

N° 394

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

Annexe au proces-verbal de la séance du 9 juin 1992.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la Caisse des dépôts et consignations,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Goetschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Régnauld, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Banques et établissements financiers - Caisse des dépôts et consignations - Rapports d'information.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
CHAPITRE PREMIER - LE STATUT : UN TABOU LARGEMENT FICTIF	13
A. UN STATUT HISTORIQUE	13
1. La sécurité	15
<i>a) A l'origine : garantir les fonds consignés contre la "banqueroute" de l'Etat</i>	15
<i>b) Aujourd'hui : garantir les finances publiques contre une défaillance de l'épargne</i>	16
2. L'utilité	17
B. UN STATUT ALIBI : ABSENCE DES CONTROLES TRADITIONNELS	18
1. Le contrôle de la Cour des Comptes	18
<i>a) Le dispositif restrictif de la loi de 1967 sur le contrôle de la Cour des comptes</i>	18
<i>b) Les difficultés du contrôle effectif</i>	19
<i>c) Un régime inutilement confidentiel</i>	19
2. Le contrôle de la Commission bancaire	22
3. Le contrôle de l'"Etat-actionnaire"	24
<i>a) Une contribution "volontaire"</i>	24
<i>b) Un dividende "accordé"</i>	25
C. UN STATUT PERVERTI : REFUS DES CONTROLES PARLEMENTAIRES	27
1. La Commission de surveillance : le monopole de l'"autorité législative"	27
<i>a) Au-dessus des commissions de contrôle</i>	27
<i>b) En marge des missions d'information ou des groupes de travail</i>	28
<i>c) Le "droit de message" du Directeur général</i>	29

	<u>Pages</u>
2. La Caisse des dépôts et la loi	30
<i>a) Une préférence pour le pouvoir réglementaire</i>	30
<i>b) Une prédilection pour "l'auto-réforme"</i>	31
<i>c) Une interprétation restrictive des initiatives du Parlement</i> ..	32
 CHAPITRE II - LA REFORME : ALLER PLUS LOIN ?	 35
 A. D'ORES ET DEJA DES ELEMENTS DE CLARIFICATION	 37
1. Un socle législatif	37
<i>a) La réforme des caisses d'épargne</i>	37
<i>b) La privatisation partielle du Crédit Local de France</i>	38
<i>c) La réforme de la Caisse Nationale de Prévoyance</i>	40
<i>d) La banalisation des prélèvements</i>	41
<i>e) Pour mémoire : la "respiration" du secteur public</i>	42
2. Les réformes internes	43
<i>a) Le fonctionnement de la Commission de surveillance</i>	43
<i>b) La clarification des structures ?</i>	47
 B. A MI-CHEMIN : DES LOGIQUES INCERTAINES	 60
1. La Commission de surveillance	60
<i>a) Une représentation parlementaire minoritaire</i>	61
<i>b) Des avis non obligatoires</i>	62
<i>c) Le secret des affaires</i>	62
<i>d) L'inanité de la gestion quotidienne</i>	64
2. Les fonds d'épargne	65
<i>a) Le bien-fondé des griefs de la Cour des comptes</i>	65
<i>b) Une coexistence paradoxale</i>	67
<i>c) Un instrument du bouclage budgétaire</i>	70
3. La ronde accélérée des métiers de la Caisse	76
<i>a) Fin 1982 : "un projet pour la Caisse"</i>	76
<i>b) Eté 1988 : "une nouvelle mission"</i>	76
<i>c) Février 1992 : "deux pistes nouvelles"</i>	77
4. Une conjonction d'intérêts ambiguë	81
<i>a) Le livret A</i>	81
<i>b) Les réformes du Crédit Local de France et de la Caisse Nationale de Prévoyance</i>	81
<i>c) Les fonds des notaires</i>	82

	<u>Pages</u>
CHAPITRE III - L'AVENIR : PRESERVER L'INSTITUTION	83
A. DE L'UTILE A L'INDISPENSABLE	83
1. Inutilité d'un nouveau groupe financier public	84
2. Nécessité d'une "centrale d'épargne" vouée à l'intérêt général	85
3. Justification d'un établissement de place "par excellence"	86
B. QUELLE PHYSIONOMIE POUR LA CAISSE ?	87
1. L'établissement public Caisse des dépôts	87
a) <i>Un établissement public à vocation délimitée</i>	87
b) <i>Justification d'un équilibre spécifique</i>	89
c) <i>Utilisation de la logistique existante</i>	93
2. L'établissement de crédit CDC-banque	93
a) <i>L'application du droit commun</i>	93
b) <i>Un actionnariat public majoritaire</i>	94
CONCLUSION : QUELLE REFORME LEGISLATIVE	95
EXAMEN EN COMMISSION	97
ANNEXES	
Annexe I : La Caisse des dépôts vue par elle même... de Hongrie	105
Annexe II : Le traitement des participations dans le rapport annuel	107
Annexe III : La publication des procès-verbaux des services de la Commission de surveillance	111
Annexe IV : Echange de courriers à l'occasion de la publication du rapport d'information n° 298	125
Annexe V : Comptes rendus des auditions du groupe de travail sur la Caisse des dépôts et consignations	133
Annexe VI : Conclusion du rapport de la Commission de contrôle de l'action des organismes publics ayant trait à des opérations financières portant sur le capital des sociétés privatisées (avril 1989)	241
Annexe VII : Conclusion du rapport d'information de la Commission des finances sur les suites susceptibles d'être données au relevé des constatations de la Cour des comptes sur certaines opérations financières de la Caisse des dépôts et consignations (avril 1991)	253

	<u>Pages</u>
Encadrés et organigrammes	
- <i>Composition du groupe de travail</i>	8
- <i>Réunions du groupe de travail</i>	9
- <i>Quelques qualificatifs</i>	36
- <i>Ressources gérées par la CDC</i>	50
- <i>Organigramme simplifié du groupe CDC</i>	51
- <i>Organigramme simplifié du groupe C3D</i>	52
- <i>Groupe C3D : les principaux actionnaires extérieurs au groupe CDC</i>	63
- <i>Sigles utilisés</i>	54
- <i>Composition actuelle de la Commission de surveillance</i>	61
- <i>Affaire Société Générale : les inculpations prononcées</i>	69
- <i>D'une mission d'intérêt général au souci facétieux de "dégourdir" la Caisse</i>	79

AVANT-PROPOS

La Caisse des dépôts et consignations est placée *"de la manière la plus spéciale"* sous la garantie et la surveillance de l'*«autorité législative»*

De fait, au cours des quatre dernières années, l'évolution de ses métiers et de ses structures a été un important sujet de préoccupations pour le Sénat.

La participation de l'Etablissement, au cours du second semestre 1988, à l'offensive contre la Société Générale, a conduit le Sénat à constituer une commission de contrôle (1). L'une des conclusions de ses travaux publiés en avril 1989 (2) tendait à la constitution d'une mission d'information sur le rôle spécifique de la Caisse des dépôts.

Moins de deux ans plus tard, à la suite d'un contrôle de certaines opérations financières de l'Etablissement, la Cour des comptes demandait aux commissions des finances du Parlement de lui faire connaître les suites qu'elles entendaient réserver à ses observations, notamment quant aux précautions qui permettraient à l'avenir de préserver l'indépendance de gestion des fonds d'épargne confiés à la Caisse des dépôts.

