

ÉPARGNE, RETRAITE PREVOYANCE IDEALE

LES CAISSES D'ÉPARGNE, LA CAISSE DES RETRAITES ET LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS (1816-1850)

ZHENG KANG et JEAN-MARIE THIVEAUD

MISSION DES TRAVAUX HISTORIQUES, CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS

La loi du 31 mars 1837 charge la Caisse des dépôts de la gestion des fonds des caisses d'épargne, les capitaux sont garantis par l'Etat et la Caisse accomplit cette mission pour le compte du Trésor, selon des modalités réglées avec le Ministre des Finances. La Caisse des dépôts devient ainsi à la fois le dépositaire de l'Etat-dépensier et le dépositaire de la prévoyance populaire, dans la logique de la loi de 1816 qui a fixé sa technicité propre, marquée au coin de la sécurité et de la maîtrise du long terme, donc de l'utilité publique. L'origine de ce mécanisme, mis en place il y a cent cinquante ans plonge ses racines intellectuelles, techniques, politiques dans un passé plus lointain. Les conditions de cette alliance, sa longue négociation, parfois pénible, n'ont point été dictées par le hasard.

65

Les caisses d'épargne en quête du dépositaire

L'irruption de la prévoyance dans la pensée des Lumières et sa traduction rapide et miraculeuse en termes financiers, économiques et sociaux, aux quatre coins de l'Europe, l'élaboration opérationnelle du nouveau concept de l'épargne qui lui est associé, stimulent des créativité institutionnelles très nombreuses. Les modèles de caisse d'épargne, visant le plus généralement les classes laborieuses et l'horizon d'une retraite pour leurs vieux jours, se multiplient et se perfectionnent dans les trois dernières décennies du siècle. Certains trouvent une réalisation, en Allemagne ou en Angleterre, vers la fin des années 1790. En

France où les projets théoriques comme les expérimentations avaient été plus précoces et plus significatifs, les troubles politiques de la Révolution et, plus encore, l'absence d'une institution dépositaire publique, appelée par tous les vœux des premiers créateurs, retardent la mise en œuvre.

La théorie classique de l'économie politique dessine déjà une première ébauche du circuit où se rejoignent l'investissement et l'épargne. Dans l'esprit d'Adam Smith, l'épargne est l'investissement additionnel à l'économie productive mais le père de l'économie politique anglaise ne répond pas, cependant, à la question qui en dérive logiquement : comment organiser l'épargne, par qui et pour qui ?

Pour des raisons différentes, les promoteurs des caisses d'épargne, avant la Révolution, découvrent la fonction de l'épargne par des considérations pratiques. Ils sont obnubilés par le postulat magique des intérêts composés et cherchent par quel miracle du ciel ils pourront réaliser les promesses qui y sont attachées.

Franklin, Price, Condorcet, Lavoisier et tant d'autres, se laissent volontiers éblouir par les perspectives mathématiques de l'accumulation de petites épargnes.

66

Ainsi tous les projets de caisse d'épargne naissent alors d'une pensée généreuse qui prétend insérer ces institutions dans le système financier et le circuit économique, pour le plus grand bonheur de l'humanité.

En l'an VIII (1800), dans le premier statut de la Banque de France (du 28 pluviôse), l'article 5 prévoit d' "*ouvrir une Caisse de placements et d'épargne dans laquelle toute somme au-dessus de cinquante francs y serait reçue pour être remboursée aux époques convenues. La Banque paierait l'intérêt de ces sommes : elle en fournirait des reconnaissances au porteur ou à l'ordre*". Dans la loi du 24 germinal an XI qui définit les statuts fondamentaux de la Banque, on retrouve les mêmes dispositions. Cette clause sera oubliée par la Banque elle-même et l'on n'en trouve plus trace dans les nouveaux statuts approuvés par le décret impérial du 16 janvier 1808.

Cet oubli, conscient ou non, sera lourd de conséquences. Si le projet avait été réalisé, sa mise en œuvre aurait changé complètement le paysage du système financier français, avant même la Restauration. A l'époque, la Banque est le dépositaire des fonds de la Caisse d'amortissement, créée, dans le même an VIII, quelques mois avant, et le gouvernement lui a confié ces capitaux pour lui servir de soutien. La constitution d'une caisse d'épargne au sein de la Banque, aurait alors créé un véritable service de dépôts à intérêt et la réunion de ces deux services dépositaires dans une banque d'émission aurait été une innovation financière de première importance.

Cependant, dans cette époque particulièrement troublée, la Banque décide de limiter la portée de ses opérations. Impliquée souvent malgré elle dans les aventures militaires napoléoniennes, elle a des rapports difficiles avec un gouvernement guerrier et jaloux de son fief financier. La Banque se définit, de plus en plus au cours du règne, comme une banque commerciale de type classique et elle abandonne ou se voit enlever par l'Etat son rôle originel de dépositaire de l'Etat, et, de la même manière, renonce, de gré ou de force, à l'idée d'aménager une caisse d'épargne dans ses murs.

Dans le même temps, les promoteurs prérévolutionnaires du modèle de caisse d'épargne ont accumulé plusieurs expériences. En vain, Dupont de Nemours, Silvestre Lacroix, Mourgues, Thiberge, etc., ont essayé de combiner le principe d'une caisse d'épargne avec les institutions à caractère philanthropique comme les monts-de-piété. Et s'il subsistait à la fin de la Révolution plusieurs sociétés tontinières, si l'Empire avait laissé naître quelques associations de secours mutuels, toutes ces structures se heurtaient au même problème d'accès difficile au marché financier, faute, précisément, d'un dépositaire central.

Consciente de cette situation, dans son premier rapport au Parlement, en novembre 1816, la Commission de la surveillance des deux Caisses d'amortissement et, des dépôts et consignations propose alors aux Chambres, qui l'approuvent, la création d'une caisse nationale d'épargne, dans la nouvelle structure qui représente désormais l'Etat-dépositaires. Le projet inséré dans le rapport, est en fait un petit résumé des fondements philosophiques, économiques et techniques de la prévoyance, médités et démontrés par un grand nombre de financiers, calculateurs et savants, au siècle des Lumières.

Emmanuel Duvillard, statisticien et héritier spirituel de Condorcet, était l'inspirateur de ce texte, auprès de du Tremblay, directeur général des deux Caisses, ancien commis de Turgot. Duvillard n'avait pas cessé, pendant plus de vingt ans, de pousser sur tous les bureaux révolutionnaires et impériaux, mais en vain, l'institution de cette miraculeuse caisse d'épargne, projet chéri de ses infortunés amis et maîtres Lavoisier, Condorcet et Clavière. Du Tremblay, directeur général octogénaire des deux nouvelles institutions, ancien directeur de la Caisse de l'an VIII et de la Caisse de l'extraordinaire de 1790, n'était pas moins passionné par la proposition de son ancien collègue à la Trésorerie publique.

La visée de leur projet n'était nullement marginale, Duvillard, du Tremblay, comme tous les promoteurs de ces projets de caisse d'épargne, savaient mieux que quiconque que les deux Caisses jumelées, d'amortissement et des dépôts et consignations, venaient d'être instituées comme la clef de voûte du crédit public. Ces deux hommes avaient, au reste, comme en attestent leurs correspondances, participé très activement aux travaux de réforme de l'appareil finan-

cier, en 1815-16. Or, la vieille idée de la caisse d'épargne était une pièce éminemment intégrée à la théorie du crédit public du XVIII^e siècle. Elle était présente avant et pendant la Révolution et de façon inséparable dans de nombreux projets sur la banque nationale, l'amortissement, l'emprunt d'Etat, le financement de la guerre ou les grands travaux publics. Duvillard avait travaillé, inlassablement et avec une compétence croissante, sur un système idéal de crédit public dont les emprunts publics et la gestion de la dette étaient ces deux sujets de prédilection. Ses manuscrits des années 1815-1816 montrent son inaltérable fidélité à la prévoyance des Lumières : son organisation, continue-t-il de plaider, fournirait à l'économie nationale, au bien-être social comme au crédit de l'Etat, un dispositif de circulation et d'accumulation indispensable. Les deux Caisses de 1816, l'une consacrée à réguler la dette publique, l'autre destinée à recevoir et garantir les dépôts des citoyens, lui paraissaient l'amorce de l'accomplissement de cet idéal financier, dont avait rêvé sa génération. Il suffisait d'achever le couronnement de cet édifice en érigeant une caisse nationale d'épargne, sans laquelle le plan financier des Lumières restait bancal.

68

Le rapport des deux Caisses au Parlement, ratifié par les chambres en novembre 1816, il semble que le projet relatif à l'épargne tombe dans l'obscurité comme, quinze ans plus tôt à la Banque de France. Le mystère de cet abandon reste épais, faute de documents suffisants. Dans l'état de nos connaissances, nous ne pouvons qu'émettre quelques hypothèses de recherche. Certes, Duvillard était réputé Jacobin, homme de Cambon, et la Restauration ne pouvait lui être très amicale. Toutes les institutions lui fermaient la porte et il ne publiait plus depuis plusieurs années, alors qu'il était demeuré un auteur très prolifique. Mais il a été invité, au début 1817, à une séance de la Commission de surveillance des deux Caisses pour développer davantage ses idées sur un projet qui a été sérieusement pris en considération, les procès-verbaux ne relatent pas les discussions. Certains membres ont pu s'opposer techniquement à un projet dont ils avaient néanmoins accepté l'esquisse politique dans le rapport aux Chambres, trois mois auparavant. Chabrol de Volvic, par exemple, grand administrateur et statisticien de la Restauration était hostile à toutes les combinaisons aléatoires, or les projets de prévoyance intégraient toujours des combinaisons assurancielles. Un seul fait est évident, le projet n'aboutit pas, du Tremblay part pour une retraite bien méritée mais laisse toutefois, dans ses dernières correspondances avec le président de la Commission de surveillance, des recommandations très passionnées pour la réalisation de ses souhaits en matière d'épargne et de prévoyance.

