de 1 kg.

Le service universel postal, impose, quant à lui, l'obligation de service tous les jours ouvrables avec levée des boîtes aux lettres et distribution du courrier chez le destinataire, ainsi que la péréquation tarifaire géographique en France. Le périmètre est plus large que celui du monopole puisqu'il comprend les envois postaux jusqu'à 2 kg, les colis postaux jusqu'à 10 kg, les envois recommandés et les envois avec valeur déclarée.

S'agissant des missions de « service public » ou « d'intérêt général » des services financiers de la Poste, il convient tout d'abord de relever qu'elles ne sont prévues par aucun texte de nature législative ou réglementaire. Mais il n'en reste pas moins que les services financiers de La Poste assurent, de fait, différentes fonctions que l'on peut rattacher à ces notions, notamment en raison de leur intégration physique au réseau postal.

## **2. Le financement du logement social**

La distribution du livret A fait l'objet d'un monopole partagé par La Poste et les caisses d'épargne. Les fonds d'épargne déposés sur le livret A, mais aussi sur les autres supports distribués dans le cadre de la Caisse nationale d'épargne, sont ensuite centralisés auprès de la Caisse des dépôts et consignations qui en assure la gestion financière pour le compte de l'Etat.

Ainsi, 80,9 milliards d'euros, soit 43 % des encours collectés par La Poste en 2000, ont suivi ce circuit financier. L'encours des fonds d'épargne centralisés à la Caisse des dépôts s'élève à 143,8 milliards d'euros cette même année, ce qui fait de La Poste son principal contribuable.

Les fonds provenant des dépôts sur les livrets A sont affectés prioritairement au financement du logement social (construction et réhabilitation de logements sociaux locatifs, ...). Les autres fonds d'épargne sont utilisés pour financer d'autres missions d'intérêt général, telles que les opérations de restructuration urbaine dans les quartiers en difficulté.

### 3. L'accès de tous aux services financiers

#### *La lutte contre l'exclusion financière*

La Poste poursuit une longue tradition consistant à favoriser l'accès au système financier de l'ensemble de la population française. Cette ouverture se manifeste aussi bien dans la conception de produits accessibles à tous, que dans l'admission de toutes les catégories de clientèles, que ce soit en termes de niveaux de revenus, de tranches d'âge ou d'origine socioprofessionnelle.

Si, comme tous les établissements bancaires, La Poste reçoit naturellement des clientèles disposant de ressources moyennes ou élevées, contribuant ainsi aux marges de l'activité financière, elle accueille aussi les clientèles déshéritées et participe de ce fait à la lutte contre l'exclusion financière.

En particulier, le livret A peut être détourné de sa vocation originelle en répondant en partie à des besoins non couverts par d'autres dispositifs. Sur les 20 millions de livrets A détenus par les clients de La Poste, 12 millions ont un solde moyen inférieur à 150 euros. Etant donné que les transactions sont gratuites, le livret A est alors utilisé par les populations en situation financière difficile comme un compte courant, voire comme un « porte-monnaie », pouvant comptabiliser plusieurs opérations par jour. Aussi, le coût total des nombreuses opérations réalisées sur ces petits livrets dépasse très largement la rémunération perçue par La Poste sur les encours correspondants.

#### *L'aménagement du territoire*

Comme noté à l'article 4 du contrat de plan 1998-2001, La Poste exerce de fait une mission d'intérêt général en matière d'aménagement du territoire, en jouant un rôle important dans le maintien de la présence postale aussi bien dans des zones rurales en voie de désertification que dans des quartiers urbains en difficulté. Avec plus de 17 000 « points de contact » implantés sur le territoire, La Poste dispose du premier réseau de services de proximité en France. Trois millions et demi de Français visitent chaque jour un bureau de poste.

Cette mission concerne l'ensemble des activités de l'établissement puisque les bureaux de poste sont tous banalisés et polyvalents. Les services financiers de La Poste concourent à cette mission dans les petites communes. C'est ainsi que 41 % des communes rurales dotées d'un bureau ou d'une agence postale ne disposent ni d'agent d'assurance, ni de guichet bancaire ou de caisse d'épargne.

Créé dans une France autrefois rurale, le réseau est aujourd'hui en décalage avec les évolutions démographiques intervenues depuis une quarantaine d'années. Ainsi, 17 % seulement des bureaux sont situés dans ces communes de plus de 10 000 habitants, où vivent 49 % de la population française métropolitaine.

Ces caractéristiques entraînent un déséquilibre entre les bureaux urbains, qui connaissent une très forte activité, et des petits bureaux ruraux peu sollicités. Cet écart en termes d'activité se retrouve d'ailleurs dans le chiffre d'affaires puisque, toutes activités confondues : 8 % des bureaux réalisent 50 % du chiffre d'affaires des bureaux ; 50 % des bureaux réalisent 90 % du chiffre d'affaires des bureaux.

Cette concentration est particulièrement significative pour les services financiers, puisqu'un tiers seulement des bureaux concentre plus de 80 % du nombre total de clients, mais aussi du total des encours gérés. Le phénomène s'explique par le fait que les bureaux de poste sont plus largement tournés vers les services financiers : 87 % du chiffre d'affaires des services financiers passe par les bureaux, contre seulement 22 % pour le courrier et 21 % pour le colis.

### Répartition du chiffre d'affaires par activité

	Dans le chiffre d'affaires global de La Poste	dans le chiffre d'affaires des bureaux de poste
Courrier et colis	75 %	42 %
Services financiers	25 %	58 %

## III - LE GROUPE PUBLIC

### 1. Les grandes dates

La Poste est l'une des plus anciennes institutions financières de notre pays puisque l'ouverture des administrations postales aux services financiers remonte au XVII<sup>e</sup> siècle. La « poste aux lettres » est devenue, grâce à la régularité de son service, à son statut officiel et à l'importance de son réseau un acteur essentiel en matière non seulement de transport mais aussi de transferts de fonds. Son développement s'est accéléré à une époque où bon nombre d'établissements financiers n'existaient pas encore.

Par arrêté du 24 janvier 1817, La Poste met en place le service des reconnaissances des articles d'argent, ancêtres des mandats, qui permet de transférer des fonds à distance tout en limitant les mouvements de numéraire et sans qu'il soit nécessaire de disposer d'un compte. Malgré un déclin certain, ce produit reste toujours proposé en exclusivité par La Poste, et conserve une place importante dans les échanges intérieurs et internationaux.

La loi du 5 avril 1879 marque la naissance du service des encaissements à domicile (traites, factures, objets expédiés contre-remboursement) qui procède du même principe visant à faciliter les recouvrements à distance en réduisant les mouvements de numéraire grâce à l'utilisation de l'infrastructure existante.

Les bureaux de poste ont continué à élargir leur gamme de produits en étant autorisés à diffuser, par la loi du 11 juillet 1868, les produits des caisses d'assurances en cas de décès et d'accidents, organismes à l'origine de la création de l'actuelle Caisse nationale de prévoyance (CNP).

Puis, la création de la Caisse nationale d'épargne (CNE), par la loi du 9 avril 1881, permet à La Poste de contribuer au développement de l'épargne populaire, grâce à son réseau accessible en tous points du territoire et complémentaire de celui des Caisses d'épargne et de prévoyance opérationnel depuis 1818.

Dans le même esprit, la loi du 10 juillet 1886, complétée par un décret du 28 décembre 1887, avait réformé la Caisse de retraites pour la vieillesse fondée en 1850, en organisant le recours par la Caisse nationale de retraite pour la vieillesse aux guichets des bureaux de poste pour recevoir les versements et payer les retraites correspondantes.

Par ailleurs, la densité du réseau postal et l'absence des institutions financières privées ont conféré rapidement à La Poste un rôle important dans l'accès de l'ensemble de la population aux services bancaires. Ainsi, le service des chèques postaux, créé le 7 janvier 1918, permet cette fois-ci aux services financiers de La Poste de développer la monnaie scripturale en France par la diffusion du chèque parmi la population.

La création de la Caisse nationale de prévoyance en 1959 donne une place à La Poste dans la distribution de l'assurance vie. Les services financiers s'élargissent également avec le placement de nouveaux produits : émissions d'emprunt (PTT, SNCF, Charbonnages,...), bons du Trésor...

En 1960, La Poste inaugure une activité de crédit, avec les prêts immobiliers avec épargne préalable.

Mais, le paysage bancaire se transforme par les lois de 1966 et 1967 et affecte l'activité de La Poste. Les guichets de banques deviennent alors plus nombreux que les 17 000 bureaux de La Poste et profitent de la croissance du taux de bancarisation des ménages. Alors que celui-ci s'élevait à 52 % en 1967, il atteint 94 % dix ans plus tard sans que le nombre de comptes chèques postaux n'augmente plus de 15 % dans le même temps.

Néanmoins, La Poste continue à diversifier ses services et s'ouvre à la distribution de Sicav en 1967 et de fonds communs de placement en 1978.

Au cours des années quatre-vingt, du fait notamment de la mise en place de la mensualisation, de la création par les pouvoirs publics de produits à taux administrés concurrençant le livret A, du fort développement des réseaux mutualistes, de la plus grande autonomie accordée aux caisses d'épargne et du recentrage des banques sur le marché des particuliers, La Poste perd régulièrement des parts de marché.

C'est seulement dans les premières années de la décennie quatre-vingt-dix que les services financiers de La Poste ont mis en place une politique active de reconquête de leur clientèle.

## **2. Les fondements juridiques**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1991, La Poste est un exploitant autonome de droit public placé sous la tutelle du ministre chargé des postes et télécommunications. La loi n° 90-568 du 2 juillet 1990, les décrets n° 90-1111 du 12 décembre 1990 portant statut de La Poste et n° 90-1214 du 29 décembre 1990 relatif à son cahier des charges, en définissent le statut, le mode de fonctionnement et les missions. La jurisprudence a assimilé le fonctionnement de La Poste à celui d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

La Poste est dotée d'un conseil d'administration tripartite (Etat, personnes qualifiées, représentants du personnel), régi par les dispositions de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 sur la démocratisation du secteur public.

La Poste bénéficie par ailleurs de l'autonomie financière. A ce titre, elle gère librement son patrimoine et veille à l'équilibre financier de ses activités. Ses relations avec les usagers, les clients, les fournisseurs et les tiers sont, sauf exception, désormais régies par le droit commun.

Le régime de responsabilité de La Poste relève ainsi du droit privé, à défaut de dispositions spécifiques prévues par le code des postes et télécommunications.

Jusqu'à son changement de statut en 1991, La Poste agissait dans le cadre d'un budget annexe de l'Etat, créé en 1923. Erigée en établissement autonome de droit public depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1991, elle est devenue une personne morale distincte de l'Etat. C'est à ce titre que la loi du 2 juillet 1990 précise que « les activités de La Poste s'inscrivent dans un contrat de plan pluriannuel entre l'Etat et l'exploitant public ». Le contrat de plan, dont le dernier porte sur la période 1998-2001, définit notamment le cadre financier global, dans le domaine des tarifs, des investissements, des charges et des règles d'affectation des résultats.

Les domaines de compétence des services financiers de La Poste sont encadrés d'une part par la loi bancaire de 1984, et d'autre part par les textes spécifiques à l'établissement.

Si La Poste n'est pas un établissement de crédit au sens de la loi bancaire, elle n'en est pas moins habilitée à réaliser des opérations de banque. L'article 8 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984, repris à l'article L. 518-1 du code monétaire et financier, dispose en effet que : « bien que non soumis à la présente loi [...], les services financiers de La Poste peuvent effectuer les opérations de banque prévues par les dispositions législatives et réglementaires qui les régissent ».

La loi du 2 juillet 1990, relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, pose dans son article 2 que « La Poste a pour objet, selon les règles propres à chacun de ses domaines d'activité contenues notamment dans le code des postes et télécommunications [...] : d'offrir, dans le respect des règles de la concurrence, des prestations relatives aux moyens de paiement et de transfert de fonds, aux produits de placement et d'épargne, à la gestion des patrimoines, à des prêts d'épargne-logement et à tous produits d'assurance. La Poste gère le service des chèques postaux et, pour le compte de l'Etat, la Caisse nationale d'épargne [...] ».

L'article 7 de cette même loi précise que La Poste « est habilitée à exercer, en France et à l'étranger, toutes les activités qui se rattachent directement ou indirectement à son objet ». Le décret du 29 décembre 1990 relatif au cahier des charges de La Poste et au code des postes et télécommunications détaille le domaine d'activités des services financiers. L'article 8 précise que :

« La Poste a vocation, dans les conditions prévues aux articles 9 à 13 du présent cahier des charges, à recevoir des fonds du public et à offrir les prestations relatives aux services et produits suivants :

- moyens de paiement et de transfert de fonds nationaux et internationaux, quel que soit le support ou le procédé technique utilisé, les comptes à vue relevant du service des chèques postaux ;

- opérations de change ;
- comptes, livrets, bons d'épargne de La Poste, et autres produits d'épargne ;
- placement, souscription, achat, gestion administrative, garde et vente de valeurs mobilières, ou de tout autre produit de placement financier ;
- gestion de patrimoine, gestion de portefeuilles de valeurs mobilières, et conseil et assistance en ces domaines ;
- tous types de produits d'assurance ;
- prêts d'épargne logement, principaux et complémentaires ».

Mettant en œuvre le principe posé par l'article 126 la loi de finances du 30 décembre 1998, le décret n° 2000-165 du 28 février 2000 a modifié ce cahier des charges et défini les modalités de mise à disposition de La Poste des fonds des comptes courants postaux. La gestion de ces fonds est confiée à une société (Efiposte) ayant le statut d'entreprise d'investissement et dont La Poste détient la totalité du capital.

### **3. Les données financières et sociales**

En 2000, le groupe La Poste a poursuivi le développement de son activité avec, comme objectif, la consolidation du processus de croissance rentable et durable engagé depuis plusieurs années. Même si les résultats ont connu une dégradation passagère, la tendance est en effet à l'amélioration. Toutefois, leur niveau reste faible au regard des performances des opérateurs néerlandais ou allemand.

Le chiffre d'affaires consolidé s'élève à 16 milliards d'euros, en progression de 4,6 % par rapport à 1999. La valeur ajoutée progresse de 2,7 %. Le résultat net consolidé, part du groupe, s'élève à 139 millions d'euros en 2000 et est en baisse très sensible par rapport au niveau historique atteint l'année précédente. En effet, la préparation à l'euro, le financement de l'ARTT et l'accroissement des coûts de transport ont pesé de façon significative sur les charges. Néanmoins, la croissance des dépôts à vue et le niveau élevé de la demande de crédits immobiliers des ménages ont constitué pour les services financiers un contexte favorable. Le produit net bancaire s'est accru de 8 %. Les produits du courrier et du colis sont comptabilisés à la réalisation de la prestation. Ceux des services financiers sont constatés selon le mode couru, à l'exception de certains produits annexes (cotisations sur cartes bancaires notamment).

Toutefois, en l'absence d'une comptabilité analytique publiée, les résultats financiers sont donnés globalement pour le groupe La Poste et ne sont pas différenciés par activité.