La Commission des finances du Sénat adoptait, en avril 1991, un rapport d'information (3) comportant, en *"réponse à la Cour des comptes"*, des *"éléments pour une réforme"* (4).

1. *Commission de contrôle de l'action des organismes publics ayant trait à des opérations financières portant sur le capital des sociétés privatisées créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 20 décembre 1988.*

2. *Rapport n° 265 du 26 avril 1989 (Sénat, seconde session ordinaire de 1988-1989). Voir en annexe VI du présent rapport les conclusions de la Commission de contrôle.*

3. *Rapport d'information n° 298 du 15 avril 1991 (Sénat, seconde session ordinaire de 1990-1991). "Suites susceptibles d'être données au relevé des constatations de la Cour des comptes sur certaines opérations financières de la Caisse des dépôts et consignations".*

4. *Voir en annexe VII du présent rapport cette "réponse à la Cour des comptes".*

Elle décidait de confier à un groupe de travail créé en son sein (1) la charge de recueillir l'information la plus large pour aboutir à des propositions propres à remédier à la situation dénoncée par la Cour des comptes.

Les travaux de ce groupe se sont déroulés entre juillet 1991 et mai 1992. Ils se sont traduits par un programme conséquent d'auditions (2), tant des responsables de la Caisse elle-même ou de ses principales filiales, que des principaux acteurs de son environnement financier et économique.

Trois observations liminaires traduisent le contexte dans lequel s'inscrivent la méthode, les observations et les propositions du présent rapport.

En premier lieu, il convient d'observer que si les "affaires" (3) contemporaines, à l'origine de l'opinion selon laquelle une réforme de la CDC est nécessaire, restent marginales en termes financiers, elles sont significatives de la difficulté extrême à faire coexister la volonté de l'Etablissement de devenir un "groupe financier" et les responsabilités éminentes qui sont les siennes dans le domaine de l'épargne.

Ainsi se trouvent justifiées à la fois la prudence -la Commission des finances n'a jamais adopté, bien au contraire, un parti pris de "démantèlement" de l'institution ou de remise en cause de ses missions fondamentales- mais aussi une réflexion de fond : les pouvoirs publics, et particulièrement le Parlement, doivent dire leur mot face à la propension de l'Etablissement à déterminer ses propres évolutions, c'est-à-dire l'usage qu'elle fait de sa puissance, laquelle est fondée sur un certain nombre de monopoles liés à la notion de service public.

En second lieu, il convient de se féliciter qu'une saine émulation se soit instaurée pour réformer la Caisse des dépôts, à l'extérieur comme à l'intérieur de l'institution.

Certes, le président de la Commission de surveillance se dispute parfois avec le directeur général la paternité de telle ou telle mesure, résultant pourtant bien souvent de quelques solides "coups de boutoir" administrés de l'extérieur.

1. Voir ci-après la composition du groupe et son programme de travail.

2. Voir en annexe V les comptes rendus des auditions.

3. Offensive contre la Société Générale (juillet-décembre 1988), restructuration du capital des Wagons-Lits (juillet 1988-octobre 1988).

Certes, le directeur général oppose volontiers la "réforme continue" (1) de l'Établissement, ou les "réformes déjà faites" (2), aux "remises en cause déclamatoires" (3) ou aux "polémiques" qui agitent le monde extérieur.

Certes, le Gouvernement s'oppose formellement à un "démantèlement" (4) de la Caisse mais il met en place, au travers de la privatisation du Crédit Local de France, de la réforme des caisses d'épargne, de celle de la Caisse nationale de prévoyance, le socle juridique d'une telle évolution.

Quelles que soient les motivations des uns et des autres, cette sympathique course de vitesse peut être considérée comme une sorte d'hommage rendu au Sénat qui a largement contribué à ouvrir une réflexion sur l'évolution aujourd'hui d'une institution près de deux fois centenaire.

Comme le souligne elle-même sa direction générale, l'évolution de l'Établissement depuis... 1816 a été considérable et s'est déroulée essentiellement en marge des "textes".

Il n'est guère étonnant, dans ces conditions, que la réforme nécessaire de l'institution relève moins d'un chamboulement de ces textes que d'une volonté mise en oeuvre par les pouvoirs publics et les responsables de la Caisse des dépôts.

1. Cf. synthèse de la conférence de presse tenue par M. Robert Lion (premier bilan de l'activité de la Caisse des dépôts et du groupe en 1991 - perspectives pour 1992) Caisse des dépôts information (numéro spécial février 1992) : "La réforme continue du groupe Caisse des dépôts a connu des avancées importantes en 1991 (...). La Caisse des dépôts change de manière progressive, mais ordonnée et résolue."

Cf. également interview de M. Robert Lion au journal Le Monde, 7 mai 1991 : "Question : plusieurs projets de réforme des statuts de la Caisse des dépôts sont annoncés. Etes-vous partisan d'une réforme de la CDC ?" "Réponse : Absolument. Suivant la manière très active dont elle a été menée ces dernières années."

2. Cf. interview de M. Robert Lion au journal Le Monde, 7 mai 1991 : "Beaucoup de leurs (NB. les magistrats de la Cour des comptes) critiques ou suggestions nous sont précieuses, quand elles ne débouchent pas sur la polémique et quand il ne s'agit pas de nous condamner aujourd'hui pour des procédures d'avant-hier que nous avons réformées hier."

3. Interview de M. Robert Lion au Nouvel Economiste, 15 juin 1990 : "S'agissant du statut, c'est vrai que le corps social Caisse des dépôts n'aime pas quand on parle de le réformer. Mais l'histoire de cette maison montre que des remises en cause déclamatoires de ce statut ont eu lieu périodiquement, au moins une dizaine de fois en cent soixante-dix ans. Elles ne se sont jamais traduites par un bouleversement. Je ne dis pas que des ajustements ne seront pas un jour nécessaires. Mais j'étais serein lorsque l'on a parlé en 1989 de modifier le statut de la Caisse des dépôts."

4. Cf. M. Pierre Bérégovoy (Journal Officiel, débat A.N., 1ère séance du 6 mai 1991, page 2007) : "Tant que j'occuperai le poste que j'occupè, je n'accepterai pas de démanteler la Caisse des dépôts qui, depuis plus de 175 ans, a parfaitement rempli ses missions."

Au total, certaines modifications législatives de son statut, peu nombreuses, sont nécessaires pour compléter le socle législatif existant qui permet déjà une profonde évolution des structures actuelles de l'Établissement. Le reste relève pour l'essentiel de nouvelles orientations dans sa stratégie et sa gestion.

Les analyses et les propositions du présent rapport ne visent donc pas à ébranler une forteresse qui, à bien des égards, est déjà un "empire éclaté". Elles traduisent, en vérité, le souci de préserver l'institution dans ce qu'ont de fondamental ses missions essentielles.