Quelques mois plus tard, le même projet essaie, malgré tout, de se développer, dans le cadre de l'ancienne Compagnie royale d'assurance sur la vie que l'on voudrait ressusciter. La proposition est rejetée par le gouvernement, on

ne peut concevoir des malversations sur la vie humaine, le ministre Corvetto a lui-même inscrit l'interdiction de l'assurance sur la vie dans le Code du commerce, dix ans plus tôt.

Le milieu bancaire est directement intéressé au projet, pour des motifs d'intérêts, familiaux, historiques et le monde des finances est petit à Paris. Les frères Benjamin et François Delessert sont les enfants d'Etienne, premier actionnaire de l'ancienne Compagnie royale, associé de Clavière et Condorcet, protecteur de Duvillard, leur premier actuaire, en 1787. François entre, au reste, un an plus tard, dans le cercle de la Commission de surveillance des deux Caisses d'amortissement et des consignations. Benjamin recueille en Angleterre des renseignements sur les *Saving banks* anglaises alors en plein développement. Un projet de loi, visant à leur donner la garantie de l'Etat est justement présenté par George Rose au Parlement britannique en avril 1816 et il est approuvé l'année suivante.

Tous les survivants des années prérévolutionnaires, les descendants de ces apôtres de la prévoyance au service de l'Etat et de la société se retrouvent ainsi pour porter ce projet, ils essaient aussi de l'améliorer.

En effet, la caisse d'épargne esquissée sur le modèle des arithméticiens politiques des Lumières était difficilement praticable. Le projet avait été élaboré principalement pour atteindre le but de la retraite, faisant intervenir le cycle de la vie humaine et la superposition des générations. Il supposait un contrat à terme, nécessitant d'une part une connaissance rigoureuse des risques de mortalité, et d'autre part, des placements correspondant à l'impératif d'accumulation par intérêts composés, le tout dans un terme long et à l'abri de toutes perturbations. Le XVIII^e siècle avait, en effet, trop idéalisé l'efficacité de ce modèle fondé sur le postulat des grands nombres et qui ne pouvait être compatible qu'avec un espace social bien agencé, dont tous les éléments communiquaient et où subsistait toujours, même dans la masse du peuple, un minimum d'excédent du revenu sur la consommation.

Evidemment, ces conditions sociales, techniques, institutionnelles n'étaient pas réunies, trente ans après. Un organisme fondé sur l'accumulation à long terme et sur la sécurité absolue était quasiment inconcevable : pour une banque quelconque comme pour l'Etat, le projet hérité des Lumières présentait peu d'avantages immédiats et beaucoup d'inconvénients.

La création de la première caisse d'épargne en France

Deux ans après l'échec du projet conçu au sein de la Caisse des dépôts et consignations, les banquiers parisiens, parmi lesquels l'on retrouve toujours les survivants de la Révolution et les descendants des promoteurs de la prévoyance,

La Rochefoucauld-Liancourt, Benjamin Delessert, Laffitte, etc., créent, sous forme de société privée, la première caisse d'épargne à Paris. Les mêmes se réuniront, l'année suivante, en 1819, pour fonder la Compagnie générale des assurances sur la vie. Le ministre Corvetto, hostile aux assurances-vie, a quitté le gouvernement et nul ne fait désormais obstacle. Curieusement, ils reprennent les distinctions de leurs prédécesseurs de 1787, dans le cadre de la Royale-vie, et réservent ces nouveaux produits pour une clientèle riche dont les moyens permettent de pratiquer les combinaisons viagères. Comme dans les années prérévolutionnaires, les assurances sur la vie sont destinées aux populations aisées, la caisse d'épargne aux classes laborieuses.

La Caisse d'épargne de Paris est spécialement séparée du secteur bancaire et elle adopte un modèle de fonctionnement simple mais réaliste.

La Caisse d'épargne renonce à toutes les combinaisons assurancielles et tontinières. Le prospectus de l'institution affiche clairement les positions. La tontine est "*une sorte de pari entre des joueurs qui gagnent à qui vivra davantage*"; il est donc immoral de créer une inégalité devant la mort. L'assurance sur la vie "*offre un dédommagement à la mort, impose une amende à la prolongation de la vie, et enrichit les héritiers de celui qui vivra moins longtemps*". Cette formule qui permet aux capitalistes de survivre par leur postérité est inadaptable aux ouvriers. Ainsi, la caisse d'épargne "*n'admet aucune éventualité ; la durée de la vie n'entre point dans ses calculs*".¹

La Caisse de Paris adopte un système de capitalisation facultative, les ouvriers sont libres d'y déposer leurs économies à l'intérêt et restent libres de les retirer. Par cette disposition, la politique financière de la Caisse s'apparente à une banque de dépôts classique mais les fondateurs sont conscients des difficultés pour faire fructifier des épargnes de cette nature. Des compagnies financières ordinaires seraient incapables de valoriser des sommes considérables sans trouver leur récompense dans des opérations d'escompte et de banque. Or, cette clientèle des travailleurs n'offre pas de contreparties lucratives. La caisse d'épargne ne donnerait pas à un banquier des possibilités de bénéfice en escomptant les papiers commerciaux. Elle vise une clientèle pauvre, dans le principe ni commerçante ni industrielle, une population qui ne demande pas en général des prêts sur lesquels le banquier peut réaliser des profits.

Les placements en rentes sur l'Etat paraissent donc la seule formule appropriée, surtout en profitant du taux avantageux de 5 % de la rente, qui est, à l'époque, supérieur à nombre d'autres placements ordinaires.

Le modèle théorique de l'accumulation du XVIIIe siècle repose sur une accumulation constante mais, en fait, le placement en fonds publics place malgré tout la Caisse d'épargne devant les risques et les incertitudes de la Bourse, puis-

¹ Franceour, *Rapport sur la Caisse d'épargne de Paris, 1819.*

que la cote décide alors du rendement de la rente. En particulier, dès les premières années de la Restauration, l'affermissement rapide du crédit de l'Etat pousse le cours à la hausse, et entraîne la diminution du rendement des fonds. Le placement en rentes sur l'Etat est, en effet, très assujéti aux variations de la Bourse. En cas de baisse du cours des rentes, les bénéfiques s'évanouissent. L'achat des rentes par les caisses d'épargne contribue à faire monter le cours, et la tendance s'avère de plus en plus défavorable pour elles dès lors que le rendement des opérations risque d'être inférieur aux intérêts qu'elles doivent servir à leurs déposants.

Le marché de la rente n'est, en vérité, qu'un élément de la circulation, comme les autres marchés financiers mais sa stabilité, depuis la loi de finances de 1816, ne fait plus de doute. Diriger les fonds de la prévoyance vers ce marché présent et, à la limite, compte tenu du niveau de développement financier de l'époque, cette orientation est la seule stratégie possible. L'achat systématique de la rente maintient la demande des fonds publics, l'Etat n'est plus jamais dans la situation de l'Ancien régime dont les vices financiers tenaient à la difficulté de trouver des emprunteurs. De plus, l'action exercée par un tiers sur le marché de la rente décharge l'Etat des soucis de la programmation budgétaire. Enfin, la rente est le produit qui correspond le mieux, pour l'époque, au but social de ce placement.

Ainsi, la Caisse de Paris, vite suivie par de nouvelles caisses, définit un programme modeste qui se cale sur les besoins quotidiens des classes laborieuses, tout en leur laissant le libre choix d'adhérer à l'institution.

Pourtant, elle conserve la perspective d'une prévoyance complète, au sens des Lumières et dont l'objectif premier reste la retraite. *“Quelque modiques que soient les salaires d'un ouvrier, dit La Rochefoucauld-Liancourt, en 1825, quoique appliqués péniblement à ses besoins, ils peuvent néanmoins laisser à la fin de la semaine quelques excédents, si l'ouvrier reconnaît devoir tirer de cette épargne un grand avantage ; il sait bien que dans l'âge de la force et de la santé, sa subsistance est assurée s'il a de l'ouvrage. Il fallait lui apprendre qu'une partie des fruits de son travail peut être réservée pour d'autres temps, l'aider dans ses maladies, suppléer à son manque d'ouvrage, quand l'offre de son travail ne trouve pas de salaire ; enfin s'accumuler suffisamment pour le mettre, dans la vieillesse, à l'abri des rigueurs de l'indigence.”*²

La préoccupation du long terme et la prévoyance idéale

Organiser la prévoyance complète sur le cycle de vie et parer les nécessités du court terme s'avère un paradoxe difficile à maîtriser. La contradiction entre

² Discours du Duc de La Rochefoucauld à l'Assemblée générale des directeurs et administrateurs de la Caisse d'épargne de Paris, 28 août 1825.

l'incertitude du dépôt à vue et la sécurité absolue à long terme pose non seulement des problèmes techniques, mais remet en question la mission sociale des caisses d'épargne.

Cette gestion délicate consiste ainsi, d'une part, à placer les disponibilités de la caisse, en cas d'excédent des dépôts, et d'autre part, à réaliser les titres en liquidité, afin de faire face aux éventuels remboursements. La baisse de la rente favorise l'achat mais elle est désavantageuse pour la vente. Inversement, la hausse induit des pertes pour les caisses mais elle est bénéfique pour la réalisation des liquidités.

Malheureusement, la logique de la crise financière, endémique dans ces années, est tout le contraire de la stratégie des caisses d'épargne. Les retraits massifs, signe de crise, n'interviennent en général qu'en cas de baisse. Quelle que soit la situation à la Bourse, les caisses d'épargne se heurtent toujours à de multiples inconvénients.

En fait, la gestion technique des caisses d'épargne pose la question de la structure globale du système financier de l'époque. Leur existence dépend d'une organisation capable de relier, par des institutions spécialisées, la collecte des ressources à l'affectation des moyens financiers. Elles exigent une économie capable d'absorber des ressources existantes pour des utilisations qui soient également efficaces. Dans le cas des banques d'escompte, les activités dépendent entièrement du besoin du commerce, le banquier peut restreindre ou étendre le crédit suivant la demande car l'opération d'escompte ne nécessite pas la constitution obligatoire d'un passif. A l'inverse, les caisses d'épargne se voient en charge d'un passif constant mais qui reste pourtant mobile en permanence.