#### Produits des clientèles financières

	en millions d'euros	
	1999	2000
Rémunération des livrets A et B	670	646
Rémunération des produits d'épargne populaire, d'épargne logement et Codévi	462	540
Produits d'épargne boursière	170	253
Produits d'assurance	299	336
Rémunération des fonds CCP	1 270	1 372
Autres produits :	621	624
dont services rendus à l'Etat	92	34
dont mandats	140	146
dont commissions sur opérations et autres	388	444
<b>Total produits des clientèles financières</b>	<b>3 492</b>	<b>3 771</b>

#### Compte de résultat consolidé

	en millions d'euros	
	1999	2000
Produits du courrier	9 780	9 903
Produits du colis	1 939	2 247
Produits des clientèles financières	3 492	3 771
Autres prestations	104	98
<b>Chiffres d'affaires</b>	<b>15 315</b>	<b>16 020</b>
Résultat d'exploitation	593	420
Résultat financier	(172)	(141)
Résultat avant impôt	322	132
<b>Résultat net consolidé</b>	<b>285</b>	<b>144</b>
Résultat net, part du groupe	284	139

En 2000, La Poste compte au total environ 320 000 agents. Parmi ceux-ci, 40 000 « guichetiers » effectuent toutes les opérations de vente, concernant aussi bien les activités courrier, colis ou services financiers. En complément, elle dispose pour ses services financiers de plus de 7 000 vendeurs spécialisés, dont 6 000 conseillers financiers, 500 conseillers immobiliers et 500 conseillers en patrimoine.

La transformation juridique de l'administration postale en exploitant autonome de droit public par la loi du 2 juillet 1990 n'a pas affecté le statut de ses personnels. En particulier, le statut de fonctionnaire a été maintenu en raison des missions de service public de l'établissement. Néanmoins, La Poste emploie aussi des agents contractuels, dont la proportion au sein de l'entreprise tend à s'accroître.

#### Effectifs

	1998	1999	2000
Fonctionnaires	236 400 (76,7 %)	230 600 (73,8 %)	228 600 (70,9 %)
Contractuels	71 700 (23,3 %)	81 900 (26,2 %)	93 900 (29,1 %)
<b>Effectifs totaux au 31 décembre</b>	<b>308 100</b>	<b>312 500</b>	<b>322 500</b>
Effectifs mensuels moyens équivalents temps plein	280 000	280 300	288 600

## **7. La Caisse nationale de prévoyance**

### **I - LA CNP, ASSUREUR DE PERSONNES**

- 1. Le marché de l'assurance**
- 2. Les produits fabriqués et gérés par CNP Assurances**

### **II - LES PARTENAIRES DE DISTRIBUTION**

- 1. La stratégie de distribution**
- 2. Les partenariats**

### **III - L'ENTREPRISE**

- 1. L'évolution du statut et du capital**
- 2. Le développement international**
- 3. Les données financières et sociales**



**C'EST UN HOMME  
D' "ACTIONS"**

IL A CHOISI LA NOUVELLE FORMULE  
D'ASSURANCE SUR LA VIE DE LA  
CAISSE NATIONALE DE PREVOYANCE :  
CAPITAL VARIABLE LIÉ AU COURS DES ACTIONS  
SICAV "LE LIVRET PORTEFEUILLES"

- MEILLEURES GARANTIES
- MOINS D'IMPOTS

**CNP**  
RENSEIGNEZ VOUS  
ICI

**BOURSE**

## I - LA CNP, ASSUREUR DE PERSONNES

### 1. Le marché de l'assurance

L'assurance française (affaires directes) se situait, en 1999, au cinquième rang mondial et au troisième rang européen.

#### Le marché de l'assurance comparaison entre pays

dans le monde			dans l'Union européenne	
	Chiffre d'affaires en milliards de dollars	Part mondiale en %		Part dans l'Union en %
1 Etats-Unis	795	34,2	1 Royaume-Uni	29,2
2 Japon	495	21,3	2 Allemagne	19,8
3 Royaume-Uni	205	8,8	<b>3 France</b>	<b>17,5</b>
4 Allemagne	139	6,0	4 Italie	9,5
<b>5 France</b>	<b>123</b>	<b>5,3</b>	5 Pays-Bas	5,4
6 Italie	67	2,9	6 Espagne	4,8
7 Corée du Sud	48	2,0	7 Belgique	2,7
8 Canada	42	1,8	Huit autres pays	11,1
9 Australie	39	1,7		
10 Pays-Bas	38	1,6		

Source : FFSA

Pour couvrir leurs engagements, les sociétés d'assurances géraient plus de 850 milliards d'euros à la fin de 2000, contribuant ainsi très largement au financement à moyen et long terme de l'économie française.

*En 2000, le chiffre d'affaires total de l'assurance et de la réassurance française s'établit à 205,1 milliards d'euros. Ce montant recouvre l'ensemble des cotisations collectées en France par les sociétés d'assurances françaises et étrangères, à l'étranger par les filiales et succursales des sociétés françaises, ainsi que, en France comme à l'étranger, par les sociétés françaises de réassurance.*

**Répartition du chiffre d'affaires en 2000  
des sociétés d'assurances  
selon l'approche comptable et juridique ou économique**

*en milliards d'euros*

	2000	
<b>Sociétés d'assurances vie, capitalisation et mixtes</b>		
Bons de capitalisation	2,5	
Assurance vie		
Individuelles	7,8	
Collectives	10,1	
Assurances de dommages corporels (santé, accident)		
Individuelles	1,0	
Collectives	2,2	
<b>Total affaires directes France</b>	<b>93,6</b>	
Acceptations en France	3,1	
Succursales à l'étranger, LPS	0,1	
<b>Total vie et capitalisation</b>	<b>96,8</b>	
<b>Sociétés d'assurances de dommages (1)</b>		
Dommages corporels	6,1	
		<b>Assurances de personnes</b>
		<b>Total</b>
		<b>102,9</b>
Automobile	14,6	
Dommages aux biens		
des particuliers	4,6	
agricoles	0,8	
des entreprises	3,9	
Transports	1,1	
Responsabilité civile générale	1,8	
Construction	1,1	
Catastrophes naturelles	1,0	
Divers	2,6	
(assistance, crédit, protection juridique...)		
<b>Total affaires directes France</b>	<b>37,6</b>	
Acceptations en France	4,4	
Succursales à l'étranger, LPS	1,3	
<b>Total dommages</b>	<b>43,3</b>	
		<b>Assurances de biens et de responsabilité</b>
		<b>Total</b>
		<b>37,2</b>
<b>Total général</b>	<b>140,1</b>	<b>140,1</b>

(1) Hors CCR, MCR et Axa Ré Finance

*Sur le marché français, les activités d'assurance sont exercées par des entreprises soumises aux mêmes directives européennes et ayant, à ce titre, la qualité d'entreprises d'assurances communautaires, mais dont l'exercice est régi en France par trois codes différents :*

*- les sociétés d'assurances (y compris mutuelles) qui ressortissent au Code des assurances ;*

*- les mutuelles qui relèvent du Code de la mutualité ;*

*- les institutions de prévoyance régies par le Code de la Sécurité sociale.*

*A la différence des sociétés d'assurances, qui ont vocation à couvrir les risques de toute nature, mutuelles du Code de la mutualité et institutions de prévoyance interviennent surtout en protection sociale complémentaire (en particulier en assurance santé).*

*Le chiffre d'affaires de l'ensemble de ces entreprises s'établit en 2000 à 159,6 milliards d'euros, dont 140,1 milliards d'euros pour les sociétés d'assurances (y compris mutuelles).*

*Pour l'ensemble du marché (assurances vie et assurances de dommages), le résultat net comptable atteint 4,8 milliards d'euros en 2000. Il représente 3,4 % du montant total des cotisations et 10 % du montant des fonds propres des sociétés. En dépit de l'amélioration des résultats, la rentabilité des capitaux propres des sociétés reste encore en deçà des niveaux atteints sur d'autres marchés européens.*

Après le retour à la croissance en 1999, le marché des assurances de personnes a bénéficié, en 2000, d'une progression significative. Ce dynamisme est à mettre principalement sur le compte de l'activité très soutenue en début d'année dans le domaine de l'assurance vie et capitalisation, en raison de transferts massifs de PEP bancaires arrivés à terme.

En 2000, l'assurance vie et capitalisation a représenté les deux tiers des flux des placements financiers, ce qui porte à près de 20 % leur part dans les actifs financiers des ménages.

Le marché français de l'assurance de personnes comptait 135 intervenants en 1999, dont 99 sociétés vie et 36 sociétés mixtes. Sur ce marché, la concentration est très aboutie puisque les vingt premiers groupes d'assurances collectent 97 % des cotisations.

Spécialisée dans le domaine de l'assurance de personnes (assurance vie, capitalisation, assurance de dommages corporels), la CNP est, depuis 1991, le premier intervenant en France dans ce secteur. Elle a réalisé un chiffre d'affaires de 17,5 milliards d'euros en 2000, soit près de 18 % de part du marché de l'assurance des personnes. Aujourd'hui, 14 millions de personnes en France possèdent un produit CNP Assurances.

La CNP est également un assureur de groupe très important. Elle est le numéro un de l'assurance emprunteur en France avec 38 % du marché, le numéro un de l'assurance des collectivités locales et le numéro deux de l'assurance complémentaire retraite pour les entreprises.

## **2. Les produits fabriqués et gérés par CNP Assurances**

CNP Assurances intervient sur les trois principaux segments du marché de l'assurance de personnes : l'épargne, la retraite et le risque-prévoyance. Son expérience lui confère une grande maîtrise des risques et lui permet de développer, tant en assurance individuelle qu'en assurance collective, une gamme complète de produits et services adaptés aux besoins du marché. Dans un contexte en évolution constante, elle anticipe les évolutions sociales, notamment dans les domaines de la dépendance, de la santé, du chômage et des fonds de retraite.

### *L'épargne*

Le marché de l'épargne concerne principalement l'épargne individuelle, à moyen ou long terme, destiné à la constitution d'un capital en vue d'un projet, notamment la transmission d'un patrimoine, en préparation de la retraite.

Il comprend les produits d'assurance vie et de capitalisation. L'assurance vie permet à l'assuré de constituer un capital par des versements réguliers ou libres, tout en bénéficiant d'une fiscalité attractive sur les plus-values et les intérêts. De plus, la transmission des fonds est totalement exonérée de droits de succession jusqu'à un million de francs par bénéficiaire.

*Principalement adossés à des obligations, les contrats d'assurance vie sont devenus multi-supports, c'est-à-dire ouverts non seulement en francs, mais aussi aux placements en actions et en immobilier. Appelés « contrats en unités de compte » pour la partie qui n'est pas en francs, ces produits sont profilés en fonction du risque que l'assuré est prêt à accepter.*

### *La retraite*

*Épargne à long terme qui vient en complément de la retraite par répartition du régime général et obligatoire de la Sécurité sociale, la gamme de retraite concerne aussi bien la clientèle des particuliers que celles des entreprises. Dans ce domaine, CNP Assurances est présente sur trois secteurs :*

- la retraite collective dans les entreprises de toutes tailles, le dispositif mis en place venant compléter les revenus servis au titre de la répartition : régimes à cotisations définies, régimes à prestations définies, contrats d'assurance vie à adhésion facultative, contrats d'indemnités de fin de carrière ;

- la retraite des élus locaux et des agents de la fonction publique, à travers des régimes spécifiques de capitalisation - Fonpel et Préfon, respectivement - qui assurent à chaque adhérent une rente viagère revalorisable ;

- la retraite individuelle, avec des produits d'épargne à long terme, sous forme de versement d'une rente ou d'un capital, vendus par l'intermédiaire des réseaux.

### *Le risque-prévoyance*

Complétant le système de protection sociale, les contrats de risque-prévoyance, regroupent les garanties de prévoyance, de santé et de couverture de prêts. Ils protègent les assurés et leur famille contre les aléas de la vie : décès, accident, invalidité ou incapacité, perte d'emploi ou d'autonomie.

Les garanties de prévoyance portent sur les risques dépendance, incapacité et invalidité.

Les garanties complémentaires santé s'adressent aux particuliers et aux entreprises et couvrent les frais de soin santé. Par ailleurs, l'entreprise développe les services « Carrés Bleus », ayant pour but d'aider les assurés à gérer leurs dépenses de santé.

*L'assurance en couverture de prêts (prêts immobiliers, crédits à la consommation...) constitue une double sécurité, pour les organismes prêteurs comme pour les emprunteurs, contre une éventuelle insolvabilité liée aux risques de la vie (décès, invalidité, perte d'emploi).*

### Chiffre d'affaires de CNP Assurances

	<i>en millions d'euros</i>		
	1998	1999	2000
<b>Par activité et type de contrat</b>			
<i>Contrats individuels</i>			
<i>Vie</i>	13 256,6	13 980,2	14 430,8
<i>Non vie</i>		68,8	83,7
<i>Contrats collectifs</i>			
<i>Vie</i>	1 430,7	1 846,9	1 823,9
<i>Non vie</i>	1 077,5	1 108,0	1 179,8
<b>Chiffre d'affaires brut</b>	<b>15 764,8</b>	<b>17 003,9</b>	<b>17 518,2</b>
<b>Par segment de marché</b>			
<i>Epargne</i>	12 736,1	13 504,4	14 026,8
<i>Retraite</i>	810,7	1 125,7	1 102,2
<i>Prévoyance</i>	732,2	808,7	772,6
<i>Couverture de prêts</i>	1 277,7	1 294,0	1 337,1
<i>Frais de soins de santé</i>	208,1	202,3	197,6
<i>Non vie Global</i>		68,8	81,9
<b>Chiffre d'affaires brut</b>	<b>15 764,8</b>	<b>17 003,9</b>	<b>17 518,2</b>

## II - LES PARTENAIRES DE DISTRIBUTION

### 1. La stratégie de distribution

*CNP Assurances fabrique et gère ses produits d'assurance. Ses équipes conçoivent des solutions innovantes, les construisent de bout en bout, les adaptent aux besoins spécifiques d'un client, d'une cible ou d'un partenaire, et déclinent l'ensemble des prestations et services associés à la vie d'un contrat.*

Cependant, l'entreprise ne commercialise pas, seule, ses produits mais en assure la distribution par l'intermédiaire des réseaux commerciaux de différents partenaires.

Les liens mis en place sont fondés sur la complémentarité des compétences entre le savoir-faire d'assureur de la CNP et les capacités de distribution de ses principaux partenaires. Ils s'appuient également sur leur double qualité d'actionnaire et de partenaire. Une collaboration sur mesure est définie avec chacun d'entre eux.

Pour distribuer les produits d'assurance individuelle auprès du grand public, la CNP a noué des liens historiques avec trois partenaires actionnaires fortement implantés sur l'ensemble du territoire national : La Poste, les caisses d'épargne et le Trésor public. Ces réseaux fournissent une puissance commerciale constituée au total de plus de 27 000 points de vente ( La Poste : 17 000 ; les caisses d'épargne : 5 500 ; le Trésor public : 4 500).

En assurances collectives, CNP Assurances s'appuie sur des banques, des établissements financiers, des mutuelles et collectivités locales, au travers desquels elle distribue des produits de retraite et de risque-prévoyance dans le cadre de contrats groupe. Ainsi, 250 banques ou établissements financiers et 15 000 collectivités locales sont partenaires de l'assureur.

La complémentarité des métiers conduit au partage des tâches de gestion qui présente de nombreux avantages : réduction des délais, fiabilité des données saisies, proximité du client, limitation de la circulation de documents, économies d'échelle. Tout en partageant la gestion avec ses partenaires, la CNP conserve sa responsabilité exclusive d'assureur. Elle détient la maîtrise des risques financiers, actuariels et médicaux, définit les modalités de surveillance et de contrôle des activités déléguées et conserve la maîtrise du système d'information spécifique de l'assurance.

En outre, elle dispose d'un réseau médical de plus de 1 300 médecins qui lui permet une surveillance permanente du risque.