**Composition du groupe de travail sur la
Caisse des dépôts et consignations**

- Roger CHINAUD, rapporteur général (UREI - Paris)
- Philippe ADNOT (non inscrit - Aube)
- Claude BELOT (rattaché adm. au groupe UC - Charente Maritime)
- Maurice BLIN (UC - Ardennes)
- Ernest CARTIGNY (RDE - Seine Saint Denis)
- Jean CLOUET (UREI - Val de Marne)
- Yves GUENA (RPR - Dordogne)
- Paul LORIDANT (Socialiste - Essonne)
- Michel MOREIGNE (Socialiste - Creuse)
- Jacques OUDIN (RPR - Vendée)
- Jacques VALADE (RPR - Gironde)
- Robert VIZET (Communiste - Essonne)

**Réunions du groupe de travail sur la
Caisse des dépôts et consignations**

Mercredi 5 juin 1991

- Adoption du programme de travail

Mercredi 3 juillet 1991

- Audition de M. Jean-Yves HABERER, ancien Directeur du Trésor (1978-1982),
Président du Crédit Lyonnais

Mercredi 10 juillet 1991

- Audition de M. Jacques de LAROSIERE, ancien Directeur du Trésor (1974-
1978), Gouverneur de la Banque de France

Mercredi 11 septembre 1991

- Audition de M. René MONORY, sénateur, ancien Ministre de l'économie et des
finances (1978-1981)
- Audition de M. Jean PEYRELEVADE, Président de l'UAP
- Audition de M. François BLOCH-LAINE, ancien Directeur général de la Caisse
des dépôts et consignations (1952-1967)
- Audition de M. Daniel LEBEGUE, ancien Directeur du Trésor (1984-1987),
Directeur général de la BNP

Mercredi 25 septembre 1991

- Audition de M. Alain LE RAY, Président du Conseil de surveillance du Centre
national des Caisses d'épargne et de prévoyance et M. Jean-Pierre THIOLON,
Président du Directoire
- Audition de M. Jean-Claude TRICHET, Directeur du Trésor
- Déjeuner avec M. Valéry GISCARD d'ESTAING

Mercredi 22 janvier 1992

- Audition de M. Yves COUSQUER, Président de La Poste, accompagné de M. Jacques LENORMAND, Directeur des clientèles financières
- Audition de MM. Jean LIMON, Président du Conseil supérieur du notariat, Jacques BEHIN, ancien Président, et Hubert GENCE, Premier vice-Président

Mercredi 29 janvier 1992

- Audition de M. Robert LION, Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, accompagné de Anne de BLIGNIERES, chargée des relations avec le Parlement du groupe Caisse des dépôts
- Audition de M. Christian PIERRET, député, Président de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations
- Audition de M. Jean-Jacques de BRESSON, Conseiller d'Etat, membre de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations
- Audition de M. Pierre CORTESSE, Conseiller-Maitre à la Cour des comptes, membre de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations

Mercredi 5 février 1992

- Audition de M. Jean-Pierre BRUNEL, Secrétaire général du groupe Caisse des dépôts, accompagné de Anne de BLIGNIERES, chargée des relations avec le Parlement du groupe Caisse des dépôts
- Audition de M. Jean-Paul DELEVOYE, Président de la Commission des finances de l'Association des maires de France
- Audition de M. Etienne PFLIMLIN, Président du Crédit Mutuel, accompagné de MM. Michel DELAHOUSSE, Directeur général, et MORIN, Directeur du plan et du contrôle de gestion
- Audition de M. Pierre DARNIS, Directeur général de la Caisse nationale de Prévoyance
- Audition de M. Dominique FIGEAT, Président du groupe Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET)

Mercredi 12 février 1992

- Audition de M. Jean-François JOUVEN, Président-directeur général de Communication Développement
- Audition de M. Alain CHAZEL, Directeur chargé de la gestion des fonds d'épargne à la Caisse des dépôts et consignations

Mercredi 19 février 1992

- Audition de M. Patrice GARNIER, Président du groupe C3D
- Audition de M. Pierre RICHARD, Directeur général adjoint de la Caisse des dépôts, Président du directoire du Crédit Local de France, accompagné de Anne de BLIGNIERES, chargée des relations avec le Parlement du groupe Caisse des dépôts
- Audition de Mme Hélène PLOIX, Directeur général adjoint de la Caisse des dépôts et consignations, chargée de la Direction des activités bancaires et financières, accompagnée de Anne de BLIGNIERES, chargée des relations avec le Parlement du groupe Caisse des dépôts
- Audition de M. Frédéric PASCAL, Président du groupe de la Société Centrale Immobilière de la Caisse des dépôts et consignations (SCIC)
- Déjeuner avec M. Pierre BEREGOVOY, Ministre d'Etat, Ministre de l'économie, des finances et du budget

Mercredi 13 mai 1992

- Définition des orientations du rapport

Mardi 9 juin 1992

- Adoption du rapport

CHAPITRE PREMIER

LE STATUT : UN TABOU (1) LARGEMENT FICTIF

En septembre 1991, la Caisse des dépôts a fêté son 175e anniversaire. Elle se réfère volontiers à son enracinement dans l'histoire. Elle tire une fierté compréhensible d'être placée "sous la foi publique" (2). Elle est légitimement attachée à un statut qui date de 1816, qui fait d'elle un "établissement spécial" (3) et la place "de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative" (4).

A. UN STATUT HISTORIQUE

Exorbitant, le statut de l'Etablissement le "soustrait à la généralité des règles de tutelle et de contrôle applicables aux établissements publics" (5).

Le directeur général, nommé en Conseil des ministres, ne peut être révoqué (6) que sur demande motivée, directement adressée au Président de la République, d'une commission de surveillance qui, tout en représentant "l'autorité législative", est composée majoritairement de hauts fonctionnaires et dont les observations "ne sont point obligatoires" (7).

1. Tabou : du polynésien Tapu (interdit, sacré) : système d'interdiction de caractère religieux appliqué à ce qui est considéré comme sacré (ou impur) (Le Petit Robert).

2. Exposé des motifs de l'ordonnance du 3 juillet 1816.

3. Article 110 de la loi sur les finances du 28 avril 1816.

4. Article 115 de la loi sur les finances du 28 avril 1816.

5. Décision du Conseil Constitutionnel n° 89-268 DC du 29 décembre 1989 (voir plus loin).

6. Article 102 de la loi sur les finances du 28 avril 1816 : "Il ne pourra être révoqué que sur une demande motivée de la Commission de surveillance directement adressée au Roi."

7. Article 113 de la loi sur les finances du 28 avril 1816 : "La Commission fera passer au directeur général les observations qu'elle jugera convenables et qui, cependant, ne seront point obligatoires pour lui".

De sorte que la surveillance de l'autorité législative est fictive, ce qui ne signifie pas, *a contrario*, que la tutelle de l'exécutif soit réelle.

En réalité, l'indépendance du directeur général est double : vis-à-vis de la tutelle, grâce à la Commission de surveillance, qui fait office de "tout" en matière de contrôle, mais également vis-à-vis de ladite Commission de surveillance.

Les commentateurs autorisés (1) expriment parfaitement cette dernière situation :

"Pour garantir encore les sûretés de l'Etablissement dont elle lui (NB. le directeur général) donne la direction, la loi le met à l'abri des vues éventuellement arbitraires de la Commission de surveillance et sauvegarde son initiative personnelle en décidant que les observations qui lui sont faites par la Commission ne sont pas obligatoires pour le directeur général."

Le directeur général est ainsi "à l'abri des vues arbitraires", d'où qu'elles viennent.

Or, ce statut exorbitant du directeur général, qui résume le caractère exceptionnel de l'Etablissement lui-même, tient à une cause historique dont les facteurs se sont inversés avec le temps.

Pourtant, la Caisse des dépôts pratique volontiers, aujourd'hui plus que jamais, le "pèlerinage aux sources".

"Son 175e anniversaire a été l'occasion, pour la Caisse des dépôts d'un pèlerinage aux sources, pour ceux qui nous regardent d'une meilleure compréhension de la nature spécifique de cet établissement.