En 1828, la Caisse de Paris a déjà perdu 20 000 francs. à la suite de ses achats à la Bourse, il n'est donc plus possible de continuer sans risques majeurs. Pour soustraire les caisses aux variations du cours de la rente, le gouvernement décide alors d'affecter 30 millions des bons spéciaux à 4 % pour les placements des caisses d'épargne.

Pour un spéculateur particulier, la même question ne se pose pas. Responsable de lui-même, il peut jouer sur le temps, subir une faible perte dans un moment et gagner un plus grand profit dans un autre. Les caisses d'épargne ne disposent pas de cette marge de manœuvre, elles ne sont pas propriétaires de leurs fonds. Elles ont, par ailleurs, affaire à une clientèle tout à fait étrangère à ces difficultés techniques. Les déposants ne savent qu'une chose, venir toujours au plus mauvais moment, lorsque la Bourse est en peine, pour réclamer leur argent. Un fait est vite évident, il n'y a pas de véritable solidarité financière entre les caisses d'épargne et leurs clients.

Ces difficultés constantes et croissantes pour gérer leurs dépôts conduisent les caisses d'épargne à prendre des mesures restrictives : limitation du plafond

des dépôts par semaine (successivement de 600, 100, 50 francs), plafonnement du livret, etc. Le motif déclaré est social, on prétend vouloir éviter que ces institutions ne profitent trop aisément à la classe moyenne. Sous le même prétexte, Benjamin Delessert avait déjà proposé, en 1822, l'abaissement de la coupure minimum de la rente à dix francs, quand elle était alors de 50 francs. Mais, en vérité, les contraintes de gestion ont une plus grande part dans ces attitudes généreuses.

Comment transformer la fluidité des fonds des caisses d'épargne en flux de long terme, parfaitement régulés, voilà la vraie question que se posent, plus ou moins explicitement, les financiers promoteurs des caisses d'épargne.

Bien que la première création institutionnelle en France ait puisé en Angleterre son inspiration, le système adopté par les caisses d'épargne françaises présente plusieurs différences avec le système anglais. De 1817 à 1853, en Angleterre, huit lois sont votées sur les *Saving Banks*, qui améliorent successivement les dispositions réglementaires et étendent le système en Irlande (1828).

Par la loi de 1817 sur les *Saving Banks*, l'Angleterre associe les fonds d'épargne au dispositif de la dette publique. La Commission de la réduction de la dette publique est investie du rôle de depositaire des caisses d'épargne anglaises et transfère ces fonds à la Banque d'Angleterre. Par ce truchement, d'une part, les caisses d'épargne anglaises bénéficient de la garantie de l'Etat, leurs fonds étant assimilés à la dette publique dont le rendement est fixé par la loi, et toujours supérieur au placement moyen³ ; et d'autre part, grâce à l'intervention de la Banque d'Angleterre, les fonds des caisses d'épargne sont assimilés aux dépôts publics, au même titre que les autres fonds déposés par le gouvernement britannique et que gère la Banque. Sur l'ordre de la Commission de la réduction de la dette publique, les Banques d'Angleterre et d'Irlande, consacrent ces fonds au rachat de la dette publique et les caisses d'épargne s'insèrent ainsi dans le marché sous une protection à double sûreté.

Une autre caractéristique du système anglais s'exprime dans le choix, opéré dès le début, de la viagerisation. Depuis 1808, la Commission de la dette publique délivre les *Life annuities*, calculées sur la table de mortalité de Northampton, contre des titres de la rente consolidée. Après la loi organique de 1817 sur les caisses d'épargne, la Commission commence d'étudier les meilleurs moyens pour fournir aux caisses d'épargne des produits viagers. En 1819, l'actuaire de l'Echiquier, Fainlaison père, est chargé d'élaborer une nouvelle table de mortalité qui correspondrait mieux à l'état démographique de la population. La loi de 1833 renforce le dispositif de viagerisation en proposant à "tout individu qui, dès l'âge de 20 à 30 ans, déposera 6 francs par mois dans

³ Jusqu'en 1828, les fonds des caisses d'épargne anglaises ont été garantis à un intérêt de 4,5 %.

une caisse d'épargne, de recevoir du gouvernement, à l'âge de 60 ans, une pension viagère de 500 francs ; et même, si le déposant meurt avant d'avoir atteint sa soixantième année, le trésor public restituera le capital, mais sans y joindre les intérêts". Les commissaires de la dette publique sont chargés, par la même loi, de passer des contrats de rentes viagères avec les déposants des caisses d'épargne.

En France, selon le modèle libéral de 1818, les caisses d'épargne n'ont noué de liens ni avec l'Etat, ni avec d'autres institutions financières. Dans le système français, les caisses d'épargne sont elles-mêmes les dépositaires des épargnants. Elles servent d'intermédiaire entre les classes laborieuses et le marché. En abandonnant, dès l'origine et par conviction, toute combinaison viagère, le système français perd ainsi un moyen efficace de contrôler la mobilité des dépôts. La Banque de France donne sa bénédiction aux caisses d'épargne, elle prête généreusement en 1820 un local à la Caisse de Paris. Mais ni les caisses d'épargne, ni la Banque n'ont jamais eu l'intention de s'associer.

Plusieurs raisons paraissent expliquer cette situation. La Banque de France n'a pas les mêmes relations avec l'Etat français que la Banque d'Angleterre avec le gouvernement anglais. Une association avec la Banque de France aurait, en réalité, transféré tous les problèmes des caisses d'épargne sur la Banque qui ne disposait ni d'un service approprié pour les dépôts, ni de la capacité statutaire d'offrir la garantie de l'Etat. En outre, depuis la banqueroute de l'an VII, le système financier français a supprimé les rentes viagères, sauf les arrérages légués par l'Ancien régime. Dès lors que les caisses d'épargne ont rejeté l'option viagère, il n'existe pas sur le marché des fonds publics, de produit spécifique qui puisse répondre au besoin de la prévoyance à l'horizon du cycle de vie.

L'Ordonnance du 3 juin 1829 : l'Etat mandaté

Devant les difficultés pour conjurer l'instabilité des dépôts, et en se référant à la loi anglaise de 1828, les caisses d'épargne décident de changer le cap pour donner à leur édifice une plus grande sûreté. Les lois anglaises déclarent, chaque fois, que les "*dépôts sont inviolables*", célèbrent "*l'immuable sécurité d'une dette nationale*" et des fonds des *Saving Banks*, qu'elles les placent sous la garantie de "*la bonne foi nationale*" et explicitement les incorporent au mécanisme de la rente. Avec retard, et malgré les innombrables invocations que la Restauration a lancées à la foi publique, ces mêmes motifs conduisent la France, plus étrangement libérale que sa rivale anglaise dans ces matières, à recourir à une intervention directe de l'Etat.

En 1829, les directeurs de la Caisse de Paris "*résolurent de renoncer à l'emploi des fonds en rentes sur l'Etat, cause de leurs vives et continuelles*

inquiétudes".⁴ Dans une lettre du 5 mars 1829, délibérée en Conseil et adressée au ministre des finances, le comte Roy, les directeurs exposent l'exemple de l'Angleterre et demandent au gouvernement français de le suivre. "Les sommes dont la Caisse de Paris est dépositaire se divisent en deux classes : les unes dont elle est personnellement responsable, formées des dépôts au-dessous de la valeur de 10 francs de rente ; elle s'élève en ce moment à un capital de 3 millions de la Caisse ; les autres, composées des dépôts qui, ayant atteint la valeur de 10 francs de rente, sont employés en rente pour le compte et au risque du déposant, les rentes de cette nature restées à la Caisse, montent aujourd'hui à 570,000 fr., 5 p.100". On voit que, dans le premier cas, les chances de baisse portent sur la Caisse, et dans le second sur les déposants. Suivant leur perception personnelle du modèle anglais, les directeurs de la caisse parisienne demandent au gouvernement de créer "un fonds spécial" portant un intérêt invariable à 4 %. Cette proposition procède, selon leur propos, des réflexions qu'ils agitent "depuis longtemps" et ils émettent le souhait très net que les fonds soient gérés par la Caisse des dépôts et consignations. Le souvenir de l'échec du projet de 1816 est encore vivant.

Or, l'Etat financier, depuis la Restauration, n'a qu'une préoccupation vraiment importante : établir sa crédibilité ; il veut être l'antithèse parfaite de l'Etat d'Ancien régime. Dans de telles conditions, la prise en main des fonds des caisses d'épargne par l'Etat procurera au Trésor davantage d'embarras que d'utilité.

L'Etat, qui a déjà fort à faire pour son propre compte, comme débiteur exemplaire, est resté jusqu'alors très réservé devant une tâche aussi ingrate, la gestion des fonds des caisses d'épargne n'est pas facile. Servir un intérêt de 4 % pour une masse de capitaux assez considérable induit la quasi nécessité d'un emprunt annuel qui n'a aucune justification budgétaire. D'autant plus qu'il sait qu'il n'aura pas la possibilité de disposer à son gré de ces fonds "sacrés et inviolables". Le comte Roy n'est guère persuadé par le motif présenté par les caisses d'épargne. Dans sa réponse, il conseille aux caisses d'épargne de trouver elles-mêmes des emplois avantageux pour leurs fonds. Or, la situation est urgente. Les directeurs des caisses d'épargne opposent au ministre l'obligation d'un sacrifice de l'Etat pour "des considérations d'ordre public, d'amélioration dans la moralité des classes laborieuses", considérations vitales pour "assurer en tout temps le maintien de la tranquillité publique".