*Son système informatique collecte et redistribue des volumes élevés de données avec ses partenaires. Au delà de l'aspect sécurité, la performance du réseau informatique permet à la CNP de lancer une quinzaine de produits nouveaux par an.*

## **2. Les partenariats**

*L'organisation interne de CNP Assurances s'articule autour de six centres de partenariat :*

- La Poste
- Caisses d'épargne
- Trésor public
- Mutuelles, collectivités locales et associations
- Entreprises
- Etablissements financiers.

Chaque centre de partenariat organise l'ensemble des relations avec chaque grand partenaire. Anticipant les évolutions à venir, CNP Assurances renforce ses liens avec ses partenaires en poursuivant sa stratégie d'écoute et d'adaptation à leurs besoins : gestion déléguée ou partagée, mise à disposition d'outils d'analyse des besoins, innovation en matière de produits. Au quotidien, la CNP s'efforce d'apporter la réponse adaptée aux besoins de ses partenaires et des assurés.

Les relations commerciales qui lient la CNP à ses partenaires sont formalisées par des conventions pluriannuelles. Elles fixent un cadre général de collaboration sur plusieurs années et déterminent des objectifs commerciaux arrêtés d'un commun accord. Ces conventions sont de longue durée, gage d'investissement pour les deux partenaires :

- La convention de huit ans avec La Poste a été prolongée en novembre 1994 pour une durée de 11 ans puis, par un avenant du 9 juillet 1998, jusqu'au 31 décembre 2009. Elle comporte, notamment, un engagement minimal de part de marché en assurance individuelle et capitalisation.

- Le Groupe CNP Assurances et le Groupe des caisses d'épargne ont annoncé le 8 novembre 2000, le renouvellement de leur partenariat jusqu'au 31 décembre 2004 concernant la distribution par le réseau des caisses d'épargne des produits d'assurance vie de leur filiale commune Ecureuil Vie.

- La convention de mai 1995 avec le Trésor public, qui devait initialement se terminer fin 2002, a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2004. Elle fixe les orientations communes de développement et prévoit l'animation et la formation des forces de vente par CNP Assurances. Le prolongement de cette relation commerciale a été permis, dans la mesure où l'application des règles en matière de concurrence, qui a conduit au retrait de l'activité bancaire exercée par le Trésor public, n'est pas transposable au placement des produits d'assurance.

- CNP Assurances et la Mutualité de la fonction publique (MFP), fédération des mutuelles de la fonction publique, ont renouvelé en février 2000 leur convention de partenariat d'une durée de 5 ans pour développer conjointement la prévoyance auprès des fonctionnaires.

- La convention de février 1996 avec la Fédération nationale du Crédit agricole et Prédica, pour une durée de 7 ans, confirme le partenariat avec le Crédit agricole dans le domaine de la couverture des prêts et intègre progressivement Prédica dans le dispositif d'assurance en couverture de prêt.

- Le Groupe CNP Assurances et le Groupe Azur-GMF ont signé en février 2000 un accord cadre de coopération et de partenariat. Cet accord a pour objet la mise en commun de moyens financiers, administratifs, techniques et commerciaux dans le domaine des assurances de personnes et porte principalement sur l'international, les collectivités locales, la santé et la dépendance.

- CNP Assurances et Dexia-Sofaxis ont signé en mars 2000 une convention de partenariat de 10 ans pour coopérer sur le marché des collectivités locales. L'objectif de cette convention est de conjuguer les expertises respectives des deux principaux professionnels du marché : la CNP (côté assurances) et Dexia-Sofaxis (côté services) pour apporter aux collectivités locales une offre de qualité, dans un marché de plus en plus concurrentiel.

### Chiffre d'affaires de CNP Assurances

	<i>en millions d'euros</i>		
	1998	1999	2000
<b>Par centre de partenariat</b>			
<i>La Poste</i>	6 393,2	6 396,6	6 632,9
<i>Caisse d'Epargne</i>	6 063,7	6 698,0	6 677,6
<i>Trésor public</i>	919,9	1 033,3	1 253,0
<i>Etablissements financiers</i>	975,4	961,2	988,3
<i>Mutuelles et collectivités locales</i>	829,3	973,4	1 016,4
<i>Entreprises</i>	478,7*	783,8*	723,7
<i>Filiales étrangères</i>		96,0	122,6
<i>Autres</i>	104,6*	61,6*	103,7
<b>Chiffre d'affaires brut</b>	<b>15 764,8</b>	<b>17 003,9</b>	<b>17 518,2</b>
* Reclassement en « entreprises » des contrats rentes anciens combattants pour 47,2 millions d'euros en 1999 et 39,2 millions d'euros en 1998.			
<b>Par entité juridique</b>			
<i>CNP Assurances</i>	8 241,7	8 790,2	9 299,1
<i>CNP IAM</i>	1 044,0	1 108,0	1 151,9
<i>Préviposte</i>	671,8	542,7	478,8
<i>Ecureuil Vie</i>	5 781,2	6 423,9	6 415,7
<i>Investissement Trésor Vie</i>	26,1	43,1	41,6
<i>Assurposte</i>		0,6	8,5
<i>Global</i>		68,8	81,9
<i>Global Vida</i>		21,6	31,1
<i>CNP Seguros de Vida</i>		5,0	9,6
<b>Chiffre d'affaires brut</b>	<b>15 764,8</b>	<b>17 003,9</b>	<b>17 518,2</b>

Les filiales CNP IAM, Préviposte et Investissement Trésor Vie sont détenues en totalité par CNP Assurances. Ecureuil Vie et Assurposte sont codétenues pour moitié par CNP Assurances, pour autre moitié par le Groupe des caisses d'épargne et La Poste, respectivement.

### III. - L'ENTREPRISE

#### 1. L'évolution du statut et du capital

La Caisse nationale de prévoyance a été créée en 1959 au sein de la Caisse des dépôts et consignations à partir de la fusion de la Caisse nationale d'assurance en cas d'accident, dont l'origine date de 1868, et de la Caisse nationale d'assurance sur la vie, fondée en 1949 par le regroupement de la Caisse de retraite pour la vieillesse, créée en 1850, et de la Caisse nationale d'assurance en cas de décès, créée en 1868. Par conséquent, l'origine des activités exercées par la Caisse des dépôts et consignations en matière d'assurance de personnes est plus que centenaire et remonte, en fait, à la naissance en France de ce métier.

A l'origine établissement public à caractère administratif, la Caisse nationale de prévoyance a adopté en 1987 le statut juridique d'établissement public industriel et commercial. Puis, par la loi n° 92-665 du 16 juillet 1992 portant adaptation au marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit, l'EPIC devient une société anonyme, dénommée CNP Assurances, relevant du Code des assurances et appartenant au secteur public.

La société est dotée d'un conseil de surveillance et d'un directoire. Elle est placée dans le champ d'intervention de la Commission de contrôle des assurances par laquelle s'exerce le contrôle de l'Etat sur l'ensemble de la profession d'assurance. La société est créée pour une durée de 99 ans, comptée à partir de 1987, et expirera le 15 juillet 2086.

Suite à la loi de privatisation n° 93-923 du 19 juillet 1993, le décret n° 98-619 du 20 juillet 1998 a autorisé le transfert au secteur privé d'une participation minoritaire de l'Etat au capital de CNP Assurances SA. Au terme de cette opération, le secteur public conservera au moins 61 % du capital de la société.

L'arrêté du 6 octobre 1998 fixe les modalités d'attribution des actions. 22,5 % du capital de CNP Assurances SA est introduit en bourse. Avec 40 % du capital, la Caisse des dépôts et consignations devient l'actionnaire de référence. La Poste et les caisses d'épargne détiennent respectivement 20 % et 12,5 % du capital, les autres partenaires 4 % ( Mutuelles de la fonction publique, AGRR, Compagnie suisse de réassurance,...). L'Etat conserve 2 % du capital, dont 1 % provisoirement pour l'attribution d'actions gratuites au terme de 18 mois. Un pacte est signé entre les quatre actionnaires publics : l'Etat, la Caisse des dépôts et consignations, La Poste, les caisses d'épargne.

En septembre 2000 et conformément aux dispositions permises par l'accord initial, les membres du pacte modifient la répartition du capital dans un souci de rééquilibrage au profit du Groupe des caisses d'épargne. Leur participation dans CNP Assurances atteint dorénavant 18 % par la cession de 3 %, 2 % et 0,5 % du capital de la société détenu respectivement par la Caisse des dépôts, La Poste et l'Etat. Simultanément aux acquisitions mentionnées, le groupe des Caisses d'épargne et La Poste regroupent leurs participations (18 % chacune) dans une société holding, Sopassure, qui détient par conséquent 36 % du capital. Cette société, détenue par La Poste et les caisses d'épargne avec respectivement 50,01 % et 49,99 % du capital, fait l'objet d'une gestion paritaire et appartient au secteur public. Avec 37 % du capital de CNP Assurances, la Caisse des dépôts reste le premier actionnaire de l'entreprise.

L'échéance du pacte d'actionnaires, initialement prévue en octobre 2003, est reportée en janvier 2004. Cet accord illustre la volonté commune des quatre actionnaires de consolider le pacte qui les lie, avec pour objectifs, notamment l'autonomie de gestion du directoire, l'amplification du développement des activités en France comme à l'étranger et une rémunération satisfaisante des capitaux investis par les actionnaires.

### Répartition du capital

Situation arrêtée au 5 janvier 2001

Actionnaires	% en capital
Sopassure, dont	35,87
La Poste	17,94
Groupe Caisses d'épargne	17,93
Caisse des dépôts et consignations	36,92
Etat (1)	1,23
<b>Total des actions de concert</b>	<b>74,02</b>
15 mutuelles de la fonction publique	1,56
Compagnie suisse de réassurance	1,50
AGRR Prévoyance	1,00
CNP Assurances (actions détenues en propre)	0,21
Public, personnel et autres	21,71
<b>Total titres CNP Assurances</b>	<b>100,00</b>

(1) Y compris réserve d'actions gratuites aux salariés (octobre 2001)

Bien que CNP Assurances nourrisse des liens intimes avec le secteur public, par son actionnariat en majorité public et par son fonctionnement

étroit avec les réseaux publics de distribution, l'entreprise n'exerce pas de missions de service public, mais des activités purement concurrentielles.

Les seules actions d'intérêt général relèvent du mécénat d'entreprise et se manifestent principalement par l'intermédiaire de la Fondation CNP, qui a consacré plus de 8 millions d'euros depuis 1988 à la recherche médicale, et de l'association Gériapa destinée à l'aide à domicile et à l'hébergement des personnes âgées.

En ce qui concerne le statut des personnels de CNP Assurances, la société emploie des salariés de droit privé, relevant de la convention collective des assurances, et 700 fonctionnaires d'Etat, qui représentent 26 % des effectifs à fin 2000. Par le décret n° 99-791 du 9 septembre 1999, ces fonctionnaires d'Etat sont mis à disposition de la société anonyme jusqu'au 8 décembre 2008. Ils peuvent néanmoins à tout moment solliciter leur réaffectation dans les services de la Caisse des dépôts et consignations.

## **2. Le développement international**

CNP Assurances poursuit une stratégie sélective de développement international à travers des accords de coopération, des partenariats ou des acquisitions. Centrée principalement sur l'Europe, cette politique décline trois orientations majeures :

- s'implanter sur des marchés où l'assurance de personnes présente un fort potentiel de croissance ;
- rechercher des partenaires solidement établis et dotés de réseaux de distribution permettant la diffusion de produits d'assurance vie ;
- exporter son savoir-faire et ses compétences dans le domaine de l'assurance de personnes.

En Europe du Nord, où les acteurs cherchent à enrichir leur offre, le partenariat constitue un moyen privilégié de distribution de produits complétant les gammes locales. En Europe du Sud où les marchés connaissent une croissance importante, le développement passe par des partenariats ou des acquisitions.

*Italie*

L'intérêt de CNP Assurances pour ce marché s'est traduit par la création, dès 1990, d'une société de bancassurance Carivita Assicurazioni Vita, avec la banque Cariplo et le groupe britannique TSB Lloyds. Carivita est désormais détenue à 20 % par CNP Assurances. Aujourd'hui 2<sup>ème</sup> bancassureur italien, Carivita a collecté 1,5 milliard d'euros en 1999, en croissance de 22 % par rapport à 1998.

*Portugal*

En 1999, CNP Assurances a pris le contrôle du groupe du portugais Global composé des compagnies d'assurance dommages Global SA et d'assurance vie Global Vida SA. L'entreprise est ainsi entrée sur le marché portugais de l'assurance dont les perspectives de développement sont les plus élevées d'Europe. En 1999, le groupe Global se situe au 13<sup>ème</sup> rang des assureurs portugais avec un chiffre d'affaires de 92,2 millions d'euros.

*Royaume-Uni*

La CNP a signé en 1999 un accord de coopération avec la compagnie d'assurance vie Prudential plc. Ce partenariat a pour objectif le développement, le marketing et la distribution de produits financiers, d'assurance et d'épargne, chaque partenaire choisissant chez l'autre un nombre limité de produits qu'il ne fabrique pas lui-même pour l'adapter et le distribuer sur son marché domestique. La CNP distribue des produits de risque et de santé, tandis que Prudential plc proposera en France des produits de dépendance. Premier assureur vie britannique, Prudential plc compte plus de 10 millions de clients dans le monde et se positionne comme un acteur majeur aux Etats-Unis et en Asie.

*Argentine*

En 1995, la CNP a créé la société CNP Assurances Compania de Seguros de Vida SA, 11<sup>ème</sup> société d'assurance vie du pays avec 2 % de part de marché, et a signé des accords de distribution avec les banques coopératives.

En 1997, la CNP a pris une participation de 40 % au capital de la compagnie de bancassurance Provincia Vida, filiale de Banco Provincia, 2<sup>ème</sup> banque du pays.

En 2000, CNP Assurances Compania de Seguros de Vida SA a considérablement accru son réseau de distribution en passant un accord de partenariat avec l'un des principaux assureurs argentins, Mercantil Andina.

### *Chine*

CNP Assurances a ouvert, en 1998, un bureau de représentation à Pékin dont le marché de l'assurance vie et de la prévoyance recèle un des potentiels de croissance les plus importants d'Asie. Elle poursuit ses actions auprès des autorités locales afin d'obtenir l'autorisation d'intervenir sur ce marché.

### *Brésil*

Début 2001, CNP Assurances est entrée sur le marché brésilien avec l'acquisition de 50,75 % de Caixa Seguros SA, 6<sup>ème</sup> compagnie d'assurance du Brésil. Avec une classe moyenne en fort développement, le pays est très attractif pour les marchés de l'assurance de personnes.

## **3. Les données financières et sociales**

La valeur intrinsèque (embedded value), notion retenue depuis plusieurs années par les analystes anglo-saxons du secteur de l'assurance, représente l'actif net réévalué augmenté de la valeur économique des contrats gérés (affaires en stock). Selon cette méthode, la valeur intrinsèque de CNP Assurances est de 43,4 euros par action au 31 décembre 2000, en augmentation de 10 % par rapport à l'année précédente.

Au 31 décembre 2000, les placements gérés par CNP Assurances atteignaient 124,4 milliards d'euros en valeur comptable, soit une progression de 13 % sur l'année. Les plus-values latentes s'élèvent à 12,9 milliards d'euros et la valeur de marché des placements gérés atteint donc 137,4 milliards d'euros.

La volonté de CNP Assurances de garantir la meilleure couverture des engagements pris à l'égard de ses assurés est mise en œuvre à travers une stratégie d'investissement en obligations (produits à taux garantis). Depuis 1993, cette approche s'accompagne d'une augmentation régulière de la part des actions dans le montant global de ses investissements, afin de dynamiser les rendements. A la fin 2000, ces placements en actions avaient généré 9,6 milliards d'euros. Par ailleurs, CNP Assurances, l'un des plus importants investisseurs français dans l'immobilier, a poursuivi, ses investissements dans ce domaine qui représentent, à fin 2000, 2,7 milliards d'euros en valeur comptable.