"Il a permis, en effet, de réaffirmer les deux principes originels qui avaient présidé à la naissance de la Caisse des dépôts et consignations et qui ont, sur cette longue période, inspiré sa marche. La sécurité des gestions lui fait obligation d'assurer la plus haute protection aux dépôts et aux épargnes qui lui sont confiés ; elle n'a jamais failli à cette mission, que lui rappelle s'il était besoin la référence à la foi publique, frappée à nouveau sur sa devise.

1. "Caisse des dépôts et consignations 1816-1986", page 22 (ouvrage publié en septembre 1988 par le service de l'information et de la communication internes de l'Etablissement).

"L'utilité pour la Nation, c'est-à-dire le bon emploi, au service du développement du pays, d'une épargne de masse, constitue un objectif symétrique ; la Caisse des dépôts l'a poursuivi d'une manière continuellement adaptée aux besoins des époques successives ; elle s'est toujours efforcée d'œuvrer au service de l'intérêt général, du "bonheur général" comme le disaient les fondateurs, en 1816"(1).

1. La sécurité

a) A l'origine : garantir les fonds consignés contre la "banqueroute" de l'Etat

A l'origine, ce statut trouve sa justification dans la *banqueroute de l'Etat* (2), c'est-à-dire dans son incapacité à honorer ses engagements et à désintéresser non seulement ses créanciers mais également ceux qui avaient "consigné" des fonds dans les caisses du Trésor.

D'où la naissance d'une Caisse d'amortissement de la dette pour garantir que l'Etat remboursera ses créanciers.

Puis, d'une Caisse des dépôts et consignations pour garantir que l'Etat remboursera les fonds qui ont été consignés dans ses caisses, souvent par obligation judiciaire.

Enfin, d'une responsabilité éminente des deux caisses fusionnées à l'égard des fonds collectés par les caisses d'épargne qui naissent en 1837.

Cette épargne est fragile ; c'est celle de la "classe ouvrière" dont "le sort et les moeurs" importent à l'opinion publique, ou celle des "marins qui reviennent avec de grosses sommes dont ils ne savent que faire et qu'ils gaspillent"(3).

Il s'agit d'encourager cette épargne qui n'intéresse pas les banques, de la rémunérer et de la garantir, de protéger ces fonds contre toute tentative de mainmise d'un Etat au crédit chancelant.

D'où l'indépendance du directeur général et la surveillance de l'autorité législative.

1. Communication du directeur général à la Commission de surveillance sur l'exercice 1991 (préface au Rapport au Parlement).

2. "Banqueroute des deux tiers" en 1797.

3. Cité par Roger Priouret "La Caisse des dépôts en cinquante ans d'histoire financière", aux Presses Universitaires de France 1966 (page 90).

b) Aujourd'hui : garantir les finances publiques contre une défaillance de l'épargne

Aujourd'hui, et fort heureusement, le crédit public est considérable et la garantie de l'Etat représente la sûreté la plus absolue : elle s'applique aux fonds des livrets A centralisés par la Caisse des dépôts.

Aussi, aujourd'hui, la "foi publique" se résume à la capacité de l'Etablissement de faire en sorte que cette garantie de l'Etat n'ait pas à jouer vis-à-vis des titulaires du livret A.

C'est en quelque sorte une responsabilité financière vis-à-vis de l'Etat et non plus une responsabilité morale vis-à-vis des épargnants.

En d'autres termes, la Caisse des dépôts ne garantit plus l'épargne contre une défaillance des finances publiques mais bien les finances publiques contre une défaillance de l'épargne.

L'intérêt général s'attache désormais beaucoup plus à l'emploi de la ressource qu'à la ressource elle-même.

Comment expliquer sinon que le Gouvernement, qui fixe de surcroît la rémunération du livret A, ait sélectionné parmi les emplois possibles énumérés par la loi (1) le plus long, le moins liquide, le moins rémunérateur et donc le plus dangereux : le financement du logement social.

Dès lors que l'Etat garantit le livret A, il peut s'autoriser une telle politique.

Mais dès lors que la mission de la Caisse est de faire en sorte que cette garantie ne joue pas, il est évident que l'Etat ne saurait se désintéresser de la direction de l'Etablissement et tolérer sa totale indépendance : les conséquences budgétaires d'une éventuelle défaillance sont en effet incalculables.

Ainsi, la Caisse des dépôts est placée désormais dans une logique d'entreprise publique classique. A la différence toutefois qu'elle constitue à elle seule une sorte de "budget-bis", celui du logement social, alimenté par une ressource défiscalisée, le livret A.

1. Article 19 du Code des caisses d'épargne.

Cette dernière situation peut justifier, non point l'indépendance du directeur général, mais son contrôle renforcé par le Parlement.

2. L'utilité

"La Caisse est-elle utile ? Cette question que se pose le directeur général (1) traduit une ambition étonnamment modeste.

Le plaidoyer est facile et la légitimité n'est pas douteuse qui découlerait de la seule réponse affirmative à cette question.

Il est permis d'espérer, en effet, que toute entreprise, privée ou publique, présente ce caractère d'utilité et, allant plus loin, que toute entreprise, fut-elle privée, détienne une parcelle d'intérêt général.

L'évolution de la mission centrale de l'établissement, de même que le fondement aujourd'hui de sa légitimité telle que la voit son directeur général, conduisent effectivement à considérer qu'une réflexion sereine sur le statut de la Caisse des dépôts n'a rien d'iconoclaste.

1. Cf. M. Robert Lion, introduction au rapport au Parlement pour l'exercice 1990 :

"Il est bon qu'en 1990 à nouveau, la confiance nous ait été témoignée, que l'on apprécie notre contribution actuelle à la sécurité de l'épargne ou au financement du logement ou à la modernisation de la place de Paris, que la déontologie appliquée à nos gestions financières constitue aujourd'hui une référence, que les services que nous rendons soient pour le moment recherchés, et que notre groupe ait élargi l'an passé - de même qu'il est en voie de le faire en 1991 - ses parts de marché. Cela signifie qu'à ce jour, la Caisse des dépôts est utile. Mais cela ne suffit pas.

"Notre ambition est de consolider et d'étendre cette utilité dans l'avenir et dans l'espace : être durablement reconnue comme un serviteur efficace, parfois irremplaçable, de la société française ; travailler de manière performante et profitable à l'échelle internationale. Ainsi, la Caisse des dépôts et son groupe demeureront légitimes : plus que l'ancienneté, plus que le statut, l'utilité est la seule légitimité qui vaille."

B. UN STATUT ALIBI : ABSENCE DES CONTROLES TRADITIONNELS

Le statut "*particulier*" de l'Etablissement, notamment le fait qu'il soit placé en théorie sous le contrôle du Parlement, a conduit à le dispenser du droit commun des contrôles s'appliquant aux entreprises publiques ou aux établissements de crédit. De même, la Caisse des dépôts serait dans une situation tout à fait exceptionnelle au regard des contributions financières normalement attendues d'un "*groupe financier*".

1. Le contrôle de la Cour des comptes

a) *Le dispositif restrictif de la loi de 1967 sur le contrôle de la Cour des comptes*

Le "*noyau dur*" de la Caisse des dépôts, sa Section générale, échappe au droit commun du contrôle de la Cour des comptes prévu par la loi du 22 juin 1967.

C'est au nom du "*statut spécial*" de l'Etablissement, c'est-à-dire son contrôle "*particulier*" par le Parlement, que... le Parlement a dû renoncer à légiférer en la matière.