Dans son rapport au roi du 3 juin 1829, le ministre cède aux pressions et formule ainsi ses vœux : "En Angleterre aussi l'on a éprouvé pour les caisses d'épargne le besoin de recours du gouvernement. Elles y ont été objet de plusieurs actes du Parlement, résumés dans le bill du 28 juillet 1828, en vertu duquel ces caisses sont admises, par privilège, à placer leurs fonds disponibles contre des bil—

⁴ A. Prévost, Notice sur les caisses d'épargne, Paris, imprimerie de A. Henry, 1832, p. 48.

lets de l'échiquier portant intérêt à 3 et 4 cinquième pour cent et spécialement créés avec cette destination". L'ordonnance royale est signée le même jour qui autorise l'ouverture au Trésor royal d'un compte courant spécial portant intérêt fixe à 4 p.100. Cette disposition reçoit un caractère légal dans l'article 6 de la loi de finances de 1830. En tout état de cause, l'Etat, en bon ménager, n'a aucun avantage financier à se charger d'un service si onéreux et les conséquences sont immédiates : le volume de la dette flottante, grossi par le service de l'intérêt aux fonds des caisses d'épargne placés en compte courant au Trésor, entraîne une augmentation de la dépense budgétaire et, partant, un alourdissement fiscal.

Comprimer la dette flottante au lieu de l'augmenter demeure un souci majeur de tous les ministres des finances du XIX^e siècle. Cependant, il faut concilier ce calcul économique avec les responsabilités sociales. Le paradoxe dans la position du gouvernement s'illustre par le fait que, malgré toutes les difficultés évidentes d'un placement direct au Trésor, l'Etat s'empresse de jouer son rôle de protection paternelle. L'Etat justicier, et sans doute gourmand, prend le pas sur l'Etat-dépositaire et le ministre rejette le souhait de confier les fonds à la Caisse des dépôts. L'ordonnance royale du 3 juin 1829 inaugure toutefois la prise en charge par l'Etat des fonds des caisses d'épargne.

76

La démarche des caisses d'épargne s'avère, devant les événements, pleine de clairvoyance. Les journées révolutionnaires de Juillet 1830 font tomber la rente de 109 à 75 francs, et les demandes de remboursement ne manquent pas de répondre au premier signal d'alarme de la Bourse. Les directeurs se félicitent d'échapper de justesse à des pertes qui auraient été considérables s'ils avaient été obligés de vendre, à ce moment, leurs rentes à vil prix.

Cette solution que l'on veut "à l'anglaise" n'est pourtant qu'une copie imparfaite du modèle de référence. Dans le système anglais, en effet, la Banque d'Angleterre est le véritable dépositaire. En sa qualité de gestionnaire plénier de la dette publique, la Banque peut assurer tous les placements car elle est, elle-même, le plus grand prêteur du gouvernement. Le crédit de la Banque garantit le rendement invariable dont les caisses anglaises cherchent à s'assurer. Or, la solution française fait incomber au Trésor la charge entière du service de l'intérêt, sans recours ultérieur. Si l'ordonnance de 1829 conforte les caisses d'épargne en leur octroyant la garantie de l'Etat, elle crée de sérieuses difficultés au Trésor, mal préparé pour accueillir ce "*fonds spécial*", créé pour des raisons politiques et morales.

De la loi organique de 1835 à celle de 1837

Le *statu quo* défini par l'ordonnance de 1829 laisse, au lendemain de la révolution de 1830, une situation inchangée avec tous les problèmes déjà réperto-

riés par les parties en place et les promoteurs des caisses d'épargne aiguillonnent la prudence du gouvernement et du législateur.

La loi de 1835, la première loi organique sur les caisses d'épargne, confirme le principe de la garantie de l'Etat, et règle les questions statutaires des caisses, dont la plupart sont désormais reconnues comme établissements d'utilité publique.

Benjamin Delessert, le père fondateur de 1818, dans son projet de loi qu'il présente, le 18 janvier 1834, à la Chambre des députés, formule à nouveau son vœu de voir les fonds confiés à la Caisse des dépôts et consignations. Le ministre des finances reste réticent sur ce point comme son prédécesseur, en 1829, malgré l'intervention chaleureuse de Lamartine qui appuie la proposition de Delessert. La solution de la Caisse des dépôts paraît à Lamartine propre à éviter les embarras de la dette flottante.

La Commission instituée pour préparer la loi avait étudié sérieusement l'exemple de l'Angleterre. En 1834, l'Angleterre avait employé 350 millions de francs des fonds des caisses d'épargne, 250 en dette consolidée, 100 millions en annuité viagère et en billets d'Echiquier.

Lors de la discussion préparatoire, le ministre des finances affirme qu' "*Il n'y a de placement convenable pour les caisses d'épargne que le compte courant avec le Trésor*".⁵ Cette curieuse opinion résulte de son analyse très superficielle de la gestion des caisses d'épargne par la Banque d'Angleterre, gestion qui lui paraît financièrement absurde, puisqu'elle consiste à spéculer "*à la hausse*" et qu'elle ruinerait un jour les caisses d'épargne, le gouvernement et la Banque. Implicitement, il suppose que l'intervention de la Caisse des dépôts conduirait au même résultat. "*Imitons l'Angleterre en tout ce qu'elle a fait de bien ; évitons ses fautes*", conclut le ministre.

La loi de 1835 maintient donc la pratique du placement en compte courant au Trésor.

Cependant, le scrupule nourri par l'histoire de l'Ancien régime et de la Révolution réclame une autre solution, le spectre de la banqueroute hante les esprits, chacun redoutant un déficit budgétaire aux conséquences incalculables. Et les mêmes arguments peuvent alors servir un discours diamétralement contraire.

Comme les expériences, conduites depuis 1829, ont suffisamment montré à l'opinion éclairée les défauts de l'intervention directe de l'Etat, l'option de la Caisse des dépôts, jusqu'alors peu convaincante pour le gouvernement semble la dernière solution à essayer.

Considérée par beaucoup comme le gardien inviolable des deniers privés, la Caisse des dépôts et consignations paraît la seule institution capable d'offrir une issue satisfaisante au cercle vicieux de la sécurité et de l'utilité, sans risque

⁵ Discussion de la Commission chargée de l'examen de la proposition relative aux caisses d'épargne, 31 janvier 1835.

d'endettement excessif. Suffisamment indépendante du pouvoir exécutif et bien adaptée et aguerrie aux opérations sur le marché, elle constitue le juste milieu entre le Trésor et les caisses d'épargne.

Le comte Duchatel, ministre des finances, dans son exposé des motifs du projet de loi, le 4 janvier 1837, trouve dans la Caisse des dépôts et consignations un dispositif équivalent au modèle anglais : *“de même qu'il existe en Angleterre, à côté de l'Echiquier, une commission d'amortissement à laquelle sont permises, sous une haute surveillance, les opérations interdites à la Trésorerie, de même, nous avons en France une Caisse des dépôts et consignations chargée de conserver et d'employer utilement les deniers qui n'ont pas, pour le moment, de propriétaires certains et les fonds appartenant à des établissements hors d'état d'administrer par eux-mêmes leurs capitaux. C'est à cette Caisse que le gouvernement propose de confier l'administration des fonds des caisses d'épargne”*. Le ministre souligne que la gestion de la Caisse des dépôts ne change en rien la garantie de l'Etat, stipulée par la loi du 5 juin 1835, puisque le mandataire, au premier degré, reste le Trésor qui se décharge sur la Caisse de la gestion. La Caisse des dépôts bénéficiera du concours des correspondants du Trésor, elle pourra ainsi placer les fonds en rente et en bons du Trésor. Elle assurera les placements de réserve sous la forme de valeurs à échéances fixes et toujours faciles à réaliser dans la proportion des besoins. En même temps, elle gardera la même faculté de placer en compte courant au Trésor. Le changement, souligne le ministre, marque donc *“une amélioration notable et pour les caisses d'épargne et pour le Trésor”*.

Le comte Duchâtel ajoute que la Caisse des dépôts est une institution dont le caractère est proche des caisses d'épargne et son intervention permettra au Trésor d'organiser une composition meilleure et plus économique de la dette flottante. Il rappelle que les emplois faits par la Caisse des dépôts *“consistent principalement en achats de rente, en prêts aux communes et à des particuliers sur des gages présentant toute sécurité”*.

Le législateur de 1837 est persuadé que les caisses d'épargne trouveront un certain avantage à avoir deux débiteurs au lieu d'un, surtout *“lorsque les obligations du premier ne sont atténuées en rien et que le second est aussi pur et solide que la Caisse des dépôts et consignations”*.⁶

L'intervention au deuxième degré de la Caisse des dépôts conserve le principe de la garantie par l'Etat du service d'un intérêt invariable, souhaité par les caisses d'épargne, en même temps, elle décharge les caisses d'épargne du souci du rendement variable de la rente. Par rapport à la solution des comptes-courants au Trésor, la gestion par la Caisse des dépôts permet d'ouvrir aux

⁶ On se souvient qu'en 1825, le syndicat des receveurs généraux se propose d'employer le trop-plein du Trésor et l'opération est liquidée après 1830 dans des conditions déplorables.

fonds des caisses d'épargne un accès plus large au marché, au lieu de les laisser gonfler outre mesure la dette flottante.

La loi de 1837 constitue donc une étape capitale dans l'histoire de l'Etat et dans l'histoire de la société. L'Etat se pose en garant moral et intervient en qualité de dernier banqueroutier possible. Cette prise en main de la prévoyance, avortée en 1787, lors de la création de la Royale-vie, inaugure la mission sociale de l'Etat au sens strict du mot et elle va modifier, parallèlement, la physiologie de la comptabilité nationale.

Néanmoins, ce pas initial n'a été possible que par l'intervention d'un appareil spécifique, qui permet à l'Etat de se décharger d'une tâche épineuse et à la longue impossible, et qui possède l'accès au marché et des outils appropriés, sans pour autant y sacrifier sa propre sécurité.

*L'Etat, les caisses d'épargne, la Caisse des dépôts
et la durée des dépôts (1837-1850)*

“A l'instant même où le gouvernement présenta sa loi, écrit Charles Dupin, loi très inoffensive, pour transférer à la Caisse des dépôts et consignations les fonds versés par les caisses d'épargne, l'électricité de la haine illumina d'un même éclair tous les journaux subversifs”.

79

En effet, depuis 1829, les fonds des caisses d'épargne n'ont jamais cessé d'être l'objet des plus vives critiques dans le milieu politique et dans la presse. La loi de 1835 avait provoqué des retraits dans les provinces, et, de même, la loi de 1837 est mal accueillie par le public, ignorant du sacrifice consenti par le Trésor. Il faut admettre que l'hostilité du public n'est pas sans fondements.