Les objectifs à moyen terme du groupe CNP sont de poursuivre son implantation à l'étranger, de renforcer sa place sur le marché de la santé et sur l'activité d'épargne, de développer les fonds de retraite, les garanties de prévoyance et les garanties décès.

CNP Assurances se donne pour but une progression de son résultat net consolidé (part du Groupe, hors éléments non récurrents, supérieure à 10 % en 2001), ainsi que la poursuite de la croissance de la valeur intrinsèque de l'entreprise.

### Résultats et effectifs

en millions d'euros

<i>Compte de résultat consolidé</i>	1998	1999	2000
<b>Chiffre d'affaires</b>	<b>15 764,8</b>	<b>17 003,9</b>	<b>17 518,2</b>
<i>Charges techniques</i>	(20 193,9)	(23 393,0)	(22 507,9)
<i>Produits nets des placements</i>	5 731,8	7 898,5	6 685,8
<i>Frais d'acquisition et d'administration</i>	(1 021,1)	(1 148,6)	(1 255,1)
<b>Résultat technique</b>	<b>281,6</b>	<b>360,8</b>	<b>441,0</b>
<i>Produits des placements fonds propres</i>	182,9	224,7	234,9
<i>Autres éléments non techniques</i>	5,8	12,8	2,3
<i>Charge d'impôts</i>	(146,2)	(122,4)	(168,8)
<b>Résultat net total</b>	<b>312,5</b>	<b>475,9</b>	<b>509,4</b>
<i>Part des minoritaires</i>	37,8	40,7	42,8
<b>Résultat net part du Groupe</b>	<b>274,7</b>	<b>435,2</b>	<b>466,6</b>
<b>Rendement sur fonds propres (ROE)</b>	<b>11,6 %</b>	<b>12,5 %</b>	<b>13,5 %</b>
<b>Effectif annuel moyen</b>	<b>2 427</b>	<b>2 533</b>	<b>2 638</b>



## **8. Le Crédit immobilier de France**

### **I - LES ACTIVITES**

**1. Le crédit**

**2. La promotion immobilière et la construction**

### **II - LES MISSIONS D'INTERET GENERAL**

**1. Le cadre juridique actuel**

**2. Les évolutions envisagées**

### **III - LE RESEAU**

**1. Les étapes historiques**

**2. La nouvelle organisation**

**3. Les données financières et sociales**





**CREDIT IMMOBILIER DE FRANCE**  
Spécialiste en crédit immobilier.

[www.creditimmobilier.fr](http://www.creditimmobilier.fr)

## I - LES ACTIVITES

### 1. Le crédit

L'activité de crédit constitue le premier pôle de métiers et l'activité dominante des sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI) qui forment le réseau du Crédit immobilier de France. Au regard de son histoire et de son appartenance au monde HLM, le Crédit immobilier de France se présente comme un acteur majeur de la distribution du crédit acquéreur pour tous, et en particulier pour les personnes à revenus modestes.

Jusqu'en 1995, le Crédit immobilier de France était, en qualité de prêteur secondaire, indirectement bénéficiaire du monopole du Crédit foncier de France de la distribution des prêts à l'accession à la propriété (PAP), prêts aidés par l'Etat qui constituaient le cœur d'activité du réseau et sa source principale de revenus. Le désengagement de l'Etat du financement de l'accession à la propriété s'est traduit par une forte diminution des PAP, qui sont passés de 200 000 en 1980 à 40 000 en 1991, dont 8 000 distribués par les sociétés anonymes de crédit immobilier (SACI).

Avec la suppression des PAP en 1995 et la mise en place du prêt à taux zéro distribué par l'ensemble des établissements de crédit, les SACI ont déplacé leur offre vers une production très significative de prêts à taux zéro, de prêts conventionnés et de prêts libres, et se retrouvent aujourd'hui en concurrence avec l'ensemble des établissements de crédit.

En 2000, malgré une pause sur le marché du crédit immobilier due en partie à l'interruption du dispositif Périssol, le Crédit immobilier de France a augmenté sa part de marché sur le segment des prêts immobiliers aux particuliers en France (4,4 % contre 4,3 % en 1999), avec en particulier une part de marché de 14 % en prêts à l'accession sociale et 9,8 % en prêts à taux zéro.

Tout en conservant sa cible historique de clientèle à ressources modestes, le Crédit immobilier de France voit la part des prêts libres continuer d'augmenter, alors que le taux de créances douteuses diminue, passant sous la barre des 2,5 %. Le montant moyen des prêts est en hausse de 13 % environ et s'élève à 49 000 euros.

L'année 2000 a été également l'occasion pour le Crédit immobilier de France d'orienter sa production vers des produits à plus forte valeur ajoutée pour ses clients. La réalisation des deux tiers de sa production à taux révisable, capé ou non, a eu un effet favorable sur les marges dégagées.

## Production de prêts

	<i>en millions d'euros</i>	
	<i>1999</i>	<i>2000</i>
<i>Prêts libres</i>	<i>1748,7</i>	<i>1841,4</i>
<i>Prêts à l'accession sociale</i>	<i>721,5</i>	<i>464,5</i>
<i>Autres prêts conventionnés</i>	<i>189,8</i>	<i>117,7</i>
<i>Prêts à taux zéro</i>	<i>228,7</i>	<i>179,3</i>
<i>Prêts 1 % logement</i>	<i>19,4</i>	<i>15,5</i>
<b><i>Total</i></b>	<b><i>2908,1</i></b>	<b><i>2618,6</i></b>

Le mouvement de recherche de la qualité des signatures qui accompagne la création du marché obligataire européen et la tension sur les primes de risques payées à l'émission qui en résulte, a conduit la Caisse centrale à rechercher des voies alternatives de collecte de ressources. Dans cette optique, elle a élaboré, au cours du dernier semestre 2000, une nouvelle architecture de refinancement basée d'une part sur la titrisation des créances hypothécaires du Crédit immobilier de France, et d'autre part sur la création d'une société de crédit foncier, CIF-Euromortgage.

En offrant aux marchés de capitaux des obligations foncières notées AAA, reflet de la qualité intrinsèque des actifs du groupe, la Caisse centrale a diminué de manière significative le coût de son refinancement en 2001 et amélioré, en corollaire, la compétitivité financière du Crédit immobilier de France.

Il n'en reste pas moins que l'activité de crédit du Crédit immobilier de France se trouve aujourd'hui confrontée à un problème de taille critique. Deux options stratégiques alternatives peuvent être envisagées à cet égard : la constitution, par croissance externe ou alliance, d'un établissement de dimension européenne spécialisé dans le crédit immobilier, ou l'adossement à un réseau bancaire généraliste. Dans chacune de ces hypothèses, se poserait subsidiairement la question de savoir si les SACI conservent une participation, fût-elle minoritaire, dans l'activité de crédit, ou si elles s'en dégagent complètement.

## **2. La promotion immobilière et la construction**

Les métiers de l'immobilier constituent le second volet de l'activité du réseau Crédit immobilier de France. Celui-ci intervient comme acteur et prestataire de services sur le marché de l'immobilier lui-même.

Promotion immobilière, lotissement, construction de maisons individuelles diffuses et administration de biens constituent autant de métiers dont il s'est fait une spécialité principalement sur le segment de marché des ménages à revenus modestes et moyens. Son origine historique et son profil de clientèle l'inscrivent de manière profonde comme acteur de référence dans la politique sociale du logement en France et dans le mouvement des HLM.

Les SACI opérateurs et leurs filiales immobilières représentent globalement le quatrième opérateur immobilier français et conservent leurs positions sur un marché dont plusieurs branches sont en repli.

Ainsi en 2000, la chute du marché de la promotion a été d'environ 26 %. Alors que 101 500 logements avaient été commercialisés en France en 1999, 75 200 seulement l'ont été cette année. Sur ce segment, le Crédit immobilier de France a vu sa production baisser en phase avec la conjoncture.

En ce qui concerne la construction de maisons individuelles, le repli de la production ne s'établit qu'à 3,5%, en raison du développement d'une stratégie d'augmentation des parts de marché sur ce segment. En matière d'administration de biens, le Crédit immobilier de France conserve également ses parts sur un segment de clientèle moyen de gamme et plutôt provincial. D'une manière générale, son absence sur le marché des biens immobiliers professionnels lui permet de mieux résister aux baisses de cycle.

Plus précisément, le Crédit immobilier de France exerce dans ce pôle de métiers quatre activités dont les caractéristiques et les niveaux de production sont les suivants :

#### *La promotion immobilière*

Il s'agit de la vente, en l'état futur d'achèvement, de maisons ou d'appartements groupés. La production a suivi le repli du marché. La commercialisation s'est élevée à 2 150 logements seulement en 2000 contre 3 350 en 1999. Les mises en chantier restent proches du niveau de commercialisation, ce qui maintient le stock achevé à un bon niveau, inférieur à deux mois de vente.

#### *Le lotissement*

Il consiste à vendre des parcelles de terrain aménagées à des familles qui font ensuite édifier pour elles-mêmes une maison individuelle. La production annuelle depuis 3 ou 4 ans est stable et oscille entre 1 150 et 1 400 lots avec un prix moyen avoisinant 30 000 euros par lot.

*La construction de maisons individuelles diffuses*

Il s'agit, à travers des contrats de constructions codifiées par la loi de 1990, de la réalisation de maisons individuelles pour le compte du propriétaire du terrain avec une garantie de livraison à prix et délais convenus. 2 285 maisons individuelles ont été construites en 2000.

**Les principales activités immobilières**

	<i>en unités</i>		
	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
<b><i>Lotissements</i></b>			
<i>Ventes</i>	<i>1 413</i>	<i>1 222</i>	<i>1 150</i>
<i>Mises en chantier</i>	<i>1 009</i>	<i>1 026</i>	<i>1 180</i>
<b><i>Opérations groupés</i></b>			
<i>Ventes</i>	<i>2 131</i>	<i>3 359</i>	<i>2 150</i>
<i>Mises en chantier</i>	<i>2 145</i>	<i>3 395</i>	<i>2 342</i>
<b><i>Construction de maisons individuelles</i></b>			
<i>Ventes</i>	<i>1 686</i>	<i>2 261</i>	<i>2 285</i>

*L'administration de biens*

Enfin, les SACI exercent la gestion de biens immobiliers pour compte de tiers, qu'il s'agisse du métier de syndic ou du métier de gérant. Le parc géré s'élève à 130 000 lots fin 2000.

**II - LES MISSIONS D'INTERET GENERAL****1. Le cadre juridique actuel**

Les missions d'intérêt général qui incombent aux sociétés anonymes de crédit immobilier sont définies par le code de la construction et de l'habitation.

En qualité d'organismes HLM, les SACI sont tout d'abord soumises aux dispositions générales des articles L. 411-1 et L. 411-2 dudit code relatives à l'amélioration des conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées, la mise en œuvre du droit au logement et la recherche de la mixité sociale des villes et des quartiers.

Dans ce cadre, l'article L. 422-4 du même code précise que  
« ces sociétés ont pour objet :

a) de consentir aux personnes physiques des prêts ouvrant droit  
à l'aide personnalisée au logement ;

b) de consentir des prêts complémentaires aux prêts mentionnés  
au a ci-dessus ;

c) d'accorder, aux fins mentionnées à l'article L. 411-1, tout  
prêt qu'elles seront habilitées à distribuer par arrêté conjoint du ministre chargé  
du Trésor et du ministre chargé du logement ;

d) d'effectuer, pour le compte d'organismes d'habitations à  
loyer modéré, le recouvrement des sommes dues par les acquéreurs de  
logements cédés dans les conditions prévues à l'article L. 443-13 ».

En outre, par dérogation à la législation bancaire, les SACI sont  
également habilitées :

« a) à réaliser des constructions destinées à l'accession à la  
propriété, susceptibles d'être financées à l'aide de prêts ouvrant droit à l'aide  
personnalisée au logement ;

b) à réaliser des lotissements ;

c) à réaliser des hébergements de loisirs à vocation sociale dans  
les conditions prévues à l'article L. 421-1 ;

d) à réaliser des opérations de prestations de services liées aux  
activités visées aux I et II du présent article, dans des conditions fixées par les  
clauses types mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 422-5 ».

## **2. Les évolutions envisagées**

Bien que leur distribution de prêts se soit banalisée, les sociétés  
anonymes de crédit immobilier, par leur clientèle et leurs liens avec le  
mouvement HLM, font toujours partie des acteurs de la mixité sociale et  
souhaitent développer des actions participant à la lutte contre les exclusions.

Un savoir-faire ajouté à une implantation locale et une connaissance pointue des marchés constituent les atouts qui font des SACI les partenaires privilégiés des collectivités locales. Le développement ou la restructuration des sites urbains ou des zones périurbaines pourraient logiquement s'inscrire dans les missions sociales nouvelles des SACI.

Au-delà de l'action en faveur de l'accès sociale à la propriété, les besoins des populations les plus défavorisées restent à satisfaire.

A la légitimité sociale historique des SACI dans le secteur de l'accès sociale à la propriété, se substituerait ainsi une nouvelle légitimité sociale fondée sur une redéfinition de leurs missions spécifiques et à la réalisation desquelles des moyens adéquats doivent être affectés.

Le financement de ces nouvelles missions sociales pourrait être assuré soit par le produit de la cession du groupe de crédit, dans l'hypothèse d'un adossement de celui-ci à une banque généraliste, soit par le « dividende social » dégagé par le fruit des activités concurrentielles exercées par les filiales.

Ainsi, la Chambre syndicale a envisagé que les SACI pourraient allouer chaque année une enveloppe de l'ordre de 40 millions d'euros dans le cadre d'une collaboration inter-organismes (HLM, CIL) en faveur du logement social ou au profit d'associations ou d'organisations qui agissent dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Sans attendre la traduction législative de cette réorientation, le Crédit immobilier de France a signé le 30 janvier 2001 une convention avec l'ADIE qui a permis en 6 mois la création et le financement de 200 micro-entreprises par des demandeurs d'emploi dans les quartiers en difficulté.

### **III - LE RESEAU**

#### **1. Les étapes historiques**

Complétant l'œuvre de la III<sup>ème</sup> République en faveur du logement locatif social, avec notamment la loi Siegfried du 30 avril 1894 relative au financement des HBM (habitations à bon marché), la loi Ribot du 10 avril 1908 a permis la constitution d'organismes d'accès à la propriété au profit de personnes disposant de ressources modestes.

Les sociétés anonymes de crédit immobilier sont des sociétés anonymes soumises non seulement aux dispositions générales du Code de commerce sur les sociétés commerciales, mais également, par dérogation, aux dispositions particulières du Code de la construction et de l'habitation relatives aux habitations à loyer modéré.

Les SACI ont connu en 1984 une première mutation avec leur soumission au cadre général de la loi bancaire, et en particulier aux contraintes prudentielles applicables à tous les établissements de crédit. Les SACI occupent, depuis cette date, une place originale dans le monde bancaire en étant les seuls établissements de crédit autorisés à développer une activité de promotion et de construction.

Par ailleurs, le désengagement de l'Etat du financement de l'accession à la propriété s'est traduit par une forte diminution des PAP qui constituaient l'activité principale des SACI.

C'est dans ce contexte que la loi n° 91-457 du 15 mai 1991 a organisé la solidarité financière entre elles, par la constitution d'un réseau bancaire ayant à sa tête un organe central, la Chambre syndicale, et disposant d'une caisse centrale chargée du refinancement.