Il revient, en effet, à un décret en Conseil d'Etat de préciser les conditions dans lesquelles le contrôle de la Cour s'exerce (1).

Article 13 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967
relative à la Cour des comptes

Les conditions dans lesquelles le contrôle de la Cour des comptes, prévu par la présente loi, s'exerce sur les opérations de la Caisse des dépôts et consignations sont fixées par un décret en Conseil d'Etat, compte tenu du statut spécial de cet établissement.

1. Voir ci-dessous les conditions dans lesquelles ce pouvoir réglementaire s'exerce sur proposition de la Commission de surveillance.

Longtemps, la Cour des comptes s'est cantonnée au seul contrôle juridictionnel des comptes de la Section générale. Seules les filiales, et notamment C3D, considérées comme des entreprises publiques traditionnelles, faisaient l'objet d'un contrôle de droit commun comportant une "vérification de la gestion".

b) Les difficultés du contrôle effectif

De fait, lorsque la Cour a estimé indispensable d'étendre son contrôle plein et entier à certaines activités de la Section générale, elle s'est heurtée pour le moins à quelques réticences.

En témoignent les difficultés rencontrées par les rapporteurs de la Cour pour mener à bien leur enquête sur la Direction des activités bancaires et financières de la Caisse (DABF) :

"Le président de la troisième Chambre a abordé les difficultés rencontrées par les rapporteurs de la Cour lors de leur enquête. Une note du directeur général adjoint de la Caisse des dépôts datée du 5 octobre 1989 a défini des règles rendant extrêmement difficiles le travail des rapporteurs : procédure écrite, autorisation préalable donnée par la hiérarchie à tout entretien avec les responsables des services, présence de la hiérarchie à ces entretiens.

"Par ailleurs, les rapporteurs ont rencontré des obstacles à la communication de certains documents (pactes d'actionnaires notamment) justifiant l'intervention du Procureur général de la Cour. L'accès aux documents relatifs aux opérations des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) gérés par la Caisse leur a été refusé, au motif que ces opérations concernaient des personnes privées, en dépit de l'intérêt à vérifier l'étanchéité entre des opérations menées pour le compte des OPCVM et celles propres à la DABF. Ils ont pu, en définitive, procéder par sondage."(1)

c) Un régime inutilement confidentiel

Si, désormais, la Caisse des dépôts dans son ensemble fait l'objet d'investigations approfondies comportant une appréciation de ses comptes et de sa gestion, les rapports que la Cour élabore à partir de ces enquêtes conservent un caractère confidentiel.

En effet, ces observations ne peuvent être retenues pour le "rapport public" de la Cour, adressé au Président de la République, et présenté au Parlement (1) lors d'une séance publique solennelle au cours de laquelle le Premier président de la Cour des comptes le dépose sur le Bureau de chaque Assemblée.

Il peut sembler étonnant, là encore, que le Parlement ne puisse pas prendre connaissance des observations de la Cour sur la Caisse des dépôts au motif que cette institution est placée sous sa surveillance.

D'autant que la Commission de surveillance elle-même a rencontré les plus grandes difficultés pour obtenir communication des relevés de constatations dont elle est pourtant officiellement destinataire.

Article 14 du décret n° 73-733 du 5 août 1973
portant règlement d'administration publique relatif au contrôle
de la Cour des comptes sur la Caisse des dépôts et consignations

Les observations ou les suggestions d'amélioration et de réforme présentées par la Cour des comptes sont portées à la connaissance de la commission de surveillance et du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ainsi que, le cas échéant, des ministres que ces observations ou suggestions peuvent intéresser.

Si y a lieu, elles font l'objet de communications particulières au Président de la République, au Premier ministre et aux présidents des assemblées parlementaires.

En janvier 1991, la Cour des comptes adressait au président de la Commission de surveillance un "relevé de constatations sur les comptes et la gestion de la Direction des activités bancaires et financières (DABF) de la CDC et certaines de ses filiales" (2) assorti d'une note indiquant que la Cour apprécierait de connaître les suites susceptibles d'être réservées à ces observations, notamment en ce qui concerne les précautions qui permettraient à l'avenir de préserver l'indépendance de gestion des fonds d'épargne.

1. Article 11 de la loi du 22 juin 1967.

2. Adopté par la Cour les 15 et 23 novembre 1990.

Ce n'est que le 13 mars 1991, après plusieurs interventions de votre Rapporteur (1) et après avoir affirmé dans un premier temps ne pas avoir reçu le rapport (2), que le président de la Commission de surveillance consentait à le communiquer aux membres de la Commission.

La raison, semble-t-il, de cette rétention initiale tenait, compte tenu du caractère confidentiel du document, au souci du président de la Commission de surveillance de ne pas le livrer à une "large diffusion".

Un an plus tard, la Cour des comptes adressait à la Commission de surveillance un nouveau relevé définitif de constatations, cette fois, "sur l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations dans la Société immobilière de gestion et de participation (SIGP), juillet 1988-septembre 1989" (3).

A l'initiative du directeur général de l'Etablissement, ce rapport était remis aux membres de la Commission dès le 11 février 1992 (4).

Il est vrai que la Cour avait pris la précaution d'adresser son rapport en autant d'exemplaires que de membres de la Commission de surveillance, donnant par là même une solide indication de la procédure qu'elle souhaitait voir adopter.

Indubitablement, en un an, le président de la Commission de surveillance s'est rangé à une position plus conforme au droit et aux prérogatives de l'institution, sous réserve qu'il eût été plus séant que l'initiative d'une telle communication vienne de lui-même et non du directeur général de la Caisse (5).

Force est de constater que la "large diffusion" du rapport de la Cour ne s'est accompagnée jusqu'à ce jour d'aucun commentaire public, ni sur l'existence du

1. Représentant le Sénat à la Commission de surveillance.

2. Affirmation formellement démentie par le Président de la 3e Chambre de la Cour lors de son audition par la Commission des finances le 23 avril 1991.

3. Adopté par la Cour des comptes le 12 décembre 1991.

4. Cette communication est ainsi relatée dans le compte rendu de la réunion de la Commission de surveillance du 11 février 1992 :

"Rapport de la Cour des comptes sur la SIGP"

"Le Président indique que ce rapport est remis à la Commission de surveillance suivant la proposition que lui en a faite le directeur général. Il rappelle que la Commission de surveillance avait évoqué ce dossier à plusieurs reprises en 1988, 1989 et 1991.

"Il insiste sur le caractère d'extrême confidentialité de ce rapport, qui a été porté à la seule connaissance du ministre de l'économie, du président de la Commission de surveillance et du directeur général, et qui est maintenant entre les mains de chacun des membres de la Commission de surveillance.

5. Voir note (2) ci-dessus et lettre du directeur général au président de la Commission de surveillance en date du 7 février 1992 : "Je sais que ce dossier demeure sensible aux yeux de certains membres de votre Commission. Je vous suggère donc que ce document soit porté à la connaissance de chacun de ses membres".

document, ni sur son contenu, c'est-à-dire, pour être clair, qu'elle n'a donné lieu à aucune "fuite".

Votre Rapporteur y fait brièvement référence (1) en tant que le relevé des constatations de la Cour pose à nouveau la question de la compatibilité entre les opérations de banque d'affaires menées par la Caisse et la mission qui lui est assignée de gérer les fonds d'épargne.