Le baron Charles Dupin, pionnier de la statistique et défenseur inconditionnel des caisses d'épargne, est bien conscient que la mobilité des fonds est l'ennemi principal de cette institution morale. Il surveille avec angoisse les mouvements des caisses d'épargne et selon ses calculs, la valeur moyenne des versements par livret ne dépasse pas 150 fr. pendant les années de 1818 à 1842. La question qui le préoccupe le plus est celle de la durée des dépôts. A cette question de la durée s'attache la raison d'être des caisses d'épargne. Le grand économiste dirige son regard vers l'horizon le plus lointain. *“Il y a dix-huit ans, écrit-il en 1842, la durée des dépôts à la caisse d'épargne était seulement de deux ans et huit mois ; elle n'est encore aujourd'hui que de cinq ans et sept mois. Voilà donc tout le progrès qu'a fait, dans la cinquième partie d'un siècle, le peuple de Paris vers l'économie, la prévoyance et la persévérance ! S'il s'améliorait toujours avec la même lenteur, dans cent ans ici, la durée moyenne des dépôts à la caisse d'épargne ne serait encore égale qu'à dix-huit ans huit mois. Elle serait encore inférieure à la moitié du temps utile,*

entre vingt et soixante ans, à l'époque où l'homme peut, dans la vigueur de l'âge, économiser afin de subsister sans pénurie, et de prévenir l'indigence, lorsque arrive la vieillesse, lorsque les infirmités ou l'affaiblissement des facultés physiques et morales empêchent l'ouvrier de gagner chaque jour sa vie, à la sueur de son front".⁷

Ces quelques lignes résument toute la philosophie sociale des caisses d'épargne. Elles fondent, en effet, leur mission et leur efficacité sociale sur le cycle de vie des classes laborieuses. Le dépôt d'épargne répond ainsi à deux objectifs selon la terminaison qu'il adopte, l'un doit pourvoir aux urgences du moment, l'autre aux besoins pour la retraite, terme d'accomplissement idéal de la prévoyance.

Dupin critique avec verve la peur de ses contemporains pour la longue terminaison fixée à la progression des dépôts. Il dénonce "*les financiers effrayés par la pensée des énormes accumulations*" et follement anxieux de "*l'immense danger qu'offrirait l'excessive multiplication de dépôts par trop durables*". Pourtant, Charles Dupin montre moins de perspicacité dans la mise au point d'une solution pratique que dans ses visions sociales et politiques. Il accepte la formule de la loi de 1837 mais il n'accorde pas une importance particulière au mécanisme mis en place. Exhorter les ouvriers aux vertus de l'épargne, exalter la bonne foi nationale, intensifier, sans relâche, la propagande sur la responsabilité de l'Etat, telles sont pour l'économiste moraliste les premières obligations.

Dupin se dresse contre la hantise du gonflement de la dette publique, "*la peur chimérique de voir en peu de temps un milliard de dépôts affluer, de la poche des ouvriers, dans le trésor de l'Etat*".⁸ Il prend, à nouveau, l'exemple de l'Angleterre, observant que les crises industrielles et commerciales n'entraînent jamais de catastrophe grâce à "*la grandeur même des ressources que la multitude des déposants a trouvées pour subvenir à ses besoins, dans les temps de pénurie*".⁹

Cependant, la loi de 1837 n'a pas enrayé le problème fondamental de la mobilité des fonds. De la première création d'une caisse d'épargne à Paris jusqu'à la loi de 1829 puis jusqu'à 1837, la responsabilité de la gestion des fonds passe successivement des caisses d'épargne au Trésor public puis à la Caisse de dépôts mais les risques inhérents à ce genre des dépôts restent entiers.

Thiers, lors du débat sur la loi de 1837, prédit la situation dans le futur. Certes, depuis 1818, les caisses d'épargne ont fait des efforts pour maîtriser la mobilité des dépôts à vue en prenant la disposition facultative de transformer les

⁷ Charles Dupin, *Progrès moraux de la population parisienne, depuis l'établissement de la caisse d'épargne, 1842.*

⁸ *La caisse d'épargne et les ouvriers, leçon donnée au Conservatoire royal des arts et métiers, le 22 mars 1937.*

⁹ *Opinion sur la stabilité des dépôts aux caisses d'épargne, dans le Moniteur du 4 mars 1837.*

livrets en rente mais cette proportion est faible et les déposants sont libres de demander le remboursement à vue au lieu du coupon de rente.

L'intervention de la Caisse des dépôts permet, dans une certaine mesure, de diminuer les risques de retraits simultanés sur une caisse locale, comme par une simple application de la loi des grands nombres.

Les caisses d'épargne avaient, néanmoins, envisagé successivement des mesures pour transformer les dépôts à vue en dépôts à moyen terme, rarement à long terme.

La loi de 1837 entraîne trois conséquences objectives pour les trois acteurs concernés : un essor soutenu pour les caisses d'épargne ; l'importance accrue du rôle de la Caisse des dépôts et sa participation plus active au financement des travaux publics ; l'élargissement du crédit pour l'Etat.

Les fonds des caisses d'épargne qui représentaient 96 millions en 1829 atteignent le chiffre de cent millions en 1837.

Dans cette nouvelle structure, une solidarité naturelle resserre les liens entre les trois partenaires concernés, réunis par la préoccupation commune de gérer au mieux ces dépôts.

La loi a imposé à la Caisse des dépôts d'assurer un service substantiel aux caisses d'épargne. Dès les premiers jours, en 1816, la Caisse avait déterminé sa politique de placement à long terme en fonds publics et en valeurs garanties par l'Etat par des considérations de sécurité. Les caisses d'épargne, presque au même moment, avaient adopté, indépendamment, une politique identique. La loi de 1837 fait, en quelque sorte, de la Caisse des dépôts une synthèse de toutes les caisses d'épargne existantes.

La Caisse diversifie ces fonds par trois moyens, achat de rente et arrêt au pair ; retour des fonds en compte courant au Trésor, et placement plus massif dans les actions des canaux. Si la Caisse des dépôts est censée fournir des fonds aux caisses d'épargne à leur demande, ses achats, en Bourse, au nom des caisses d'épargne, s'exposent normalement à la variation des cours. Or, en agissant pour le compte des caisses d'épargne, la Caisse ne peut se permettre la moindre perte. En cas d'embarras, elle peut recourir à la faculté de placer le superflu des fonds non employés sur le compte courant du Trésor, comme le prévoit la loi de 1837. Ainsi, le Trésor introduit-il, à cette époque, les fonds de caisses d'épargne dans le mécanisme de l'emprunt, en consolidant en rente perpétuelle leurs capitaux disponibles. Jusque là, les emprunts avaient été le domaine réservé des grandes banques; depuis la Restauration, les emprunts publics avaient toujours été adjugés aux maisons françaises ou étrangères. La solution à l'anglaise paraît tout à coup vraisemblable.

Débarassées du souci de l'immédiat, les caisses d'épargne n'en sont pas moins conscientes que leur destin est désormais étroitement associé au crédit de la

Caisse des dépôts et à celui de l'Etat. Les difficultés de ces deux derniers ne manqueraient pas de produire des contre-coups. L'Etat n'est pas une providence financière : s'il se trouve dans l'impossibilité d'honorer ses dettes sur les fonds d'épargne, les caisses d'épargne sont les premières ruinées. La mobilité des dépôts persistant, elle met, continûment tout l'édifice en question. Techniquement, l'échec de la stabilisation des fonds d'épargne menace, à son tour, de ruiner l'institution gestionnaire ; politiquement et moralement, si les dépôts n'ont pas de durée, les caisses d'épargne perdent leur raison d'être : assurer la prévoyance sur le cycle de vie. Or, l'intervention de la Caisse des dépôts ne saurait être réellement efficace qu'au prix d'un changement profond de la structure même des dépôts.

Les trois partenaires unissent leurs efforts pour conjurer les risques attachés à la nature des dépôts. Toutes les mesures préventives conduisent à freiner et à canaliser les flux sans cesse croissants des épargnes. En gage de solidarité, une Commission gouvernementale et paritaire est instituée par l'arrêté de février 1844, pour étudier la réforme législative et réglementaire des caisses d'épargne.¹⁰

82

Au terme d'une réflexion continue et d'une série d'expérimentations de trois décennies, les financiers de la prévoyance éprouvent l'impérative nécessité d'asseoir sur des fonds à long terme, l'édifice qu'ils se sont efforcés de bâtir. La Commission rappelle les mesures restrictives et préventives qui ont été pratiquées et dont l'esprit est resté toujours le même : plafond du livret, maximum de versement hebdomadaire, exclusion des riches, remboursement différé, création des compte courants à terme qu'on appelle confusément le compte de la dette flottante ou le compte à terme, ou encore le contrat échelonné. Visiblement outré par cette vieille problématique sans fin, un membre va jusqu'à proposer de suivre l'exemple belge. En Belgique, les administrateurs des caisses d'épargne peuvent refuser les dépôts qui leur sont apportés et prescrire le retrait de ceux qui leur ont été confiés, sans être tenus d'en expliquer le motif. La proposition est insolite mais elle traduit l'obsession commune devant les aléas du court terme et les risques des dépôts à vue.

On prend encore à témoin l'exemple anglais, toujours présent dans les esprits. Un membre observe que *“Dans ce pays, on apprécie mieux que chez nous l'utilité des caisses d'épargne : on ne cherche pas à modérer le développement, et la dette énorme qu'elles mettent à la charge de l'Etat ne l'inquiète pas ; elles ne sont pour lui non plus la cause d'aucun embarras, parce qu'il com-*

10 Procès-verbaux des délibérations de la Commission instituée par l'arrêté du 8 février 1844, à l'effet d'examiner les dispositions législatives et réglementaires relatives aux caisses d'épargne. Paris, Imprimerie royale. 1845. Les membres de la Commission sont : le ministre des finances, le ministre du commerce, le comte d'Argout (gouverneur de la Banque de France), le comte Roy (alors président de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts), le baron Charles Dupin, trois députés (Bignon, Gouin, Félix Réal), trois administrateurs de la caisse d'épargne de Paris (Benjamin Delessert, Pillet-Will, d'Etchait).

prend que, plus les opérations s'étendent à de grands capitaux et à de grandes masses, plus elles ont de régularité''.