Le même texte a aussi élargi leur objet social afin de leur permettre de développer leur activité dans le secteur concurrentiel par le biais de filiales banalisées et filialisées, les exonérations fiscales dont les SACI bénéficiaient n'étant maintenues que pour la distribution des PAP et l'activité de promotion-construction en normes PAP et PC.

Une nouvelle étape a été franchie en 1995, avec la suppression des PAP et des normes de construction qui leur étaient attachées. Les aides à l'accession à la propriété ont pris la forme de « prêts à taux zéro » distribués par tous les établissements de crédit

Les SACI ont alors pris naturellement, en raison du profil de leur clientèle, une part de marché relativement importante dans la production des prêts à taux zéro et des prêts conventionnés. Mais, elles ont surtout développé une production de prêts libres qui est aujourd'hui nettement majoritaire. Cette politique s'accompagne cependant d'importants dispositifs de sécurisation des emprunteurs.

## ***2. La nouvelle organisation***

La stratégie du réseau Crédit immobilier de France est définie par la Chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier, organe central régi par les articles L 511-30 et suivants du code monétaire et financier, par l'intermédiaire de ses instances, le Conseil syndical, composé de 35 membres élus par les SACI et le Comité exécutif, composé de 12 membres élus en son sein par le Conseil syndical.

Le contrôle des établissements affiliés au réseau est exercé par un Comité d'audit composé de 5 membres élus par le Conseil syndical et par un corps d'inspection.

La Chambre syndicale a constitué, grâce aux contributions des SACI, un Fonds de garantie et d'intervention qui s'élève à près de 100 millions d'euros au 31 décembre 2000. Ce Fonds est destiné à intervenir en cas de défaillance financière d'un des établissements de crédit affiliés et contribue ainsi à garantir la sécurité et la solidarité du réseau.

Depuis 1999, le Crédit immobilier de France se consacre à la mise en œuvre d'une réorganisation de l'ensemble de ses structures afin de répondre aux nécessités d'une banalisation irréversible de ses métiers de base. A cet effet, le Conseil syndical a pris la décision, en février 1999, de structurer le réseau en séparant strictement les deux métiers qu'il exerce - crédit et immobilier - chacun d'entre eux étant organisé en filière propre répondant à sa logique spécifique, inscrite dans un environnement législatif et réglementaire approprié.

En 2000, il a complété ces orientations stratégiques par un ensemble de décisions : allocation d'un minimum de 80% de ses fonds propres aux activités de crédit conformément à la demande des autorités bancaires ; constitution effective d'un groupe de crédit, avec la prise de contrôle par une holding du capital des filiales exerçant cette activité ; prise de contrôle de la Caisse centrale par la même holding.

La restructuration de l'activité de crédit a induit une concentration et une réduction du nombre de sociétés distributrices de crédit aux particuliers. L'activité de crédit est désormais exclusivement exercée par 22 filiales financières, sociétés dotées de tous les moyens nécessaires à leur développement et à leur rentabilité.

Ces principes de restructuration guident également la transformation du pôle immobilier. La décision d'opérer à travers des filiales de droit commun conduira à un transfert de fait de l'activité et des équipes des SACI à ces sociétés, qui devrait être achevé en 2001.

Ainsi, le réseau du Crédit immobilier de France est aujourd'hui composé :

- de la *Chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier, organe central et tête de réseau* ;

- de 68 sociétés anonymes de crédit immobilier, sociétés mères du réseau ;

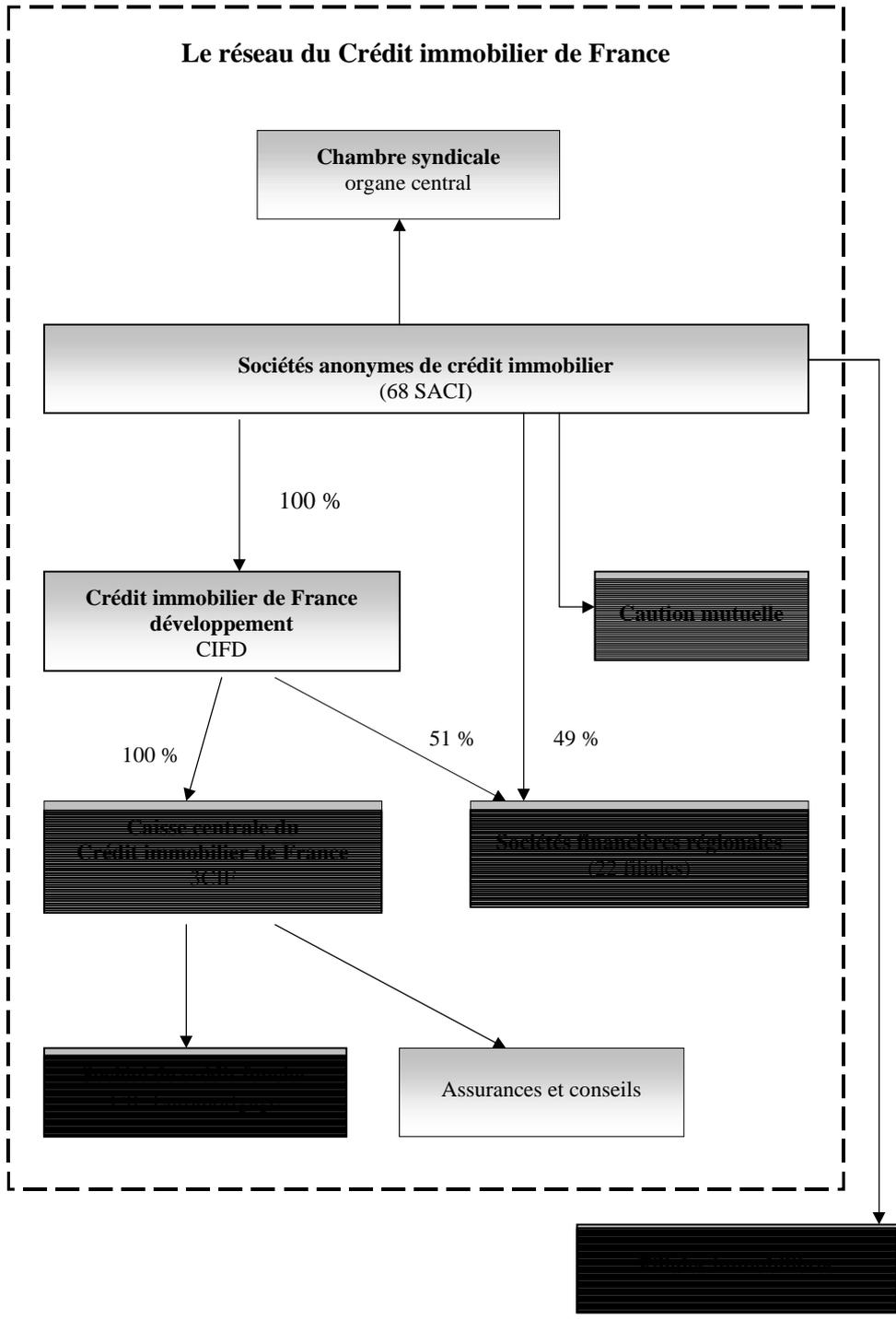
- de *Crédit immobilier de France développement (CIFD), société holding nationale détenue par les SACI, qui pilote et gère l'activité crédit ; elle contrôlera à hauteur de 51 %, au 31 décembre 2001, la totalité des filiales financières* ;

- de *22 sociétés financières régionales, contrôlées par les SACI, directement ou indirectement par l'intermédiaire de CIFD* ;

- de la *Caisse centrale du Crédit immobilier de France, banque qui assure le refinancement du réseau sur les marchés financiers, soit par emprunts obligataires, soit par l'intermédiaire de sa filiale, la société de crédit foncier Euromortgage* ;

- de la *Caution mutuelle du Crédit immobilier de France, organisme à caractère coopératif et mutualiste qui garantit les opérations de promotion immobilière et de construction de maisons individuelles initiées par ses sociétaires.*

Enfin, les SACI contrôlent directement un ensemble de filiales immobilières qui ne font pas partie juridiquement du « réseau ». Ces filiales ne sont pas incluses dans le périmètre de la solidarité financière qui n'intervient qu'en cas de défaillance au niveau d'une SACI.



### 3. Les données financières et sociales

Les fonds propres du réseau résultant des comptes combinés à fin 2000 ressortent, après prise en compte du résultat de l'exercice, à 2,48 milliards d'euros. Le résultat de l'exercice s'élève à 123 millions d'euros. Dans la logique de séparation des activités et d'allocation des fonds propres nécessaires à chacune d'entre elles, l'activité de crédit en 2002 devrait bénéficier d'une allocation de fonds propres globale de 1,9 milliard d'euros correspondant à 80 % du total, les 20 % restants étant affectés au pôle immobilier.

Le bilan de la Caisse centrale du Crédit immobilier de France au 31 décembre 2000 atteint 16,4 milliards d'euros contre 15,4 milliards d'euros à la fin de l'année 1999, soit une progression de 6 %. La Caisse centrale a réalisé en 2000, 2,6 milliards d'euros de commandes de production nouvelle.

Malgré la logique économique de détente des taux d'intérêt à long terme sur l'année 2000 et l'aplatissement de la courbe des taux, la répartition en flux des refinancements accordés aux filiales régionales a fortement évolué en faveur des taux révisables : 67 % contre 43 % en 1999.

L'exercice 2000 marque une nette progression du volume des capitaux levés avec un total de 4,6 milliards d'euros contre 3,5 milliards d'euros en 1999.

#### Principales données financières et sociales

	<i>en millions d'euros</i>	
	1999	2000
<i>Encours de prêts bruts</i>	16 477	16 739
<i>Fonds propres</i>	2 424	2 485
<b><i>Total de bilan</i></b>	<b>22 796</b>	<b>23 544</b>
<b><i>Produit net bancaire</i></b>	<b>407</b>	<b>365</b>
<b><i>Résultat net consolidé</i></b>	<b>147</b>	<b>123</b>
<i>Ratio de solvabilité</i>	22,4 %	21,2 %
<b><i>Effectifs</i></b>	<b>2 908</b>	<b>2 691</b>



# Monographies thématiques





## ANNEXE C

### MONOGRAPHIES THEMATIQUES

Deux questions touchant à l'économie sociale et solidaire ont paru mériter un approfondissement particulier.

S'agissant de *l'appui à la création de petites entreprises*, le Haut Conseil a surtout souhaité faire œuvre descriptive, en proposant, autant que faire se pouvait, une synthèse des initiatives pour le moins foisonnantes que connaît ce domaine.

Quant à *l'épargne solidaire*, elle a donné lieu à un travail plus normatif, avec l'élaboration de trois textes de nature législative.

*1. L'appui à la création de petites entreprises :  
un foisonnement d'initiatives*

#### **A. Les structures**

##### **Les structures naissent d'initiatives locales ...**

En France, l'aide à la création d'entreprises, en particulier pour les plus petites d'entre elles, n'est pas organisée par l'Etat de manière centralisée au sein d'une administration, mais fonctionne de manière décentralisée grâce à l'existence de plus de 3000 structures réparties sur le territoire national.

Elles prennent en charge les porteurs de projet depuis l'idée créatrice jusqu'aux premières années de vie de l'entreprise. Ces structures naissent d'initiatives locales, souvent à partir de la volonté de quelques personnes animées, que ce soit à titre personnel ou à titre professionnel, par l'objectif du développement économique de leur ville, de leur région, ou, d'une façon générale, de leur environnement de proximité.

Parmi les objectifs poursuivis, la lutte contre l'exclusion financière occupe une place importante. Il s'agit de proposer une alternative ou une suite aux actions caritatives. Ainsi, une nouvelle forme de solidarité se manifeste, non plus par des dons, mais sous la forme d'organisation de systèmes

financiers ouverts aux plus démunis. Dans cette perspective se sont créés, depuis les années quatre-vingt, divers organismes destinés à l'insertion sociale par la voie économique de personnes écartées par leur pauvreté financière, physique ou sociale des circuits traditionnels du crédit.

Par leur statut, associations de loi 1901 pour la plupart, ces organismes sont juridiquement indépendants des pouvoirs publics et se considèrent d'essence privée. Néanmoins leurs moyens de fonctionnement reposent le plus souvent sur des dotations publiques, qu'elles proviennent directement de l'Etat ou des collectivités locales, ou indirectement par le biais d'entités publiques comme la Caisse des dépôts et consignations. Poursuivant les objectifs de création d'emplois, de lutte contre l'exclusion financière, et d'insertion sociale, ces structures accomplissent au demeurant des missions d'intérêt général.

#### *Les organismes d'accueil et de conseil*

Le porteur de projet s'adressera naturellement en premier lieu à la chambre consulaire régionale qui concerne son projet – chambre de commerce et d'industrie, chambre de métiers – afin d'obtenir accueil, orientation et conseils. Les **chambres consulaires** ont mis ainsi en place des « Espaces Entreprendre » jouant le rôle de guichet unique. Un tel Espace permet au créateur ou au repreneur d'accéder, par une seule entrée, à un ensemble diversifié de prestations et de services répondant à ses besoins tout au long de son parcours. Avec l'aide de spécialistes, l'organisme concerné valide la démarche et remet au porteur de projet un « passeport Entreprendre », gage de crédibilité du projet et promesse de garantie auprès des banques.

Il pourra également s'adresser aux **boutiques de gestion**, associations locales fournissant des prestations de formation et d'expertise comprenant les étapes de diagnostic, de plan de création et d'accompagnement du projet. La boutique de gestion reçoit et accompagne tous types de publics et s'adresse particulièrement à l'entreprise individuelle et à la SARL. Après la création, elle peut réaliser, sur demande, des études spécifiques ou des audits internes. Auprès des collectivités territoriales, la boutique de gestion favorise l'esprit d'entreprise par des dispositifs de couveuses, de pépinières d'entreprises, ou de maisons d'initiatives économiques locales. Elle mène également des actions de sensibilisation à la création d'entreprise dans les lycées et universités.

*Les organismes facilitateurs de financement*

***Une des difficultés majeures, sinon la difficulté majeure, de la création d'entreprise réside dans le financement du projet. Lorsque le créateur a rassemblé des fonds propres d'origine personnelle, familiale ou issus de proches, ceux-ci restent souvent d'un montant faible et insuffisant pour assurer le financement global. Le créateur s'adressera alors de façon naturelle aux banques.***

***Or, les coûts d'instruction du dossier étant élevés par rapport au montant du prêt et les risques encourus parfois importants, la rentabilité escomptée du prêt n'est guère attrayante pour les banques. De ce fait, le secteur bancaire commercial accorde rarement seul les prêts nécessaires à la création de petites entreprises à une clientèle le plus souvent en état de précarité financière, qui ne constitue pas sa cible privilégiée.***

***C'est pourquoi différentes associations se sont créées afin de pallier cette lacune. Elles peuvent ainsi préparer et instruire les dossiers pour les banques, les sélectionner, apporter directement ou indirectement une garantie et une caution pour le prêt. Elles suivent et accompagnent alors l'entreprise naissante et limitent de ce fait les échecs et le taux de sinistralité : elles rendent le prêt possible. Elles peuvent aussi prêter elles-mêmes sur fonds propres ou mobiliser des dispositifs d'Etat tels que le prêt à la création d'entreprises (PCE) ou l'encouragement au développement d'entreprises nouvelles (EDEN).***

S'agissant des micro-projets portés par des chômeurs, Rmistes ou publics en voie d'insertion, l'*Association pour le droit à l'initiative économique* (ADIE) propose le « crédit solidaire au service de l'insertion ». L'ADIE aide des personnes exclues du marché du travail, et n'ayant pas accès au crédit bancaire, à créer leur propre emploi (sous la forme d'entreprise individuelle, Sarl, travailleur à domicile,...). Le domaine d'activité est ouvert, mais la majorité des créations s'effectue dans le secteur des services, du petit commerce et de l'artisanat. Le taux de survie des entreprises ainsi financées (75% après 2 ans d'existence) est le même que celui de la moyenne nationale pour la création d'entreprise.