Force est de constater également que les questions de la Cour laissées sans réponse n'en ont pas reçu davantage de la part de la direction générale de la Caisse lors de la réunion de la Commission de surveillance (2) consacrée à l'examen de ce relevé de constatations.

A dire vrai, rien ne s'oppose à ce que les observations de la Haute juridiction portant sur la Caisse des dépôts puissent figurer au rapport public. L'activité de l'Etablissement n'est pas fondamentalement plus "sensible" que celle d'un groupe industriel d'armement comme Thomson ou d'une grande banque comme la BNP.

Pour l'efficacité du contrôle, il est toujours préférable que les questions, surtout si elles sont restées sans réponse, soient publiques.

Il est peu probable, en outre, que les parlementaires ou les magistrats de la Cour, membres de la Commission de surveillance, considèrent qu'il serait porté ombrage à leurs prérogatives si la Caisse des dépôts était soumise au contrôle de la Cour des comptes dans des conditions de droit commun.

Enfin, la "foi publique" semble bien peu compatible avec la confidentialité.

2. Le contrôle de la Commission bancaire

De même, la Caisse des dépôts et consignations a été exclue du champ d'application de la loi bancaire (3).

A nouveau, la loi a renvoyé à un décret en Conseil d'Etat les conditions dans lesquelles les règlements du Comité de la réglementation bancaire peuvent, sous réserve des adaptations nécessaires, être étendus à la Caisse des dépôts.

1. Voir ci-après.

2. Réunion du 24 mars 1992.

3. Loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

Saisi d'un recours portant sur le bien-fondé de cette exclusion, le Conseil Constitutionnel confirmait qu'il était justifié que la Caisse "soumise par son statut au contrôle du Parlement, ne soit pas soumise au régime de droit commun des établissements de crédit".

Décision n° 83-167 DC. du 19 janvier 1984

"Considérant que l'article 8, alinéa premier, de la loi énonce que le Trésor public, la Banque de France, les services financiers de la poste, l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer, l'Institut d'émission d'Outre-mer et la Caisse des dépôts et consignations sont exclus du champ d'application de la loi ; qu'en vertu de l'alinéa 2, ces institutions et services peuvent effectuer les opérations de banque prévues par les dispositions législatives et réglementaires qui les régissent ; que l'alinéa 3 dispose que les règlements du comité de la réglementation bancaire peuvent, sous réserve des adaptations nécessaires, et dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, être étendus aux services financiers de la poste, à la Caisse des dépôts et consignations et aux comptables du Trésor assurant le service de dépôts de fonds de particuliers (...)"

"Considérant que les services et organismes exclus du champ d'application de la loi, en vertu du premier alinéa de l'article 8, ont le caractère soit de services de l'Etat, soit d'instituts d'émission exerçant des prérogatives de puissance publique et pour ce motif dépendent étroitement de l'Etat, soit, en ce qui concerne la Caisse des dépôts et consignations, d'un organisme soumis par son statut au contrôle du Parlement ; que ces traits spécifiques justifient que ces institutions et services, qui ont toujours été reconnus aptes à effectuer des opérations de banque, ne soient pas soumis au régime de droit commun des établissements de crédit : qu'au demeurant, certains d'entre eux, qui effectuent des opérations de banque dans les mêmes conditions que les établissements de crédit, seront soumis, après les adaptations nécessaires aux règlements du comité de la réglementation bancaire."

Là encore, il est peu probable que les parlementaires membres de la Commission de surveillance, non plus que le Gouverneur de la Banque de France, membre également de cet organisme, s'estimeraient diminués qu'un contrôle de la Commission bancaire puisse, le cas échéant, attirer leur attention et renforcer leur vigilance sur l'Etablissement qu'ils doivent surveiller.

Il est vrai, toutefois, que l'application de la loi bancaire à la Caisse des dépôts exigerait que "deux personnes au moins"-et non plus le directeur général, seul- déterminent de manière effective l'orientation de l'activité de l'Etablissement (1).

1. Article 17 de la loi bancaire : "La détermination effective de l'orientation de l'activité des établissements de crédit doit être assurée par deux personnes au moins".

3. Le contrôle de l'Etat actionnaire

La Caisse des dépôts n'est pas soumise de droit à l'impôt sur les sociétés. Un "simple accord" (1) entre le directeur général et le ministre des finances la conduit à acquitter une contribution qualifiée de "volontaire".

De même, le Conseil Constitutionnel a-t-il considéré que le versement à l'Etat, prévu par la loi, d'une fraction de son résultat net, ne peut être effectué "sans l'accord de la Caisse des dépôts".

a) Une contribution "volontaire"

Selon la formule traditionnelle soumise à la Commission de surveillance, lors de sa réunion annuelle consacrée à ce point d'ordre du jour, la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés est "volontaire".

"Chaque année, l'Etablissement verse une contribution volontaire représentative de l'impôt sur les sociétés calculée à partir des résultats de la Section générale. Jusqu'en 1960, cette contribution était fixée forfaitairement par accord avec la direction du Trésor. Depuis cette date, la Commission de surveillance a admis qu'à titre d'information, la Caisse des dépôts calculera la somme dont elle serait redevable si elle était, comme un établissement à caractère industriel et commercial, soumise à l'impôt sur les sociétés ; la Commission de surveillance demeure libre de déterminer chaque année la mesure dans laquelle le Trésor participera aux bénéfices réalisés par la Caisse des dépôts, mais elle s'engage à faire en sorte que cette participation soit au moins égale au versement qui résulterait de l'application de l'impôt sur les sociétés. Depuis 1983, la contribution volontaire fait l'objet de versements d'acomptes (2).

On observera que cette contribution n'est pas même considérée comme un "impôt volontaire", mais comme une participation du Trésor aux bénéfices réalisés par la Caisse, que la Commission de surveillance demeure libre de fixer, tout en s'engageant "à faire en sorte qu'elle soit au moins égale au versement qui résulterait de l'application de l'impôt sur les sociétés".

1. Cf. intervention de M. Michel Charasse, citée page 26.

2. Annexe au rapport au Parlement sur l'exercice 1990 (juin 1991), page 19.

Ainsi, au titre de l'exercice 1990, la contribution "volontaire" s'établissait, selon les calculs des services, à 734.970.114,80 francs. Le président de la Commission de surveillance a tenu à arrondir ce montant à 735 millions de francs et à gratifier, ce faisant, le budget de l'Etat d'une recette supplémentaire de 29.885,20 francs, afin de "marquer le caractère volontaire de cette contribution"(1).

La loi de finances pour 1990 a mis fin à cette notion de "quasi bénévolat", en confirmant le principe d'un versement annuel d'une "contribution représentative de l'impôt sur les sociétés".

Article 41 de la loi de finances pour 1990
du 29 décembre 1989

La Caisse des dépôts et consignations verse chaque année à l'Etat, sur le résultat net de son activité pour compte propre, après paiement d'une contribution représentative de l'impôt sur les sociétés, une fraction de ce résultat net, déterminée après avis de la Commission de surveillance de l'établissement saisie par le directeur général dans le cadre des lois et règlements fixant le statut de l'établissement."