Pourquoi alors l'Angleterre n'a pas de crainte pour ses dépôts ? Certes, la différence dans le système de crédit explique en partie cette sérénité britannique. Puisque la Banque d'Angleterre accepte d'être le dépositaire central des caisses d'épargne, les fonds des épargnes sont même la référence de la monnaie fiduciaire à laquelle le pays est bien habitué. Quand une crise pousse les porteurs de billets à se faire rembourser dans les autres banques, ils rapportent l'argent à la Banque d'Angleterre. D'ailleurs, le mouvement des dépôts des caisses d'épargne ne suit pas nécessairement celui des déposants commerciaux. Il faudrait un cataclysme général pour ruiner tout l'édifice. Mais il y a un plus chez les Anglais : la viagerisation des produits offerts aux épargnants. La loi anglaise de 1833 introduit, en effet, la pension viagère qui est profondément différente de la rente viagère commerciale, car le contrat est incessible, véritable prototype du contrat de retraite et qui va vite se diffuser au milieu du XIX^e siècle dans les pays continentaux.

Cycle de vie et dimension temporelle de la prévoyance.

83

Or, telle est justement la pierre d'achoppement qui a fait écarter, en France, à plusieurs reprises, le modèle anglais.

En fait, depuis la loi anglaise de 1833, le milieu financier français commence à prendre conscience de l'importance du système viager. La Belgique a créé, en 1838, la Caisse de pensions et de secours en faveur du personnel des chemins de fer de l'Etat et de l'administration. Sous la double influence de l'Angleterre et de la Belgique, la question de la retraite commence d'agiter l'opinion française.¹¹

La solution viagère, quoique propre à mieux contrôler la mobilité des dépôts, se heurte à la résistance d'une mentalité strictement française. En effet, la rente viagère n'a pas bonne réputation depuis les innombrables emprunts abusifs de l'Ancien régime. Turgot et les physiocrates au XVIII^e siècle, avaient condamné la rente viagère comme un produit égoïste, destructeur du sens de la famille. Lamartine s'en est fait l'écho en 1835 et il a trouvé la mesure anglaise "*exorbitante*". Les produits viagers sont applicables en Angleterre mais pas en France. En France, dit Lamartine, un vide s'est creusé dans la société française avec la disparition des grandes propriétés et des grands corps religieux que la Révolution a anéantis. Les liens familiaux, liens vitaux pour l'harmonie de la société, qui hanteront vingt ans plus tard Frédéric Le Play et son école, militent ici contre

¹¹ On lit dans le *Journal des débats* des 22 septembre et 16 octobre 1838, la proposition pour une Caisse des invalides civils, sur le modèle de la Caisse des invalides.

la rente viagère qui séparerait le père du fils, le mari de la femme.¹² “*Je préférerais une prime en propriété*” s’écrit Lamartine. La propriété, autrement dit, un petit capital, est “*plus morale de par sa nature*”. Mais si les innovations techniques doivent parfois se plier aux considérations politiques, la logique financière finit par s’imposer.

En janvier 1842, trois administrateurs de la Caisse d’épargne de Paris, Ch. Vernes, d’Eichthal et Bartholony proposent au Conseil de la Caisse de faire annexer à la Caisse d’épargne de Paris une caisse de retraites pour la vieillesse. Cette idée aurait pour effet de confier aux caisses d’épargne, indépendamment de l’administration de leurs comptes courants, celle des dépôts spécialement versés en vue d’obtenir une pension de retraite. La majorité des directeurs de la Caisse d’épargne, dans la crainte d’augmenter les rouages d’une administration déjà si compliquée, refusent cette proposition.

En 1843, Macquet, ancien employé de la Caisse des invalides de la marine, lance un comité de propagande en faveur d’une institution spéciale pour la retraite ouvrière.¹³ La seconde réunion de son groupe, en 1844, donne lieu à la création d’une Commission semi-officielle, présidée par le comte Molé, avec la participation de pairs de France, banquiers, maires, académiciens, hauts fonctionnaires. Parmi les membres, on note la présence de quelques saint-simoniens actifs (d’Eichthal, Michel Chevalier, Olinde Rodrigues). La Commission présente, la même année, un *Mémoire sur la fondation d’une caisse générale de retraites pour les classes laborieuses des deux sexes*, rédigé par Olinde Rodrigues.

Les ministres des Finances et du Commerce et les trois Conseils de l’agriculture, des manufactures et du commerce sont saisis pour délibérer du projet. Et le ministre des Finances fait part à la Commission sur les caisses d’épargne de ce même mémoire.

L’Etat-assureur, l’Etat-providence ?

Les débats intenses autour de la création d’une caisse des retraites, au cours de la décennie qui précède la Révolution de 1848, montrent clairement l’absolue nécessité d’une logique financière qui permette, *ex post*, de justifier très heureusement le but social d’une telle institution. Le rejet de l’option d’un produit de retraite par les caisses d’épargne ne tarde pas dans la même période, à devenir un sujet passionnel des combats politiques.

¹² Lamartine, Discours dans la discussion de la Chambre des députés, 3 février 1835.

¹³ La première réunion convoquée par Macquet donne lieu à la constitution d’une Commission et elle recueille les approbations de la part de dix des douze maires parisiens (le 17 mars 1843) avec d’autres signatures. Le premier rapport (17 mars 1843) plaide pour une institution garantie par l’Etat.

La première commission Macquet, en 1843, déclare : "... l'Etat, entrepreneur de grands travaux, appréciera financièrement une mesure qui lui permettrait de recevoir et de consacrer à ces travaux de longue haleine les économies qui lui seront confiées pour quinze à vingt années en moyenne et l'on peut espérer qu'il consentira à accorder des conditions plus favorables aux dépôts de cette nature qu'à ceux des caisses d'épargne, qu'il est obligé de tenir constamment à la disposition de leurs propriétaires". Le Comité Molé propose, ensuite, que "la caisse de retraites eût une existence à part, un compte particulier, une gestion spéciale, enfin une organisation assez semblable à celle de la caisse d'amortissement".

Admettre une caisse de retraites revient à dénoncer ou à avouer l'impuissance des caisses d'épargne en matière de retraite. Le contrat viager imposerait aux épargnants des contraintes qui s'opposeraient à la conception libérale de l'épargne facultative pour les ouvriers.

Stuart Mill, contemporain de cette discussion aiguë, arrive à la même conclusion, il faut charger une institution tierce de la gestion de la prévoyance. Dans ses *"Principes d'économie politique"*¹⁴ il réserve un chapitre sur la dette publique, sur les conséquences que cette dette entraîne sur le mouvement du taux de profit et du taux d'intérêt. En particulier, Mill condamne le vieux procédé d'un impôt général pour le remboursement de la dette publique, à la fois pour des raisons morales et économiques. Sa réflexion, quoique juste, n'est pas originale. Stuart Mill entretenait des correspondances avec les saint-simoniens comme les frères Eichtal, et il connaissait bien la doctrine financière de Prosper Enfantin. Et, justement, Enfantin avait affirmé, dans *le Producteur* de 1825, ses préférences pour perfectionner le mécanisme de l'endettement contre celui de la fiscalisation, dans le but d'organiser, à travers le déplacement des capitaux sous forme de dette publique, un circuit du crédit industriel. Mais l'analyse de Mill est plus singulière dans sa conception d'un mécanisme autonome qui s'appuie sur "l'épargne de la partie la plus pauvre et la moins expérimentée de la population", et "pour le compte de l'Etat". Et, en imaginant une structure spécifique, il prévoit que cet établissement serait "une grande compagnie d'assurance". Mill invoque les deux logiques de la rentabilité et de la sécurité, qui caractériseraient l'institution de son choix.

La crise salubre de 1848

Le sauvetage financier de la France, réalisé par le gouvernement provisoire du printemps 1848, est une aventure extraordinaire dont l'importance pour l'histoire financière est encore insuffisamment mesurée. L'opération bouscule nom-

¹⁴ *Principes d'économie politique* (éd. française), Paris, Guillaumin, 1873, vol. 2.

bre d'idées reçues. Elle modifie profondément le rapport entre l'institut d'émission et l'Etat, puisqu'à l'occasion de cette crise, la Banque de France acquiert le monopole de l'émission des billets. Elle n'est plus seulement une banque centrale d'escompte, elle fonctionne désormais en étroite collaboration avec l'Etat.

La crise de 1848 permet aussi la démonstration concrète de la nécessaire solidarité financière entre l'institut d'émission, les institutions du crédit public et le marché des fonds publics. La Caisse des dépôts et consignations et la Caisse d'amortissement offrent à la Banque de France des rentes en gages, de l'avance qu'elles lui consentent, au nom du gouvernement. A l'insu peut-être des dirigeants de la Banque, cette opération va dans la voie que les économistes français avaient redoutée longtemps. On voit, en effet, la réunion, une fois encore, des mêmes opérateurs que sous Law ou Necker. Avec une seule différence notable : les expériences analogues du XVIII^e siècle ont toutes mal fini ; celle de 1848, au contraire, restructure et fortifie le système inauguré en 1816 par la Restauration. Le Système Law avait anéanti, dans l'esprit des Français, le modèle du crédit public à l'anglaise. La Caisse d'escompte avait contribué au discrédit puis à l'écroulement de l'Ancien régime. Mais le résultat de l'union sacrée de 1848 est tout différent. La crise et son sauvetage se déroulent dans un appareil financier public, déjà expérimenté, avec un Trésor solvable, une Banque solide, un outil d'amortissement efficace et un depositaire public qui apparaît à tous comme le fidèle gardien des intérêts du plus grand nombre.

Pour les caisses d'épargne, la Révolution politique et financière de 1848 représente une étape d'exception. L'ampleur de la crise et ses conséquences sur les fonds des caisses d'épargne dépassent les prévisions antérieures les plus pessimistes. Les dépôts des caisses d'épargne étaient de 355 millions dont 65 millions au compte courant du Trésor. Dans la panique générale de février, les caisses d'épargne sont submergées par les réclamations pour des remboursements sur le champ de la totalité des dépôts.