L'ADIE concrétise le projet de création d'activité, facilite les démarches administratives, organise des sessions de formation, puis décide de l'attribution du prêt après étude du dossier. Le montant du prêt est faible et se situe dans le champ du micro-crédit. Enfin, l'ADIE assure le suivi de l'entreprise après son démarrage et pendant la durée de remboursement du prêt de 2 ans.

Les créations d'entreprises de plus grande taille, PME en devenir, sont aidées par les associations du réseau **Entreprendre**. Elles s'adressent à des créateurs ayant le potentiel de futurs chefs d'entreprise. Elles fonctionnent par l'engagement personnel et bénévole de chefs d'entreprises qui apportent leur expérience et leur méthode aux créateurs. Ils les accompagnent et, également, les intègrent aux réseaux économiques locaux. En échange, le créateur, devenu chef d'entreprise, aidera à son tour de la même façon les autres créateurs. Essentiellement sur fonds propres, les associations du réseau **Entreprendre** octroient des prêts d'honneur sans intérêts ni garantie. Les entreprises créées appartiennent en majorité au domaine de l'industrie.

Entre ces deux pôles, existe une multitude de **plates-formes d'initiative locale**. Ces organismes autonomes choisissent leur mode d'organisation, leur champ d'intervention et les publics visés en fonction du contexte socio-économique du territoire concerné. Chaque plate-forme fait appel à des professionnels, salariés ou bénévoles, ayant une compétence dans un domaine particulier de la création d'entreprise. De même, ils assurent les fonctions d'accompagnement, de parrainage et de financement sous forme de prêts d'honneur par la mobilisation de fonds. Les plates-formes d'initiatives locales prennent en général appui sur des institutions existantes qui les hébergent, telles que les chambres de commerce.

***Il existe aussi de nombreuses autres associations, opérant à un niveau local, naissant d'initiatives le plus souvent privées et construites à partir d'une aventure humaine. Les méthodes utilisées sont assez proches et reposent sur les différents principes déjà évoqués.***

*Les caisses solidaires*

***Alors que les ressources des réseaux de financement et d'accompagnement proviennent essentiellement d'aides publiques ou privées, quelques organismes organisent la collecte directe de fonds auprès d'épargnants. Souhaitant effectuer un investissement socialement utile, des personnes physiques ou morales apportent à ces établissements une épargne « militante », qui sera ensuite prêtée à des créateurs ayant difficilement accès au crédit bancaire traditionnel.***

***Le taux de rémunération de l'épargne varie de 1% à 5% et avoisine en moyenne 2%. Certains épargnants renoncent à toute rémunération. Les fonds collectés servent à l'octroi de prêts à un taux proche du taux d'usure, de l'ordre de 6,5%. Les recettes provenant du différentiel de taux entre la collecte et les prêts sont censées être suffisantes pour couvrir les dépenses, en particulier celles liées aux prêts non remboursés. A ce jour, l'équilibre de l'exploitation paraît néanmoins difficile sans subventions externes.***

Les caisses solidaires régionales, la *Caisse solidaire Nord-Pas-de-Calais* et la *Caisse sociale de développement local de Bordeaux*, collectent une épargne locale sur une zone géographique déterminée. Elles parviennent à réunir les collectivités territoriales, les agences locales des banques ainsi que les citoyens autour du développement économique et social d'une région. Le capital initial a été constitué grâce à des contributions financières importantes de plusieurs partenaires, dont la région du Nord-Pas-de-Calais pour la Caisse solidaire. Les épargnants choisissent les secteurs dans lesquels leur épargne sera investie. Un lien direct personnalisé s'opère ainsi entre l'épargnant et le fruit de son épargne. L'affectation de l'épargne respecte des objectifs de transparence, de solidarité et d'éthique.

Les prêts, de faible montant, sont accordés en grande majorité aux personnes en situation d'exclusion financière, chômeurs et Rmistes, qui désirent créer leur entreprise. Les projets soutenus concernent tout aussi bien le développement rural que les secteurs du commerce, de l'artisanat ou des services.

La *Nouvelle économie fraternelle* (NEF) est une société financière constituée de membres faisant généralement partie de réseaux ou associations. Sur l'ensemble du territoire national, elle soutient des projets, parfois d'une taille importante, qui respectent une éthique culturelle, sociale ou écologique. Ainsi, elle appuie la création d'entreprise principalement dans les domaines du logement, du commerce équitable et des produits biologiques.

*Ces établissements disposent de peu de personnel permanent et s'appuient en grande partie sur des partenaires extérieurs, qu'il s'agisse de l'adossment à un garant financier tel que la Caisse centrale de crédit coopératif, ou de l'accompagnement et du suivi des créateurs, confiés à des réseaux spécialisés.*

#### *Les associations d'investisseurs locaux*

Pour apporter leurs concours aux créateurs, en prenant une participation dans le capital d'une société en création ou en premier développement, se sont mises en place des associations d'investisseurs telles que *les Clubs d'investisseurs pour une gestion alternative et locale de l'épargne solidaire* (CIGALES) et les *Associations love money pour l'emploi*. Composées de personnes physiques, elles ont aussi pour objectif de favoriser le rapprochement entre épargne et investissement pour le développement local et la construction d'une économie solidaire respectueuse d'une éthique. Outre l'aspect financier, elles assument également l'accompagnement et le suivi des sociétés qu'elles financent.

*Les CIGALES sont des clubs organisés sous la forme d'une indivision volontaire. Elles constituent et gèrent un portefeuille collectif de placement en parts sociales ou en actions de sociétés (Sarl, SA, Scop). Très petites structures de capital-risque, elles mobilisent chacune l'épargne d'une quinzaine de membres pour doter en fonds propres les petites sociétés. Ces associations entrent dans le capital de la société à une hauteur comprise entre 5 000 F et 30 000 F et aident ainsi, sans apport extérieur, les petites entreprises. Chaque membre d'une CIGALES investit environ 3 000 F par an et retrouvera en moyenne sa mise au bout de 5 ans. La plus-value attendue pour les membres n'est donc pas financière mais sociale.*

*Les associations Love money, de création plus récente, s'intéressent à des sociétés plus importantes de type PME. Elles investissent plus de 100 000 F par société et attendent un retour sur investissement.*

... mais participent de démarches fédératrices

*Toutes ces structures naissent et fonctionnent à l'intérieur d'un périmètre local mais, réunies, complètent progressivement le maillage du territoire national. Certains moyens sont mis en commun et échangés, de telle sorte que la plupart de ces structures font partie de différents réseaux : le réseau des boutiques de gestion, le réseau Entreprendre, France Initiative Réseau (FIR) rassemblant les plates-formes d'initiative locale, le réseau Entreprendre en France rassemblant les Espaces Entreprendre des chambres de commerce, la fédération des CIGALES. L'ADIE est, quant à elle, une association nationale possédant des délégations régionales.*

*L'appartenance à certains réseaux, outre la cible des créateurs et de leur projet visée, nécessite l'acceptation de principes et règles d'ordre éthique. Ces réseaux mettent en valeur des critères de solidarité qui placent l'homme au centre de son environnement.*

La coexistence de ces réseaux nationaux pourrait conduire à un certain manque de lisibilité. C'est la raison pour laquelle un partenariat entre réseaux tend à s'instituer. Ainsi se sont créés le collectif *Synergie*, ayant pour objectif de renforcer les actions et mesures d'aide à la création d'entreprise, et ceci de façon cohérente auprès des pouvoirs publics, et récemment, la *Fédération des organismes contribuant à la création d'entreprises et à leur reprise* qui a édicté une charte commune aux différents réseaux introduisant en particulier une démarche qualité pour le métier.

Le collectif *Finansol* réunit de son côté la plupart des acteurs qui s'intéressent à la collecte de l'épargne solidaire, associations mais aussi établissements bancaires proposant des produits d'épargne solidaire, c'est à dire des FCP et des Sicav dédiés sur ce thème. Finansol mène une mission de valorisation des circuits des finances solidaires et recherche une reconnaissance collective au niveau du grand public. Elle développe des actions de communication auprès des médias et au travers de rencontres. Elle attribue un label d'épargne solidaire, gage de solidarité et de transparence.

Finansol recherche aussi une reconnaissance de l'épargne solidaire auprès des pouvoirs publics. Elle propose l'adoption de mesures fiscales incitatives, ou encore la prise en compte des spécificités de la finance solidaire dans la législation bancaire nationale et européenne.

Au niveau national, *l'Agence pour la création d'entreprises* (APCE) assure la collecte, l'analyse et la diffusion des informations sur le sujet. Elle met à disposition des opérateurs des ressources méthodologiques et guide le porteur de projet dans ses premières démarches au travers de ses éditions, du Minitel ou de son site Internet. Cette association agit en faveur de la constitution et du développement de réseaux de soutien aux créateurs, repreneurs et cédants d'entreprises, au niveau local, national et européen.

En outre, l'APCE assure le secrétariat général du *Conseil national de la création d'entreprise* (CNCE) présidé par le secrétaire d'Etat en charge des PME, du commerce, de l'artisanat et de la consommation. Le CNCE, à travers quatre commissions, réfléchit aux améliorations à apporter concernant la promotion de l'esprit d'entreprise et l'information, le financement, l'essaimage, et l'accompagnement.

De création plus récente, *l'Agence des PME*, est une structure légère chargée de conduire différents chantiers autour de groupes de travail, pas exclusivement consacrés à la *création* de PME. Ce groupement d'intérêt économique a pour membres fondateurs l'APCE, la BDPME et la Caisse des dépôts, mais il est ouvert à des nouveaux partenariats. Il travaille actuellement à l'élaboration d'un portail d'information Internet, d'un observatoire des PME et à une évaluation des interventions des structures accompagnant les PME-TPE.

## **B. Les méthodes**

*Ne pas s'en tenir à l'acte juridique de création ...*

***L'acte de création va bien au-delà de l'acte juridique d'immatriculation de l'entreprise au registre du commerce ou au répertoire des métiers. Il met en jeu de multiples compétences – humaines, techniques, commerciales, financières, juridiques – parmi un public a priori peu formé et prédisposé, et ne possédant pas de culture entrepreneuriale.***

L'idée, le projet, le plan de création, la naissance de l'entreprise, les premières années de vie, le développement de l'entreprise et sa pérennité sont autant d'étapes à franchir. C'est pourquoi il est nécessaire d'**accompagner** le créateur dans ses démarches, bien au-delà de l'aspect technique. Les réseaux dits d'accompagnement précités réalisent ces tâches d'expertise, d'assistance technique, de soutien humain, et pour certains également de parrainage.

***Ce parcours peut aussi jouer un rôle de crible et de sélection afin de ne laisser naître en vain un projet n'ayant que peu de chances d'aboutir. Un échec peut en effet avoir des conséquences traumatisantes sur une personne s'étant personnellement beaucoup investie, avec l'espoir de se construire un avenir professionnel meilleur.***

### **... grâce à une autre façon de financer ...**

La création des très petites entreprises concerne au premier chef des personnes en situation de précarité financière voire d'exclusion bancaire. Mais, même lorsqu'ils ne sont pas interdits bancaires, les créateurs ont beaucoup de difficultés à réunir les fonds nécessaires. La formule commune « on ne prête qu'aux riches » prend tout son sens économique à ce sujet. Puisque les banques commerciales n'ont pas intérêt à prêter aux porteurs de petits projets, d'autres mécanismes économiques doivent ici prendre le relais du marché défaillant.

Ces mécanismes de financement font appel :

- soit à des ressources provenant de partenaires publics, semi-publics ou privés. Ils proposent un prêt sur fonds propres ou en partenariat avec une banque, ou aident à l'obtention d'un prêt par l'apport d'une garantie ou caution ;

- soit à des ressources provenant des citoyens. C'est le cas des caisses solidaires qui collectent une épargne auprès de personnes physiques, et par un circuit encore plus court, des associations d'investisseurs locaux qui prêtent leur propre argent aux sociétés.

En outre, l'aide financière ne se traduit généralement pas par un prêt unique. Le montage peut se composer de divers prêts obtenus auprès de plusieurs organismes, ou le plus fréquemment, d'un prêt aidé couplé à un prêt bancaire complémentaire. L'effet de levier est donc déterminant.

### **... mettant en œuvre des outils originaux ...**

#### *Le prêt à la création d'entreprise (PCE)*

La création récente de cet outil vise à faire accéder les très petites entreprises aux garanties de la Sofaris. Pour les projets d'un montant inférieur à 300 000 francs, ce prêt est accordé sans garantie ni caution personnelle au taux des emprunts d'Etat sur une durée de 5 ans avec un différé de remboursement d'un an. Ce prêt d'un montant compris entre 3 000 et 8 000 euros doit être accompagné d'un concours bancaire à moyen ou long terme d'un montant au moins équivalent, sans pouvoir excéder 16 000 euros, et dont les caractéristiques (taux, montant, durée,...) sont librement fixées par la banque. Le PCE finance en priorité les besoins immatériels de l'entreprise : constitution du fonds de roulement, frais de démarrage. Il s'obtient auprès des banques ou par l'intermédiaire d'un réseau d'accompagnement qui étudiera le dossier.

#### *Les autres fonds de garantie*

Le Fonds de garantie pour les structures d'insertion par l'économique (FGIE) géré par *l'Institut de développement de l'économie sociale* (IDES), offre une garantie partielle (jusqu'à 50%) à des prêts d'établissement de crédit finançant des besoins en fonds de roulement ou d'investissement accordés à des associations ayant pour objet l'aide à la création ou à la reprise d'entreprise par des chômeurs, Rmistes ou personnes en difficulté d'insertion professionnelle. Ce fonds contre-garantit également les prêts de l'ADIE, de la Caisse solidaire du Nord-Pas-de-Calais et de la Caisse sociale de développement local de Bordeaux.

L'IDES gère également le Fonds de garantie pour la création, la reprise ou le développement d'entreprise à l'initiative des femmes (FGIF).

Par l'intermédiaire de fonds territoriaux, *France active* intervient dans le cautionnement de prêts bancaires. La garantie peut atteindre 65% pour les entreprises en création sur une durée de 5 ans. Ce fonds intervient auprès des mêmes publics en difficulté. Il travaille en complémentarité avec les acteurs locaux de l'accueil de personnes en situation précaire et de l'accompagnement de porteurs de projet. De surcroît, ce fonds apporte une expertise financière et bancaire aux porteurs de projet.

Le fonds de garantie *Entreprendre en France* des chambres de commerce cautionne les prêts bancaires à hauteur de 65%, à la condition que le créateur ne soit pas interdit bancaire.

#### *Le dispositif EDEN*

*L'Encouragement au Développement d'Entreprises Nouvelles* (EDEN) s'adresse aux jeunes de moins de 26 ans et aux bénéficiaires de minima sociaux, créateurs ou repreneurs d'entreprise, ainsi qu'aux salariés reprenant leur entreprise en difficulté. Le dispositif EDEN comprend des mesures d'exonération de charges sociales (Aide aux chômeurs créateurs repreneurs d'entreprises, ACCRE), le maintien des revenus sociaux pendant un an, et une avance remboursable.