En juin 1991, la Caisse des dépôts considérait encore :

- que sa contribution représentative de l'impôt sur les sociétés était toujours "volontaire", alors qu'elle était explicitement inscrite dans la loi depuis décembre 1989,

- que cette contribution était toujours une participation du Trésor aux bénéfices, alors que la même loi de finances avait instauré parallèlement une forme de dividende.

b) *Un dividende "accordé"*

L'instauration de ce "versement" par la loi de finances pour 1990 a permis au Conseil Constitutionnel, saisi du texte de loi, de souligner à nouveau la spécificité de la Caisse des dépôts :

1. Cf. procès-verbal de la réunion de la Commission de surveillance du 11 juin 1991 (-IV- Résultat de la Section générale, fixation du montant de la contribution volontaire pour 1990 et détermination du montant du versement à l'Etat) : "Le Président propose en conclusion que le montant soit arrondi à 735 millions de francs pour marquer le caractère volontaire de cette contribution ; ce chiffre est pris en compte par le directeur général".
Le directeur du Trésor, au nom du Gouvernement, s'est abstenu, semble-t-il, de remercier le président de cet arrondi véritablement spontané et de la contribution qu'il représente au respect des grands équilibres budgétaires.

Décision n° 89-268 DC du 29 décembre 1989

"Considérant que le versement en cause est déterminé "après avis de la Commission de surveillance de l'établissement saisie par le directeur général, dans le cadre des lois et règlements fixant le statut de l'établissement"; que la Caisse des dépôts a été dotée par la loi du 28 avril 1816 qui l'a instituée et par les textes subséquents d'un statut particulier qui la place "sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative"; que ce statut la soustrait à la généralité des règles de tutelle et de contrôle applicables aux établissements publics; qu'ainsi, la détermination du versement dont le principe est posé par l'autorité législative, ne peut être effectuée sans l'accord de la Caisse des dépôts; qu'il s'agit de là que le versement dont il s'agit n'a pas le caractère d'une imposition; que, dès lors, le moyen tiré de la violation de l'article 34 de la Constitution est sans valeur ;"

Ainsi, selon une interprétation extensive de la Caisse, de même que la "contribution représentative de l'impôt sur les sociétés" est acquitté par elle volontairement, le dividende prélevé sur son résultat ne peut l'être sans son accord.

Cet accord ne saurait être formulé par la Commission de surveillance qui n'émet que des avis, comme le rappelait très clairement le ministre délégué chargé du budget (1) :

"M. Michel Charasse, ministre délégué : (...) L'interprétation traditionnelle du statut de la Caisse rend effectivement possible l'instauration de cette rémunération par un simple accord entre mon collègue et ami le ministre de l'économie et des finances et le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations. C'est d'ailleurs par ce moyen qu'a été créée, en 1961, la contribution représentative de l'impôt sur les sociétés.

"M. Roger Chinaud, rapporteur général : Après avis de la commission de surveillance.

"M. Michel Charasse, ministre délégué - Oui, mais il ne s'agit que d'un avis; la commission de surveillance n'a pas le pouvoir de s'opposer. (...) Elle a le pouvoir de donner un avis négatif, certes, mais un avis ne lie pas."

Dans ces conditions, il semble que le Conseil Constitutionnel et le ministre délégué s'accordent pour considérer que c'est le directeur général de l'Etablissement qui donne l'accord de la Caisse des dépôts à ce dividende quand bien même la Commission de surveillance émettrait un avis défavorable.

Seul cet accord du directeur général, qu'il donne seul, permet, pour reprendre l'expression du Conseil Constitutionnel, "d'effectuer la détermination du versement" (sic).

C. UN STATUT PERVERTI : REFUS DES CONTROLES PARLEMENTAIRES

De fait, le "corps social Caisse des dépôts" (1) a horreur des interventions du Parlement lorsqu'elles ne sont pas maîtrisées et "médiatisées" par le canal d'une commission de surveillance au sein de laquelle les parlementaires sont minoritaires (2) et dont "les observations ne sont point obligatoires".

1. La Commission de surveillance : le "monopole de l'autorité législative"

Le contrôle du Parlement, sous lequel l'Etablissement est placé, conduit paradoxalement celui-ci à entendre proscrire la mise en oeuvre, par le Parlement, des procédures traditionnelles de contrôle que les textes lui reconnaissent.

a) Au-dessus des commissions de contrôle

La création, le 20 décembre 1988, de la commission de contrôle sénatoriale sur l'affaire Société Générale (3) conduisait la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts à rappeler ses prérogatives et sa mission en des termes ainsi résumés dans un communiqué de presse de son président (4) :

"La Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations s'est réunie le 4 janvier 1989, à l'initiative de son président, M. Christian Pierret. Elle a délibéré sur la situation créée par la constitution, par le Sénat, d'une commission de contrôle de

1. Pour reprendre l'expression de son directeur général, cf. note 3 page 7.

2. Le Sénat n'ayant lui-même qu'un représentant sur les 12 membres de la Commission de surveillance.

3. Commission de contrôle de l'action des organismes publics ayant trait à des opérations financières portant sur le capital des sociétés privatisées.

4. Communiqué de presse du 5 janvier 1989.

l'action des organismes publics, dont la Caisse des dépôts, ayant trait à des opérations financières portant sur le capital des sociétés privatisées.

"La Commission de surveillance a rappelé qu'elle est elle-même l'émanation de deux Chambres composant le Parlement, "sous la surveillance et la garantie" duquel la loi a placé la Caisse des dépôts. Cette loi donne à la Commission de surveillance des pouvoirs de contrôle étendus, qu'elle exerce effectivement, en particulier à l'occasion de ses réunions bi-mensuelles, ou plus souvent lorsque l'actualité le commande.

"En conséquence, la Commission de surveillance a émis le souhait que les droits et prérogatives de la Commission de contrôle sénatoriale, à laquelle la Caisse des dépôts prêterait bien entendu son concours, s'exercent dans le respect des textes législatifs qui régissent l'organisation et le fonctionnement de l'établissement, de sorte que le contrôle et la garantie confiés par la loi au Parlement tout entier ne soient pas remis en cause. En particulier, la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts a considéré que la pratique la plus efficace serait que toute demande de renseignement ou de document adressée au directeur général, de même que toute réponse que celui-ci formulerait, transite sous son couvert et que son président ou un membre désigné par lui, assiste à toute audition que la Commission de contrôle estimerait utile.

"La Commission de surveillance a adopté cette résolution à l'unanimité des membres présents.

"Elle a, dans les mêmes conditions, réaffirmé sa confiance dans l'action menée par le directeur général, les directeurs et le personnel de l'établissement."

b) En marge des missions d'information et des groupes de travail

Deux ans plus tard, la décision envisagée par la Commission des finances (1) de constituer en son sein le présent groupe de travail sur la Caisse des dépôts et consignations entraînait une réaction peu différente sous la forme d'une lettre du président de la Commission de surveillance à M. le Président du Sénat (2) :

"A l'occasion de l'examen par la Commission des finances du Sénat d'un rapport de la Cour des comptes relatif à la Caisse des dépôts et

1. Décision prise en définitive le 24 avril 1991.

2. Voir, en annexe IV, copie de cette lettre en date du 23 avril, dont M. le Président du Sénat a bien voulu autoriser la publication.

consignations, la création d'une mission d'information sur cet établissement pourrait être envisagée.

"J'ai l'honneur de vous rappeler que la Caisse des dépôts est, précisément, placée sous la "surveillance et la garantie" du Parlement, suivant les termes de sa loi fondatrice du 28 avril 1816. Ces fonctions sont exercées par la Commission de surveillance que je préside actuellement. Cette instance peut être regardée comme l'émanation du Parlement et, comme vous le savez, tant le Sénat que l'Assemblée nationale y sont représentés. Toutes les informations que peuvent souhaiter les assemblées parlementaires peuvent être obtenues par leurs représentants.