La mobilité des dépôts démontre ses effets les plus néfastes, les plus subversifs. Plusieurs causes président, dans ces années, au mouvement périlleux des dépôts : la cherté des subsistances, les épidémies, les paniques d'origine politique, les perturbations industrielles. Mais l'on s'accorde pourtant à reconnaître que, quand il ne s'agit pas d'une thésaurisation pure, les retraits ne nuisent pas vraiment à la circulation. Au printemps 1848, ces conceptions pacifistes volent en éclats devant la vague déferlante des demandes de retraits. La situation est exceptionnelle et les dispositions pour y faire face ne sont pas moins extraordinaires : remboursement en espèces et plafonné, remboursement assorti de bons du Trésor et de rentes comme moyens de paiement.

La leçon de la crise du printemps 1848 sert à une nouvelle réflexion sur la

prévoyance et justifie de l'urgence et de la nécessité du projet pour une caisse des retraites. L'argument financier consiste à imprimer aux dépôts un caractère irrévocable pour faire disparaître les périls de la mobilité qu'ont toujours représentés les fonds des caisses d'épargne. En même temps, cette résolution supprime un facteur d'incertitude pour les finances publiques.

Une question simple se pose avec une grande actualité : caisses d'épargne ou caisse de retraites ? Tout l'édifice des caisses d'épargne est fondé sur le dépôt à vue or l'objectif visé par les financiers et les politiques, pour répondre aux exigences sociales, est une prévoyance complète. La prévoyance idéale doit assurer le financement de la maladie, de la famille, du chômage, de l'accident, et son terme d'accomplissement est, naturellement, la retraite. Deux facteurs sont décisifs pour réussir ou non ce pari d'un siècle : d'une part, la mobilité des dépôts qui traduit seulement la précarité du revenu des ouvriers, et d'autre part, le manque, dans l'outillage financier, d'un contrat à terme. Les militants de la prévoyance avaient, aux premières heures de l'industrialisation, voulu donner aux classes laborieuses les avantages de la panacée assurancière par la formule de la caisse d'épargne. L'intention était louable et chacun escomptait l'aide du temps. Les événements du printemps 1848 ont ruiné ces espérances.

87

L'obstination marquée depuis une décennie pour la création d'une caisse de retraites était déjà fondée, pourtant, sur le constat de l'incapacité des caisses d'épargne à remplir cette mission trop ambitieuse. Les promoteurs de la caisse de retraites veulent réguler les flux de l'épargne par les techniques de l'assurance sur la vie alors que, dès le début, la caisse d'épargne de Paris a rejeté l'assurance-vie pour des raisons hautement morales, au nom d'une certaine vision sociale.

Le conflit des terminaisons (1848-1850)

La Révolution de 1848 continue de frayer le chemin vers la prévoyance idéale. Les hommes des Assemblées constituante et législative bâtissent la France sociale, en décrétant successivement le droit du travail, le droit de l'association, mais ils n'oublient pas un instant d'asseoir toutes ces œuvres sociales sur une base durable, un nouveau mécanisme contractuel de sauvegarde financière.

Pendant deux ans, les projets pour une caisse de retraites se multiplient et se succèdent, largement amplifiés par les journaux, les sociétés savantes et les cercles académiques. Symbole de ce retentissement des débats dans l'opinion, pendant la Révolution de février, la foule affiche aux portes de l'Hôtel des Invalides une enseigne portant *Hôtel des invalides civils*. Les hommes de 1848 s'empressent de hâter la réalisation du projet et les controverses agitent la Cons-

tituante et la Législative.¹⁵ Elles bousculent les frontières politiques entre les bonapartistes, les orléanistes, les radicaux et les socialistes. Au terme de cette longue série de débats confus, la loi de 1850 semble pourtant l'aboutissement logique d'une évolution d'un siècle.

Les détracteurs, Théodore Fix, Charles Dupin, Adolphe Thiers, s'élèvent contre la caisse de retraites, et surtout contre le principe de la garantie de l'État. Pourtant, l'exemple des caisses d'épargne, qu'ils défendent à grands cris, prouve que, tant qu'elles ne trouvent pas d'autres modes de placement que celui des fonds publics, il devient inévitable que l'État s'interpose. Il doit prendre les dispositions pour conjurer les dangers présentés par les fonds de ces caisses, sous peine de graves pertes pour tous, et au risque conséquent de compromettre leur finalité sociale. Loin d'être des adversaires des caisses d'épargne, les promoteurs de la caisse de retraites demandent une institution spécialisée. Ils estiment, au contraire, que la caisse de retraites est le complément naturel des caisses d'épargne.

L'objectif de financer la retraite implique des opérations longues et l'institution vouée à cette mission nécessite donc un cadre capable de maîtriser le temps.

Ferrouillat voit dans la baisse du cours des rentes sur l'État une longue perspective de profit pour l'État : *“Quant à l'emploi des sommes versées à la caisse de retraites, nous vous proposons d'en ordonner le placement en fonds publics. Le taux où est malheureusement tombée la rente en fait aujourd'hui le placement le plus avantageux. C'est celui qui offre à l'État le plus de ressources pour faire face aux charges qu'il aura plus tard à supporter. Car il ne faut pas oublier qu'il ne s'agit pas ici d'une opération d'un jour, mais d'un engagement à long terme, qui ne doit recevoir son exécution que dans vingt ou trente ans”*. Lors du débat du 10 juin 1850, Benoist d'Azy produit le même argument pour combattre ses adversaires : *“il nous a semblé que l'État seul pouvait offrir les moyens convenables, parce que seul il a une persistance, une durée assez longue pour ceux qui déposent une sécurité complète”*. Thiers, dans son rapport, célébrait ce qu'il appelait la prévoyance financière et qui

15 Cf. le projet de Waldeck-Rousseau et Rouveure, paru en juin 1848, le projet de Taillefet en juillet 1848, le rapport correspondant d'Amédée Bertin du 24 juillet 1848, la proposition de Rouveure au Comité du travail le 5 décembre 1848, le rapport de Quentin Bauchart du 12 juillet 1849. La retraite serait assurée par une caisse de prévoyance conçue sur une base mutualiste. Ils demandent la multiplicité des caisses avec la garantie morale de l'État. Les deux représentants imaginent qu'il suffit, pour résoudre la question de la retraite ouvrière, de déclarer la garantie morale de l'État pour les sociétés de secours mutuels, tout en gardant leurs procédés traditionnels de gestion. Ils soutiennent l'autogestion et l'emploi facultatif, sous réserve de l'excédent du revenu, des capitaux de la caisse en fonds publics. Ce courant mutualiste sous la Constituante reçoit une réfutation énergique dans un remarquable rapport de Ferrouillat du 19 février 1849 au nom du Comité du travail. Ce rapport reprend les principales propositions de la Commission Molé en faveur d'une caisse de retraite sous la garantie de l'État. La période de la Législative (mai 1849) poursuit les travaux interrompus de la Constituante. Le projet de Dufournel du 2 juin 1849, et celui de Lestiboudois du 28 juin, vont dans le même sens, mais ses auteurs soulèvent des questions nouvelles, telles que la retenue obligatoire, la prime d'encouragement. Une Commission, présidée par Benoist d'Azy, est chargée d'examiner les projets de Dufournel et de Lestiboudois. Le rapport présenté par Benoist d'Azy au nom de la Commission, le 31 octobre 1849 à l'Assemblée législative, déclare que sa source d'inspiration provient des idées du saint-simonien Olinde Rodrigues. Le projet de loi de Dumas du 26 novembre 1848 au nom du gouvernement approuve les principes du projet de Benoist d'Azy. La Commission soumet le texte de Dumas aux délibérations de l'Assemblée législative. Les débats intenses durent six mois.

revenait à perfectionner le bon usage de la dette flottante de l'Etat.

L'Etat assureur général et éternel

L'Etat, d'après Ferrouillat, est "*cet assureur général capable d'étendre la bien-faisance à l'infini*". Benoist d'Azy affirme que "*l'Etat seul peut être dépositaire*" des fonds de retraite. "*Elle crée, écrit Ferrouillat dans son rapport du 19 février 1849, entre l'Etat et l'ouvrier une solidarité, une communauté d'intérêts, qui ne peut que profiter à la paix publique*".

Derrière ces discours qu'une historiographe abusive assimilera bien plus tard à la conception de l'Etat providence, la logique financière reste tout à fait déterminante. Beaucoup plus réalistes qu'on pourrait le croire, ces hommes politiques, financiers avertis et de métier, entrevoient la logique des terminaisons financières. A cette époque où le circuit financier capitaliste se limite dans les confins étroits du court terme, - les saint-simoniens commencent à peine à militer pour le crédit à long terme -, les dépôts faits dans les institutions de prévoyance constituent un péril financier plutôt qu'un avantage.

En même temps que les fonds sont immobilisés dans le circuit financier public, l'Etat signe un contrat avec les ouvriers sur la base de cet engagement à long terme. Ce rapport contractuel met en garde contre tous les exercices susceptibles de ruiner l'une ou l'autre des parties et organise la solidarité financière entre l'Etat et le peuple.

Les partisans d'une caisse indépendante multiplient les précautions pour rendre l'institution efficace et équitable. Pour donner toute sa souplesse à l'institution, ils demandent la plus grande simplicité des procédures. Et, tout en insistant sur la nature spécifique de la caisse de retraites, ils cherchent à lui adjoindre les sociétés de secours mutuels comme auxiliaires. Pour des raisons techniques, la caisse de retraites ne peut pas recevoir de trop petits dépôts et l'on imagine laisser les sociétés de secours mutuels recevoir les sommes inférieures à 10 fr. Le projet de loi de Dumas du 26 novembre 1848 veut même les abaisser jusqu'à 50 centimes.