***A l'origine, EDEN avait pris la forme d'une avance remboursable, un prêt sans intérêt financé par l'Etat d'un montant maximal de 40 000 francs pour un seul créateur, sur une durée de 5 ans au plus avec un différé de remboursement de 18 mois maximum. Son attribution était subordonnée à l'obtention d'un financement complémentaire. Depuis septembre 2001, elle a été transformée en subvention, les autres caractéristiques étant inchangées.***

***Les réseaux d'accompagnement et de financement peuvent être sélectionnés par appel d'offres comme organismes délégataires ayant compétence pour instruire les demandes dans un département donné. Dans un certain nombre de départements, les services déconcentrés de l'Etat, en l'occurrence la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), assurent l'instruction des demandes.***

#### *Le prêt sur fonds propres*

Une association sans but lucratif a le droit de prêter de petites sommes, sur ses ressources propres, pour des projets à vocation sociale. C'est ainsi que les réseaux associatifs lèvent des fonds provenant de sources diverses,

d'origine publique ou privée, pour financer des prêts selon des modalités variables aux existences de petites entreprises.

Comme les fonds propres des associations ne sont pas en général suffisants pour satisfaire la demande, elles ont aussi recours à des adossements bancaires, notamment auprès des établissements du secteur mutualiste. Une disposition de la loi relative aux nouvelles régulations économiques devrait en outre leur permettre de prêter directement sur ressources empruntées.

### *L'épargne solidaire*

***L'épargne solidaire, alimentant les caisses solidaires régionales et provenant de personnes physiques, est essentiellement constituée sur deux supports financiers : compte à terme et livret d'épargne. La NEF propose également aux épargnants un plan d'épargne populaire à long terme et un compte-chèque.***

***Cependant, la collecte provient aussi, voire essentiellement, de personnes morales : entreprises, congrégations, comités d'entreprise,...***

*... faisant appel à des partenaires variés*

Les ressources des réseaux associatifs, des fonds de garantie et des caisses solidaires ont des origines variées. Les partenaires financeurs peuvent être classés selon leur nature :

### *Les partenaires publics*

***Outre les fonds d'origine budgétaire qu'abondent les fonds de garantie gérés par Sofaris et l'IDES, ainsi que le dispositif EDEN, certains réseaux bénéficient de subventions du ministère de l'emploi et de la solidarité, du secrétariat d'Etat aux PME, au commerce, à l'artisanat et à la consommation et du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.***

***Ils peuvent aussi bénéficier de subventions d'établissements publics. Le premier d'entre eux, la Caisse des dépôts et consignations, joue un rôle majeur et est véritablement omniprésent dans le financement des structures. Au travers de son programme PME-Emploi, l'établissement public exerce dans ce domaine une mission d'intérêt général consistant à promouvoir la création d'entreprises et d'emplois en France dans le secteur marchand.***

***Au niveau européen, le Fonds social européen (FSE) a pour objet de soutenir les demandeurs d'emploi et les personnes menacées d'exclusion du marché du travail. Il apporte une contribution importante pour développer l'emploi dans l'Union.***

Enfin, la nature locale de la démarche conduit naturellement les collectivités locales (Régions, départements, communes) à apporter leur concours au développement de leur zone d'intervention.

#### *Les partenaires semi-publics*

Les établissements financiers du secteur mutualiste et coopératif sont des partenaires privilégiés, de par les missions d'intérêt général qui leur sont reconnues ou simplement par option philosophique. Citons parmi eux, le Crédit coopératif, les banques populaires, le Crédit mutuel, les caisses d'épargne.

#### *Les partenaires privés*

Sans pour autant vouloir accueillir au sein de leurs agences un public spécifique, certaines grandes banques commerciales participent néanmoins au financement des réseaux. Des entreprises privées industrielles font également du mécénat dans la mouvance de cette cause solidaire. Ces sociétés participent directement au financement ou par l'intermédiaire d'une fondation.

#### *Les acteurs individuels*

La solidarité envers les créateurs se manifeste aussi au niveau individuel par les cotisations aux associations, la participation à des structures d'investissement ou par l'effort des épargnants qui renoncent à tout ou partie de la rémunération de leurs placements

Enfin, de nombreuses personnes oeuvrent de manière bénévole ou faiblement rémunérée, et contribuent à l'équilibre financier des structures. Ce dévouement constant, qui se retrouve chez tous les acteurs, est une caractéristique forte de ce milieu associatif.

### Les réseaux nationaux d'aide à la création de petites entreprises

		<b>ADIE</b>	<b>Boutique de Gestion</b>	<b>Entreprendre en France</b>	<b>France Active</b>	<b>France Initiative Réseau</b> (Plates-formes d'initiatives locales)	<b>Réseau Entreprendre*</b>
<b>Les créateurs</b>		Chômeurs, Rmistés	Public fragile	Tout public non interdit bancaire	Chômeurs, Rmistés, entreprises d'insertion	Tout public	Futurs chefs de PME
<b>Emplois par entreprise</b>		De 1 à 3	de 1 à 10	de 1 à 10	de 1 à 10	de 1 à 10	de 3 à 10 plus de 10 à terme
<b>Montant du projet</b>		50 000 F en moyenne	TPE	TPE	de 70 000 F à 250 000 F	de 50 000 F à 300 000 F	de 250 000 F à 3 000 000 F
<b>Intervention financière</b>							
<i>Prêt</i>	Montant	≤ 30 000 F	Non	Non		50 000 f en moyenne sans intérêts	180 000 F en moyenne sans intérêts
<i>Sur fonds propres</i>	Intérêts	Taux du marché					
<i>Garantie</i>	Montant	≤ 30 000 F	Non	Non	75 000 F en moyenne	Non	Non
<i>Sur prêt bancaire</i>	Hauteur	de 50 % à 80 %			de 50 % à 80 %		
<b>Nombre de projets traités en 2000</b>	Accueillis		40 000	166 000	6 000	17 000	
	Expertisés		15 000	66 000	2 000	6 000	
	Financés		2 800			2 000	200
<b>Couverture du territoire</b>		69 départements	120 implantations en France	177 « Espaces Entreprendre »	32 fonds territoriaux	211 plates-formes d'initiative locale	14 associations régionales

\* Les associations membres du réseau Entreprendre sont affiliés à France Initiative Réseau. Mais, si elles partagent avec les plates-formes d'initiatives locales la même philosophie (prêts d'honneur sans intérêts ni garantie, accompagnement), elles s'intéressent à des projets sensiblement plus ambitieux.

**ADIE**

Association pour le Droit à l'Initiative Economique

<b>Année de création</b>	1988
<b>Objectif</b>	Mise en place d'un outil de financement à la création d'entreprise aux personnes exclues du système bancaire classique Chômeurs, Rmistes
<b>Public concerné</b>	
<b>Taille du projet</b>	50 000 F environ de 1 à 3 emplois
<b>Interventions</b>	Aide au montage des projets Instruction des demandes de financement  <b>Attribution d'un prêt solidaire</b> Sur fonds propres avec contre-garantie par le FGIE (IDES) à hauteur de 70% Ou par l'apport d'une garantie à un prêt bancaire auprès d'une banque partenaire (banques mutualistes et coopératives) à hauteur de 50% à 80%  30 000 F maximum sur 2 ans taux d'intérêt du marché caution personnelle de 50%  Délégation de l'attribution de la prime du dispositif EDEN dans de nombreux départements  Prêt de matériel  Suivi post-crétation Formation personnalisée ou collective  2800 prêts solidaires
<b>Activité annuelle</b>	
<b>Réseau</b>	14 régions, 69 départements
<b>Partenaires</b>	Fonds social européen Dgefp, Das, Div, Datar, Fas,... Conseils régionaux, Conseils généraux, Communes,... Caisse des dépôts Crédit mutuel, Crédit immobilier de France, Crédit coopératif, Caisses d'épargne, Banques populaires,... BNP, BRED,... Fondations Agir pour l'emploi, Accenture, Caisse d'épargne, Canal +, Macif, Paribas,... Auchan, Carrefour, EDF, GDF, France Télécom, Microsoft, Système U, Groupe Vauban,...

France Initiative Réseau  
(Plates-formes d'initiative locale)

<b>Année de création</b>	1979
<b>Objectif</b>	Mobilisation de fonds pour financer, sous forme de prêts d'honneur, la création d'entreprises et intervention de compétences économiques locales pour le parrainage des créateurs et l'accompagnement de l'entreprise en création  Tout public, chômeurs en majorité
<b>Public concerné</b>	De 50 000 F à 300 000 F environ De 1 à 10 emplois
<b>Taille du projet</b>	Aide au montage des projets
<b>Interventions</b>	<b>Attribution d'un prêt d'honneur</b> Sur fonds propres 50 000 F en moyenne sur 2 à 5 ans sans intérêts sans caution  Aide à l'obtention d'un prêt bancaire auprès de banques partenaires (banques mutualistes et coopératives) avec le concours d'organismes de garantie  Délégation ou sous-délégation de l'attribution de la prime du dispositif EDEN dans certains départements  Suivi technique par cadres ou experts Parrainage par un chef d'entreprise
<b>Activité annuelle</b>	17 000 projets accueillis et réorientés 6 000 projets expertisés et accompagnés 2 800 entreprises financées
<b>Réseau</b>	211 plates-formes d'initiative locale (PFIL)
<b>Partenaires</b>	Fonds social européen Ministère de l'emploi et de la solidarité, Secrétariat d'Etat aux PME, Datar, Anvar,... ACFCI, Conseils régionaux,... Caisse des dépôts Banques mutualistes EDF , France Télécom, KPMG, Société générale,... Entreprises adhérentes

## Réseau Entreprendre

<b>Année de création</b>	1986
<b>Objectif</b>	Accompagner les projets de création de futures PME par des chefs d'entreprise en respectant les principes de priorité de l'homme, de gratuité et d'échange  Futurs chefs d'entreprise
<b>Public concerné</b>	
<b>Taille du projet</b>	De 250 000 F à 3 000 000 F, 1 200 000 F en moyenne De 3 à 10 emplois à la création, plus de 10 emplois à terme
<b>Interventions</b>	Evaluation, validation des projets de création Appui financier et méthodologique
	<b>Attribution d'un prêt d'honneur</b> Sur fonds propres
	de 100 000 F à 300 000 F sur 5 ans, 180 000 F en moyenne sans intérêt sans caution
	Intégration du créateur dans les réseaux économiques locaux Parrainage par un chef d'entreprise Accompagnement collectif et individuel pendant 3 ans  200 projets soutenus
<b>Activité annuelle</b>	
<b>Réseau</b>	14 associations régionales  Collectivités territoriales Caisse des dépôts
<b>Partenaires</b>	Caisses d'épargne, Crédit mutuel,... Fondation de France,... Auchan, Ernst & Young, Groupe Vauban,... Entreprises adhérentes

## France Active

<b>Année de création</b>	1988
<b>Objectif</b>	Lutte contre l'exclusion professionnelle et bancaire en soutenant des projets de création d'entreprise et en inscrivant l'insertion économique dans le développement local
<b>Public concerné</b>	Demandeurs d'emploi de longue durée, Rmistes Entreprises d'insertion, projets « nouveaux services-emploi jeunes »
<b>Taille du projet</b>	de 70 000 F à 250 000 F environ de 1 à 10 personnes valeurs supérieures pour les structures d'insertion Instruction des demandes de financement
<b>Interventions</b>	<b>Apport d'une garantie à un prêt bancaire</b> auprès d'une banque partenaire (banques mutualistes et coopératives) à hauteur de : 65 % pour les entreprises en création 50 % pour les entreprises en développement 80 % pour certaines micro-entreprises  200 000 F maximum sur 5 ans  en complément, possibilité d'attribution d'un prêt sur fonds propres par le Fonds commun de placement insertion-emploi ou participation de la SIFA (Société d'investissement France Active) au capital de l'entreprise  Suivi financier pendant la durée du prêt
<b>Activité annuelle</b>	6 000 projets accueillis 2 000 projets expertisés 1 000 entreprises financées
<b>Réseau</b>	32 fonds territoriaux
<b>Partenaires</b>	Fonds social européen Collectivités territoriales Caisse des dépôts BFCC, Crédit mutuel, Crédit coopératif, Banques populaires, Caisses d'épargne,... Crédit agricole, BNP,... Fondation Macif, ...

## Entreprendre en France

<b>Année de création</b>	1986
<b>Objectif</b>	Développement de l'envie d'entreprendre en facilitant l'accès des porteurs de projets à une panoplie de ressources locales Porteurs de projets de création ou de reprise
<b>Public concerné</b>	de 1 à 10 personnes
<b>Taille du projet</b>	
<b>Interventions</b>	Accueil dans un « Espace Entreprendre » Montage du projet Validation du projet et délivrance du « passeport Entreprendre »  aide à l'obtention d'un prêt bancaire avec le concours d'organismes de garantie partenaires (Sofaris, Siagi, Socama) à hauteur de 70 % si non interdiction bancaire  Immatriculation par les chambres consulaires Suivi post-crédation pendant 3 ans
<b>Activité annuelle</b>	166 000 pré-accueil 66 000 diagnostics 101 000 immatriculations
<b>Réseau</b>	177 « Espaces Entreprendre » situés dans les chambres consulaires
<b>Partenaires</b>	Anvar Caisse des dépôts Sofaris, Siagi, Socama AFB, Crédit mutuel, Caisses d'épargne, Banques populaires BNP, Crédit agricole, Société générale FNAIM, MAAF assurances,... EDF, Peugeot,...

## Boutiques de gestion

<b>Année de création</b>	1979
<b>Objectif</b>	aide à la création de petites entreprises génératrices d'emplois pour des personnes sans culture entrepreneuriale  Public fragile
<b>Public concerné</b>	de 1 à 10 personnes
<b>Taille du projet</b>	
<b>Interventions</b>	Accueil, diagnostic, de l'idée au projet d'entreprise plan de création, processus d'accompagnement formations techniques à la carte  Suivi post-crétion sur 2 ans
<b>Activité annuelle</b>	40 000 diagnostics 15 000 plans de création 5 000 entreprises créées
<b>Réseau</b>	120 implantations en France (sauf Alsace)
<b>Partenaires</b>	Fonds social européen Ministère de l'économie et des finances, Ministère de l'emploi et de la solidarité, Secrétariat aux PME, Secrétariat à l'économie solidaire Datar, Défis jeunes, Agefiph,.. Collectivités locales BDPME France Télécom, Microsoft, MACIF, La Poste, Groupe Vauban,...

