Rapport sur l'équilibre des Fonds d'Epargne

MM. Philippe Nasse et Christian Noyer[1] ont remis, le 29 janvier 2003, à M. le Ministre de l'Economie, des finances et de l'industrie le rapport rendant compte de la mission ayant pour objet « *d'étudier l'équilibre actuel et futur des Fonds d'Epargne, de faire des propositions quant aux moyens à mettre en œuvre afin d'assurer cet équilibre ainsi qu'aux principes de fonctionnement des Fonds d'Epargne pouvant être actualisés dans le cadre d'un mandat de l'Etat à la CDC* » .

Les principales conclusions du rapport sont les suivantes.

L'ensemble formé de l'épargne sur livret, de sa gestion à la CDC et des prêts qu'elle permet de financer est soumis à rude concurrence : autres produits d'épargne offerts au public, autres prêteurs, nouveaux outils de marché. L'ensemble du circuit de l'épargne réglementée est au reste de la finance comme le Minitel face à Internet : une bonne idée en son temps, mais qui risque de se faire submerger.

Pour assurer la pérennité de l'ensemble, le rapport propose une remise au net guidée par trois principes :

- *l'évaluation des décisions* de façon que la politique publique soit davantage étudiée **avant** la décision et ses conséquences mesurées **après** ;

- *la neutralité concurrentielle* car c'est la règle à laquelle la France a souscrit, comme tous les autres Etats de l'Union européenne, et c'est un gage d'efficacité économique ;

- *la clarification du rôle de* l'Etat afin que l'Etat actionnaire prélève son dividende, non pas discrétionnairement mais selon des règles prudentielles et comptables clarifiées.

Il est proposé qu'un Comité de gouvernance des Fonds d'épargne soit créé, avec pour rôle la surveillance de la mise en œuvre concrète de ces principes, sous l'autorité de la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations.

De façon plus précise, le rapport contient un ensemble de propositions qui concernent les taux servis aux épargnants, la collecte de cette épargne, la sûreté de sa gestion et les prêts quelle permet de financer.

[1] Philippe Nasse est ancien Directeur de la Prévision, Conseiller-maître à la Cour des comptes et Vice-président de la Commission de la concurrence. Christian Noyer est ancien Directeur du Trésor, et ancien Vice-président de la Banque centrale européenne.

Les taux. Le problème est de satisfaire l'épargnant… et les emprunteurs (notamment les organismes d'HLM). La solution raisonnable est de fixer le taux du livret A un peu au-dessus de l'inflation pour que l'épargnant ait une rémunération réelle positive, mais un peu au-dessous des taux d'intérêt à court terme pour que l'argent parvienne finalement à un prix supportable aux emplois d'intérêt général qu'il sert à financer : c'est-à-dire d'abord le logement social et la rénovation urbaine, mais également les PME et les artisans dont le rôle est essentiel pour le développement économique et l'emploi.

Ce taux n'est pas introuvable : c'est précisément, à peu de chose près, l'un des taux directeur de la Banque centrale. C'est pourquoi il est proposé de lier le taux du livret A à ce taux directeur, avec une « formule » automatique qui est justifiée dans le rapport. Une fois le taux du livret A fixé, les autres peuvent s'en déduire assez simplement.

La collecte. Il s'agit de propositions techniques, mais aux conséquences importantes, sur les taux de centralisation des fonds collectés et sur la rémunération des réseaux collecteurs. Les propositions sont prioritairement guidées par le souci de mieux assurer la neutralité concurrentielle de notre système et de le rendre plus efficace.

La sûreté. L'effectivité de la garantie publique généralement accordée à l'épargne sur livret passe par l'adoption de règles de gestion particulièrement prudentes. Les propositions visent à une codification plus stricte de ces règles, notamment pour ce qui concerne les fonds propres. En outre la mise en œuvre des deux principes généraux d'évaluation et de clarification du rôle de l'Etat vient renforcer cette sûreté.

Les prêts. Il est de la responsabilité de l'Etat de choisir les domaines bénéficiaires de ces prêts ; il est de celle de la Caisse des Dépôts et consignations qu'ils soient distribués et gérés efficacement. Pour atteindre ces buts, la mise en œuvre de l'évaluation est essentielle. Le rapport y ajoute des propositions visant à modifier certaines des caractéristiques de ces prêts compte tenu des risques dont on veut protéger tant les Fonds d'épargne que les organismes de logement social. Il propose aussi que des mécanismes plus concurrentiels soient mis en œuvre dans la distribution de ces prêts.

Au total, outre les trois « principes », Le rapport aboutit à vingt deux propositions succinctement rappelées dans le tableau ci-après.

Liste résumée des propositions

Propositions de principe :
a - Evaluer toute mesure relative à la collecte, à la gestion et à l'utilisation de l'épargne réglementée
b - Respecter le principe de la neutralité concurrentielle
c - Attribuer à l'Etat le résultat financier des Fonds comme à un actionnaire et non à son titre de garant

Propositions particulières :

1- Fixer le taux servi sur le livret A en l'indexant sur celui de la « facilité de dépôt » de la Banque centrale européenne
2- En cas d'impossibilité due à une configuration exceptionnelle de la politique monétaire, le faire fixer par la Banque de France
3- Réduire fortement l'écart des taux servis sur le Livret A et le LEP
4- Maintenir la centralisation totale des produits collectés dans le cadre d'un oligopole
5- Décider un taux de centralisation, unique par produit, pour les produits banalisés, notamment pour le CODEVI (sauf cas particulier de La Poste)
6- Fixer a *priori* l'enveloppe globale attribuée à la rémunération des collectes puis la répartir entre les réseaux selon les variables principales caractéristiques de leurs coûts
7- Passer sous la responsabilité de La Poste la gestion financière de ses prêts d'épargne logement, dans le cadre d'un mandat de gestion confié à la CDC
8- Clarifier la gestion des fonds CODEVI entre la Caisse des dépôts et la BDPME
9- Simplifier le mécanisme juridique des CODEVI
10- Promouvoir le prêt aux organismes de logement social plutôt qu'aux opérations
11- Réexaminer la répartition des risques de taux entre les Fonds d'épargne et les organismes bénéficiaires des prêts ; adapter les modalités des prêts aux résultats de cet examen.
12- Généraliser la méthode de refinancement des prêts par enchères pour les prêts hors logement social
13- Mandater les Fonds d'épargne pour qu'ils assurent la sécurité technique des fonds
14- Définir les règles prudentielles et les montant de fonds propres garantissant cette sûreté
15- Appliquer aux Fonds, en règle générale, les règles comptables bancaires de droit commun
16- Etudier une règle particulière concernant le portefeuille d'investissement des Fonds
17- Regrouper les gestions en quatre sections au plus
18- Subordonner les prélèvements ou extensions des missions publiques décidés par l'Etat à la vérification des règles de sûreté
19- Etablir chaque année le bilan de la réalisation des actions correspondant aux missions publiques
20- Créer un Comité de gouvernance chargé de décider et contrôler, sous l'autorité de la Commission de surveillance, la mise en forme de la politique publique menée par les Fonds
21- Charger ce Comité de mesurer l'impact des évolutions économiques et financières, et en particulier de suivre l'évolution des comportements d'épargne
22- Placer l'évaluation sous la responsabilité de ce Comité, notamment l'évaluation de toutes les propositions qui précédent