Benoist d'Azy voit dans la Caisse des dépôts et consignations l'instrument naturel de la nécessaire fonction d'un dépositaire central. En effet, la Caisse des dépôts et consignations a fait preuve depuis 1816 de ses immenses possibilités dans la gestion des fonds de retraites et pensions diverses des fonctionnaires.¹⁶

16 Les caisses de retraites des administrations sont les suivantes : Assistance publique de Paris, Imprimerie nationale, Préfecture de Paris, Octroi de Paris, Théâtre national de l'Opéra, employés des préfectures et sous-préfectures, employés des mairies, octrois et divers établissements publics, caisse générale des retraites ecclésiastiques (au 1^{er} janvier 1885, les caisses de retraites dont l'administration a été confiée à la Caisse des dépôts seront au nombre de 332). Dès 1851, la compagnie de chemins de fer d'Orléans fait des versements au profit de ses agents ; en 1852, celle de Rouen suit la même voie. Les compagnies du Nord et de Lyon viennent en 1854. En 1854, plus du quart, en nombre de cotisants, et plus du tiers en somme des versements proviennent de seules compagnies d'Orléans et de Rouen. D'autres collectivités, en particulier celle constituée au nom des cantonniers des routes de l'Orne et de la Sarthe, viennent verser des fonds.

Le rapport de Benoist d'Azy prévoit que la caisse de retraites sera *“une institution financière de la plus grande importance”*. La dette publique, la dette sacrée que la Nation a toujours envers les pauvres, toutes ces formulations que les hommes des Lumières ont prononcées avec un ton solennellement pathétique, sont entièrement chiffrées par les hommes de 1848, traduites en termes financiers banalisés pour établir le contrat de prévoyance entre l'Etat et la classe ouvrière.

Ferrouillat et Benoist d'Azy, deux Burgraves pourtant, sont les militants les plus résolus d'une caisse de retraites. Ils se séparent de Thiers, leur chef de file politique, ennemi déclaré de la caisse de retraites et dont la préférence va exclusivement à la caisse d'épargne. Emile Barrault, homme de la Montagne, n'hésite pas à citer Thiers comme appui pour combattre, lui aussi, les promoteurs de la caisse de retraites. Insigne de la résistance suprême, le rapport de Thiers, le 27 janvier 1850, au nom de la Commission de l'assistance et de la prévoyance, prononce en faveur des caisses d'épargne et désapprouve l'idée d'une caisse spéciale de retraites.

La Commission Benoist d'Azy l'emporte cependant et conduit à la loi du 18 juin 1850 qui crée la Caisse des retraites pour la vieillesse, dont la gestion est confiée à la Caisse des dépôts et consignations.

90

Les fonds reçus par cette nouvelle institution seront immédiatement employés en achat des rentes sur l'Etat. Les pensions ou rentes viagères constituées au nom de ces déposants seront, à l'époque de leur entrée en jouissance, inscrites au Grand livre de la dette publique.

La machine de l'amortissement redémarre à cette occasion et sur une base qui n'est plus celle des vieux modèles du passé. Dans son rapport avec le Trésor, la Caisse des retraites ouvre un secteur à part sur le marché financier et elle y remplace la Caisse d'amortissement dont les activités sont suspendues à partir de 1848. Par la loi du 18 juin 1850, la Caisse des retraites pour la vieillesse est tenue de faire emploi en rentes sur l'Etat, au plus tard dans les huit jours, de toutes les sommes qu'elle reçoit, que ces sommes proviennent de nouveaux versements des assurés ou des revenus des emplois antérieurs. Les rentes sur l'Etat ainsi acquises sont immatriculées au nom de la Caisse des retraites tandis que les rentes viagères dont elle est débitrice, sont, sur sa réquisition, inscrites au Grand livre de la Dette publique, à la fin du trimestre au cours duquel elles sont liquidées.

Le Trésor en assure le paiement au moyen d'un crédit porté au budget, en contrepartie, la Caisse transfère à l'Etat un capital équivalent à la valeur des rentes viagères dont le Trésor prend la charge. Ce capital est représenté par des rentes sur l'Etat immatriculées au nom de la Caisse et qui sont annulées,

au fur et à mesure. Selon les principes des calculateurs du siècle précédent, la Caisse des retraites opère, d'une manière indirecte, l'amortissement de la dette publique.

La gamme temporelle de la prévoyance

Le dispositif spécifique des retraites créé par la loi du 15 juin 1850 trace désormais une voie indépendante et les caisses d'épargne trouvent ainsi une issue à l'ambiguïté originelle de leur mission sociale. Un système de prévoyance complète s'organise dorénavant sur la gamme des durées ou des terminaisons qui rythment sa gestion.

La réalité de la première industrialisation donne naissance à un monde nouveau, bien moins harmonieux et beaucoup plus rude que ne l'avaient imaginé les hommes des Lumières. Les besoins quotidiens, l'instabilité du régime salarial, les imprévus de la vie qui occasionnent des charges proportionnellement plus importantes pour les classes pauvres que pour les gens aisés, les conditions de vie et de rémunération des classes laborieuses ne permettent pas encore de généraliser un système obligatoire de retraite. La fluctuation du travail industriel implique trop de facteurs incertains pour édifier un système rigide. Les ouvriers exerçant en usine, en manufacture, peuvent plus facilement participer à un régime de retenue obligatoire que les ouvriers travaillant de façon nomade et irrégulière et qui restent majoritaires. Le chômage, les diminutions de salaire, le changement de profession, la maladie, l'accident gênent tout versement régulier.

Autant de raisons qui justifient la fonction des caisses d'épargne et les conduisent à recentrer leur action dans la canalisation et la collecte des épargnes de nécessité mais en cédant le terrain de la prévoyance assurancielle.

Malgré cette nouvelle délimitation du terrain de la prévoyance, la fonction des caisses d'épargne n'en reste pas moins essentielle.

Avec la caisse des retraites, la prévoyance populaire retrouve aussi le secours, longtemps oublié, des techniques actuarielles, difficilement utilisables par les caisses d'épargne et les sociétés de secours mutuels.¹⁷ La nécessité d'appliquer les principes de l'assurance sur une vaste échelle crée un espace social dont l'Etat seul est souverain. Et la précision d'une table de mortalité doit se fonder, selon la conception probabiliste courante, sur un très grand nombre

¹⁷ Pour le besoin des calculs de la tarification, il faut reprendre l'étude de la mortalité humaine. La table de Deparcieux, adoptée exclusivement pour les assurances en cas de mort, est plus rapide que la mortalité réelle. Celle de Duvillard, employée pour les assurances en cas de vie, notamment pour les rentes viagères, donne une mortalité plus lente. La Commission de Molé opte pour une table moyenne calculée à partir des deux tables disponibles. Les rapports de Ferrouillat, Benoist d'Azy reprennent la même solution. Faute d'une table de la mortalité meilleure, la Commission Molé et le projet de Benoist d'Azy combinent celle de Deparcieux et de Duvillard en prenant les valeurs moyennes. Après que la Caisse des dépôts a été chargée de gérer les fonds de la Caisse des retraites, un chef de service de la Caisse des dépôts, Ernest Beauvisage reprend les travaux entamés par Deparcieux et Duvillard pour élaborer une table de mortalité fondée sur les données de la tontine Lafarge. Elle sera utilisée jusqu'en 1945.

d'observations. Comme les précurseurs du siècle précédent, les hommes de 1848 en appellent à l'intervention de l'Etat moins par idéologie que pour des motifs très pratiques. Pour réaliser une prévoyance parfaite, il faut collecter massivement des données démographiques, élargir le cadre d'application pour équilibrer les disparités des grands nombres, et la gestion centralisée de la retraite paraît une nécessité méthodologique, en France comme à l'étranger.¹⁸

Certes, sur le plan financier, l'innovation de 1850 ne représente qu'un début, avec des résultats relativement modestes. Les caisses d'épargne continuent de tenir le rôle de caissier des classes ouvrières qui ont besoin de liquidité pour des dépenses quotidiennes et imprévues. De par les ressources salariales incertaines et difficiles à immobiliser, l'adhésion à la Caisse des retraites pour la vieillesse demeure longtemps facultative et une partie importante de la population ouvrière ne s'intégrera vraiment que cent ans plus tard au circuit qui lui est destiné.

Dépositaire des deux institutions, caisses d'épargne et Caisse des retraites pour la vieillesse, la Caisse des dépôts continue à remplir sa mission fondamentale mais, cette fois, en jouant sur une gamme plus variée des flux de dépôts de prévoyance. Dans le passif de son bilan, apparaît à partir de 1850 une masse de capitaux, classée comme "*fonds de prévoyance*" pour bien distinguer les fonds liquides et les dépôts administratifs.

Pour honorer ses engagements envers les caisses d'épargne, dont la croissance sera vite foudroyante, la Caisse des dépôts se comportera en dépositaire toujours fiable. En 1900, un administrateur de la Caisse d'épargne de Paris dresse le bilan de cette alliance, voulue dès 1816, manquée en 1829 et 1835 pour être enfin consommée en 1837 : "*Jamais à aucune époque la Caisse des dépôts n'a manqué à ses obligations ; elle a eu à les remplir dans des conditions souvent bien critiques et l'on peut dire d'elle et des caisses d'épargne qu'il semble qu'elles aient puisé une force nouvelle dans les crises qu'elles ont eu à traverser, en se prêtant un mutuel appui.*"¹⁹

Ironie de l'histoire, les descendants des Burgraves sociaux de la II^e République, soudain effrayés d'un Etat qui, grâce à la prévoyance, apparaît comme "*le plus grand capitaliste*", les libéraux de la III^e République, vont lancer le procès contre l'Etat-providence. Ils lui reprochent d'accaparer des ressources considérables qui seraient plus utilement investies dans les activités productives, laissées à l'initiative privée.

¹⁸ Ces exigences empiriques forment le contexte en faveur d'une caisse nationale. En Belgique, on établit au début (1844) des caisses fractionnées, érigées au nom de la liberté. Le triomphe de l'école de Quetelet, par le biais de l'élaboration de la table de la mortalité sur les grands nombres, aboutit en 1850 à une caisse centralisée, imposée cette fois au nom de la science.

¹⁹ E. Bayart, *La Caisse d'épargne et de prévoyance de Paris*, Paris, Hachette, 1900, p. 147.