### Personnes rencontrées

M. Yves Barnoux	Administrateur national
M. François-Xavier Bordeaux	Président
M. Guy Brabant	Président
M. Patrice Bouquet des Chaux	Membre du Directoire
M. Guy Dequeker	Consultant
M. Maurice Gaudiot	Directeur du Développement
M. Jean-François Gaudot	Délégué général
Mme Valérie Grémilliet	Directrice
Mme Pauline Grosso	Secrétaire générale
M. Didier Havette	Directeur délégué
M. François Hurel	Délégué général
Mme Lucette Jaunet	Directrice
M. Aristide Jérémie	Coordonnateur
M. Bernard Joubrel	Président
M. Emmanuel Kasperski	Directeur
M. Emmanuel Landais	Directeur
M. Christian Marbach	Président
M. Franck Mauras	Directeur
M. Marc Méry	Secrétaire général
M. André Mulliez	Président
Mme Maria Nowak	Présidente
Mme Dominique Perrin	Directrice
M. Jacques Pierre	Directeur
Mme Marie-France Pot	Chargée de mission
M. Hervé Quernée	Délégué général
M. Henri Rouillé d'Orfeuil	Président
M. Grégory Retz	Directeur
Mme Delphine Roux	Chargée de mission
M. Patrick Sapy	Délégué régional
M. François Soulage	Président directeur général
M. Christian Tytgat	Directeur général
Mme Joëlle Vernisse	Présidente
Mme Anne Wintrebert	Directeur TPE

Fédération des Cigales	Pantin
Caisse sociale de développement local	Bordeaux
Reims Initiative	Reims
Société financière de la NEF	Lyon
Réseau entreprendre	Roubaix
Caisse solidaire Nord-Pas-de-Calais	Roubaix
France Initiative Réseau	Paris
Reims Initiative	Reims
Finansol	Paris
Agence des PME	Paris
Agence pour la création d'entreprises	Paris
BG Ouest	Nantes
Fédération des Cigales	Pantin
Armor Initiative	Saint-Brieuc
AIRDIE	Montpellier
ADIE	Paris
Agence des PME	Paris
Gironde Initiative	Bordeaux
Boutique de gestion	Paris
Réseau entreprendre	Roubaix
ADIE	Paris
Boutique de gestion	Béziers
France Active	Paris
ACFCI	Paris
Bretagne développement initiative	Rennes
Finansol	Paris
Initiative CLE	Lille
ADIE	Ris-Orangis
ADIE	Paris
ESFIN	Nanterre
Caisse solidaire Nord-Pas-de-Calais	Roubaix
Boutique de gestion	Montpellier
Caisse des dépôts et consignations	Paris



## 2. Mesures législatives proposées en faveur de l'épargne solidaire

Au mois de septembre 2001, M. Christian Tytgat, directeur général de la Caisse solidaire du Nord-Pas-de-Calais a présenté à M. Guy Hascoët, secrétaire d'Etat à l'Economie solidaire, un rapport intitulé « *Promouvoir l'épargne solidaire* » comportant six préconisations :

- Création d'une banque solidaire nationale ;
- Ouverture du capital des outils financiers solidaires à toutes les collectivités territoriales ;
- Création d'un fonds national de garantie de l'économie solidaire ;
- Amélioration de la fiscalité de l'épargne solidaire ;
- Création d'un livret d'épargne solidaire ;
- Placement d'une fraction de la trésorerie des organismes d'HLM auprès des caisses solidaires.

Le Haut Conseil ne s'est pas prononcé sur l'opportunité et la faisabilité de celles de ces mesures qui présentaient un aspect institutionnel important pouvant aller, en ce qui concerne la dernière des préconisations, jusqu'à un bouleversement des règles de la comptabilité publique. Il a en revanche considéré comme étant de sa compétence de rechercher une traduction législative concrète aux propositions qui comportaient des implications fiscales, susceptibles de faire l'objet d'amendements au projet de loi de finances pour 2002. En liaison avec l'association Finansol, trois dispositions législatives ont donc été élaborées.

### A. Extension de l'avantage «Madelin» aux investissements indirects dans les entreprises solidaires

L'article 19 de la loi du 19 février 2001 sur l'épargne salariale a inséré dans le code du travail un article L. 443-3-1 donnant une définition précise des *entreprises solidaires*, en leur assimilant «*les organismes dont l'actif est composé pour au moins 80 % de titres émis par des entreprises solidaires ou les établissements de crédit dont 80 % de l'ensemble des prêts et des investissements sont effectués en faveur des entreprises solidaires*».

Il a par ailleurs défini les *fonds solidaires* dans lesquels est susceptible d'être investie une partie des sommes recueillies dans le cadre d'un plan partenarial d'épargne salarial volontaire régi par l'article L. 443-1-2 dudit code, tel qu'il résulte de l'article 16 I de la même loi. Comme le fonds commun de placement à vocation éthique «Insertion-Emplois» de France Active, ces fonds sont soumis à des règles prudentielles extrêmement strictes. Leur actif doit être composé d'au moins 90 % de titres cotés ou liquidités, et il suffit qu'il comporte, à travers des fonds communs de placements à risques ou sociétés de capital-risque, 2 % de titres émis par des entreprises solidaires, pour avoir droit à la même qualification. Bien évidemment, du fait de leur caractère peu risqué, ces fonds solidaires ne sauraient être rendus éligibles à l'avantage «Madelin».

Il ne paraît pas davantage opportun d'étendre ce dernier à des *fonds communs de placement à risques solidaires* ou à des *sociétés de capital-risque solidaires*, dont le statut pourrait s'inspirer de l'ajout à l'article L. 214-39 du code monétaire et financier réalisé par la loi sur l'épargne salariale. En effet, ni la société de capital-risque, ni le fonds commun de placements à risques, ne constituent des supports juridiques adaptés à la collecte de ce type d'épargne solidaire qui par nature, n'engendre guère de revenus ou plus-values.

Il est pourtant souhaitable d'ouvrir l'avantage «Madelin» à certains investissements *indirects* dans les entreprises solidaires. En effet, nombre d'entre elles n'ont pas la forme juridique d'une société de capitaux, premier critère d'application de l'article 199 terdecies-0 A du code général des impôts. Et quand elles remplissent cette condition, elles se prêtent souvent mal à des participations directes de personnes physiques.

La solution la plus simple consiste à admettre au bénéfice de l'avantage «Madelin», les entreprises solidaires telles que le code du travail les définit désormais. La mesure n'affecterait évidemment pas la situation de celles de ces entreprises qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun et exercent une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale, et sont de ce fait d'ores et déjà éligibles. Mais elle permettrait aux intermédiaires financiers de l'épargne solidaire, qui satisfont eux-mêmes aux critères de définition de l'entreprise solidaire, d'accéder à leur tour à l'avantage «Madelin», pourvu qu'ils soient exemptés de la condition de détention de la majorité de leur capital par des personnes physiques.

Sachant qu'en tout état de cause, la borne temporelle de cet avantage, initialement fixée au 31 décembre 1998, a été prorogée une première fois jusqu'au 31 décembre 2001 par la loi de finances pour 1999 et devra l'être à nouveau par la loi de finances pour 2002, la mesure proposée pourrait prendre la forme de la disposition complémentaire suivante :

*Le § I de l'article 199 terdecies-0 A du code général des impôts est ainsi modifié :*

1° - Au a) sont ajoutés les mots « ou, quelle que soit son activité, est considérée comme une entreprise solidaire au sens de l'article L. 443-3-1 du code du travail. »

2° - Au c) est ajoutée la phrase « *Toutefois, cette condition ne s'applique pas dans le cas d'une entreprise solidaire au sens de l'article L. 443-3-1 du code du travail.* »

## **B. Création d'un régime d'épargne solidaire**

Si l'affectation à des missions d'intérêt général des ressources du livret A des caisses d'épargne et de La Poste, ainsi que du livret bleu du Crédit mutuel, est assurée par une centralisation des fonds auprès de la Caisse des dépôts et consignations, deux autres régimes d'épargne réglementée et défiscalisée fonctionnent selon des modalités banalisées et décentralisées : l'épargne-logement et le compte pour le développement industriel.

Sur ce modèle, où la conformité de l'emploi des fonds collectés à la mission d'intérêt général concernée fait l'objet d'un contrôle *a posteriori*, pourrait être institué un **régime d'épargne solidaire** comportant, à l'image de l'épargne-logement, un livret, liquide mais à rémunération modeste, et un plan comportant un engagement minimum d'immobilisation des fonds et assorti d'un taux d'intérêt plus élevé, grâce à une prime versée par l'Etat.

Cette mesure pourrait faire l'objet des dispositions législatives suivantes :

*Art. 1<sup>er</sup>. – Il est créé au chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre II du code monétaire et financier, une section 6 intitulée « L'épargne solidaire » ainsi rédigée :*

*Art. L. 221-30 – Les dépôts d'épargne solidaire sont reçus par les établissements de crédit ou les institutions ou services mentionnés à l'article L. 518-1 du présent code qui s'engagent par convention avec l'Etat à appliquer les règles fixées pour le fonctionnement de l'épargne solidaire.*

*« Art. L. 221-31 – Les dépôts d'épargne solidaire prennent soit la forme de livrets à vue soit celle de plans contractuels d'épargne à terme déterminé. Dans ce dernier cas, ils ouvrent droit, lors du retrait des fonds, au versement par l'Etat d'une prime d'épargne. Les dépôts d'épargne solidaire sont affectés à des prêts à des entreprises solidaires au sens de l'article L. 443-3-1 du code du travail. Les fonds non employés à ces opérations sont placés en liquidités. Les modalités d'application des dispositions du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »*

*Art. 2. – Il est inséré dans l'article 157 du code général des impôts un 9° sexies ainsi rédigé : « 9° sexies - les intérêts des sommes inscrites sur les comptes d'épargne solidaire ouverts en application de l'article L. 221-31 du code monétaire et financier, ainsi que la prime d'épargne versée aux titulaires de ces comptes. »*

### **C. Inclusion des entreprises solidaires dans le champ des organismes ouvrant droit à réduction d'impôt sur le revenu et assimilation à un don du manque à gagner consenti par l'épargnant solidaire**

En assimilant « l'abandon exprès de revenus ou de produits » à des « dons et versements » pour l'ouverture des droits à réduction d'impôt prévus par l'article 200 du code général des impôts, l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2000 a mis fin à une discrimination préjudiciable à « l'épargne de partage », c'est-à-dire l'attribution par des particuliers du produit de leurs placements financiers à des organismes caritatifs.

Désormais, les revenus de cette épargne peuvent être adressés directement par l'établissement verseur au bénéficiaire final, sans pour autant priver le donateur des avantages fiscaux correspondants.

Toutefois, ces dispositions nouvelles ne concernent pas les épargnants solidaires qui renoncent à tout ou partie de la rémunération à laquelle ils pourraient prétendre, au profit de l'institution de financement solidaire auprès de laquelle ils ont déposé leurs fonds<sup>1</sup>. Or, c'est pourtant dans ce cas que les avantages d'un « circuit court » sont les plus évidents.

Une extension des avantages fiscaux prévus par l'article 200 du code général des impôts aux dons en faveur de l'économie solidaire, notamment lorsqu'ils prennent la forme d'une renonciation à des produits financiers dus par l'organisme bénéficiaire, paraît donc justifiée. Cette mesure soulève toutefois deux questions de principe.

**1° - Doit-elle s'appliquer à toutes les entreprises solidaires au sens de la loi sur l'épargne salariale, ou seulement aux établissements de crédit qui les financent ?**

Dans la seconde éventualité, ne seraient visés que les comptes à terme de financement solidaire, proposés notamment par la société financière de la NEF et la Caisse solidaire du Nord-Pas-de-Calais. La première hypothèse aurait au contraire un champ d'application beaucoup plus large, englobant en particulier les comptes courants d'actionnaires.

Elle peut toutefois être envisagée sans craindre d'abus, en raison de la définition législative stricte de l'entreprise solidaire, qui doit de surcroît faire l'objet d'un agrément ministériel.

---

<sup>1</sup> Si par exemple, il y a abandon total du taux d'intérêt  $i$  que le collecteur des fonds est disposé à servir, c'est autant de gagné pour celui-ci. Mais, en l'état actuel du droit, l'épargnant ne peut bénéficier de la réduction d'impôt à laquelle il pourrait prétendre s'il commençait par encaisser les produits financiers en question avant de les reverser à un organisme caritatif qui les rétrocéderait à son tour à l'institution de financement solidaire.

Par rapport à cette dernière hypothèse, avec un taux  $t$  de taxation forfaitaire des revenus d'épargne par prélèvement libératoire et un taux  $x$  de réduction d'impôt, le manque à gagner de l'épargnant est donc égal à  $x(1-t)i$ , tandis que l'avantage de l'abandon des intérêts pour le dépositaire des fonds est  $ti$ .

Le bilan pour l'ensemble des deux ne sera donc favorable au « circuit court » que si  $t > x(1-t)$ . Or, cette condition ne sera pas remplie avec, par exemple,  $t = 26\%$  et  $x = 50\%$ . Et elle ne le sera évidemment jamais, aussi faible que soit le taux  $x$  de la réduction d'impôt, si le revenu susceptible d'être abandonné est lui-même défiscalisé ( $t = 0$ ).

## 2° - Par rapport à quelle référence le revenu abandonné sera-t-il mesuré ?

Dans le cas de l'épargne de partage traité par la loi de finances rectificative pour 2000, cette deuxième question ne se pose pas : au vu des obligations contractuelles du dépositaire des fonds, le déposant décide éventuellement de conserver par-devers lui une fraction du revenu auquel il a droit, de telle sorte que le reliquat constitue sans équivoque son don.

Mais lorsqu'il y a identité entre le débiteur des intérêts susceptibles d'être abandonnés et le bénéficiaire du don, les choses deviennent moins claires. Sans aller jusqu'à imaginer que des collecteurs d'épargne solidaire pourraient offrir une rémunération théorique très avantageuse dans le seul but de gonfler artificiellement la libéralité correspondant à son abandon, ainsi que l'avantage fiscal y afférent, la nécessité d'un encadrement se fait sentir.

Certains font observer que les institutions de financement solidaire, déjà soumises à de strictes règles prudentielles visant à sécuriser les capitaux qui leur sont confiés, seraient bien en peine de servir une rémunération comparable à celle qui pourrait normalement être obtenue pour des placements équivalents. Ils estiment en conséquence que la différence entre les conditions du marché et la rémunération offerte par l'institution de financement solidaire est en elle-même constitutive d'un don qui devrait être assorti d'un avantage fiscal, indépendamment du don supplémentaire qui résulterait de l'abandon éventuel de tout ou partie de ladite rémunération.

Cependant, cette analyse ne paraît pas devoir être retenue. En effet, la notion de « *manque à gagner* » est tout à fait étrangère à la définition des bases de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Si les plus-values ne sont taxées qu'à leur réalisation, quand bien même elles seraient devenues potentiellement certaines depuis longtemps, les moins-values ne sont déductibles, sous certaines conditions, qu'une fois constatées.

A ces considérations théoriques, s'ajoutent des raisons pratiques. Prendre comme référence, par exemple, le taux du livret A ou celui de l'intérêt légal pourrait convenir à de l'épargne courte mais non à des dépôts à terme de dix ans. Or, ce serait s'engager dans des complications inextricables que de devoir rechercher, pour chaque type de placement solidaire, la rémunération « normale » qu'il aurait pu trouver sur le marché.

D'ailleurs, la notion d'*abandon exprès* de revenu introduite par la loi de finances rectificative pour 2000 s'entend de revenus qui auraient pu être encaissés de manière certaine en vertu d'obligations contractuelles du dépositaire des fonds, si le déposant n'avait pas accepté d'y renoncer par une manifestation de volonté dépourvue d'ambiguïté.

Hormis les produits réglementés tels que le livret d'épargne solidaire ou le plan d'épargne solidaire, définis précédemment, il paraît donc sage de laisser au collecteur d'épargne solidaire le soin de définir lui-même, pour chaque produit proposé, la rémunération de référence correspondante, dont l'abandon ne sera qu'une option parmi d'autres offertes à l'épargnant.

Tout au plus pourrait-on, de manière à se prémunir contre d'éventuels abus, disposer un garde-fou en prévoyant que ladite rémunération de référence ne doit pas dépasser 80 % de celle en vigueur sur le marché pour un placement équivalent.

Sous le bénéfice de ces observations, pourrait être proposé la disposition législative suivante (avec entre [ ], l'option « garde-fou ») :

***Au 1. de l'article 200 du code général des impôts, il est inséré un f. ainsi rédigé :***

« f. d'entreprises solidaires ou assimilées, au sens de l'article L. 443-3-1 du code du travail.  
[Lorsqu'il s'agit d'un organisme bénéficiant de l'abandon exprès de revenus ou produits dont il est débiteur, ceux-ci doivent provenir de placements réglementés ou offrant une rémunération ne dépassant pas 80 % de celle procurée par le marché pour une épargne de mêmes caractéristiques.] »