"Une mission d'information, doublant la Commission de surveillance, me semble, dans ces conditions, de nature à contester l'autorité de cette dernière et à contrarier l'évolution du rôle qu'elle s'est donné. Je crois préférable que le Sénat, s'il souhaite parfaire son information au-delà de ce que son représentant à notre commission lui apporte à ce sujet, veuille bien prendre la voie, plus conforme aux dispositions institutionnelles applicables à la Caisse des dépôts, d'une saisine de la Commission de surveillance.

"En ma qualité de président de cette instance, je me tiens à votre disposition et à celle du Sénat dans cette éventualité."

Ainsi, par deux fois en l'espace de deux ans, s'est trouvée développée la théorie selon laquelle chacune des chambres du Parlement serait interdite de réflexion sur la Caisse des dépôts au motif que celle-ci est placée "sous la surveillance et la garantie" du Parlement et que cette fonction est exclusivement exercée par la Commission de surveillance, laquelle n'est composée que minoritairement de parlementaires et dotée simplement d'un pouvoir d'avis non obligatoires.

c) Le "droit de message"(1) du Directeur général

Cette conception du rôle de la Commission de surveillance et l'inversion qu'elle traduit des liens entre l'Établissement et le Parlement finit par déteindre sur le directeur général lui-même.

Ainsi, lorsque le directeur général est entendu par une commission parlementaire, ce n'est pas parce que cette dernière lui

1. Cf. article 18 de la Constitution : "Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat".

demande de venir s'expliquer, c'est parce qu'il "souhaite être entendu" (1), voire qu'il exige de l'être (2).

2. La Caisse des dépôts et la loi

a) Une préférence pour le pouvoir réglementaire

Le statut juridique de la Caisse des dépôts est resté quasi-inchangé depuis 1816 et les interventions du législateur ont eu pour objet essentiel de l'exclure du champ d'application des lois : ainsi en a-t-il été (voir ci-dessus) de la loi relative à la Cour des comptes ou de la loi relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

Ces lois ont renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de déterminer les conditions dans lesquelles elles pouvaient s'appliquer à la Caisse des dépôts.

Or, ce pouvoir réglementaire s'exerce lui-même en théorie "sur proposition" de la Commission de surveillance de l'Etablissement. La base juridique de cette situation se trouve dans l'article 111 de la loi sur les finances du 28 avril 1816.

1. Cf. Note d'information interne de la Caisse des dépôts en date du 20 janvier 1989 évoquant "la communication du Directeur général devant la Commission des finances du Sénat, devant laquelle il avait souhaité être entendu, en décembre 1988"; cette communication était jointe à la note.

2. Cf. Lettre de M. Robert Lion à M. le Président de la Commission des finances en date du 23 avril 1991 : "Vous avez estimé utile de procéder à l'audition de M. Michel Duval. Je m'étonne et regrette que vous n'ayez pas jugé nécessaire, en toute équité, d'entendre les réponses de mon Etablissement aux questions soulevées. La bonne information de votre commission aurait été ainsi mieux, et plus équitablement, assurée puisqu'aucun élément de réponse en provenance de la Caisse des dépôts ne se trouve, faute d'une telle audition, portée à sa connaissance. Je suis, bien entendu, à la disposition de la Commission des finances". (Voir copie de cette lettre en annexe IV ainsi que la réponse de M. Christian Poncelet, président de la Commission des finances, dont il a bien voulu autoriser la publication).

Article 111 de la loi sur les finances du 28 avril 1816

Cet établissement (1) est soumis à la même surveillance et aux mêmes règles de responsabilité et de garantie que la nouvelle Caisse d'amortissement instituée par la présente loi.

Il sera organisé par une ordonnance royale, sur la proposition des commissaires surveillants mentionnés en l'article 99 de la présente loi.

1. La Caisse des dépôts et consignations.

Ainsi, il est paradoxal qu'un établissement placé sous le contrôle du Parlement échappe largement au pouvoir législatif par le biais de renvois purs et simples à des décrets en Conseil d'Etat, lesquels sont en principe tenus par les propositions de la Commission de surveillance.

On comprend mieux, dans ces conditions, la préférence de l'Etablissement pour un tel pouvoir réglementaire "lié" et *a contrario* sa réticence à l'égard des interventions du pouvoir législatif.

Aussi, lorsque l'intervention de ce dernier ne peut être évitée, l'Etablissement se montre-t-il particulièrement vigilant.

b) Une prédilection pour "l'auto-réforme"

A la différence des textes réglementaires, les projets ou propositions de loi visant la Caisse des dépôts ne sont pas soumis au pouvoir de proposition de sa Commission de surveillance.

Ainsi, le projet de loi portant réforme de la Caisse Nationale de Prévoyance (CNP) (1) ne comporte-t-il en "visa" que l'article 39 de la Constitution (2).

Pourtant, la réforme de la CNP est annoncée par la Caisse elle-même en octobre 1991, le Conseil des ministres se contentant d'"acter" un peu plus tard (février 1992) le projet de loi "voulu" par l'Etablissement :

- "La CNP prépare son évolution statutaire.

"La Caisse Nationale de Prévoyance (CNP), Etablissement public industriel et commercial (EPIC), géré par la Caisse des dépôts et consignations, va se transformer en société anonyme et ouvrir son capital à des investisseurs extérieurs.

"Annoncé le 3 octobre dernier par Edmond Alphandéry, président de la Commission supérieure de la CNP, le projet de réforme comporte deux étapes principales, dont le déroulement a été rappelé par Pierre Darnis, directeur général de la CNP"(3).

- "La réforme continue du groupe en 1991 : des avancées importantes

"En ce sens, une réforme de la CNP, préparée en 1991, voulue par la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et par la Direction générale, comme par les instances dirigeantes, de la CNP, a été actée dans un projet de loi adopté par le Conseil des ministres, début 1992 (4):

c) Une attitude restrictive face aux initiatives du Parlement (5)

A fortiori, lorsque le Parlement ne s'est pas contenté d'"acter" une disposition "voulue" par l'Etablissement, ce dernier ne saurait se sentir lié par une telle initiative.

1. Projet de loi n° 2560 enregistré à l'Assemblée nationale le 23 janvier 1992, portant adaptation au marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance et de crédit.

2. Article 39 de la Constitution : "L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement. Les projets de loi sont délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. (...)

3. Caisse des dépôts Information (31 octobre 1991).

4. Caisse des dépôts Information (février 1992).

5. Voir Annexe III "La publication des procès-verbaux des séances de la Commission de surveillance".

Ainsi, sur amendement d'origine parlementaire (1), la loi du 10 juillet 1991 portant réforme des caisses d'épargne et de prévoyance a prévu la publication des procès-verbaux des réunions de la Commission de surveillance en annexe de son rapport au Parlement.

Face à cette initiative, la Commission de surveillance a tenu à poser ses propres règles avant même l'adoption définitive du texte par le Parlement.

Elle donne en second lieu du texte de la loi une interprétation étonnamment restrictive puisqu'elle a débaptisé ses procès-verbaux devenus désormais "*comptes rendus*" tandis qu'ont été constitués, pour satisfaire dans la forme l'obligation légale, des procès-verbaux "*ad hoc*" qui s'apparentent parfois à un sommaire rabougri des précédents.

L'"*épreuve de vérité*" est renvoyée au rapport sur l'exercice de 1992 (publié en juin 1993) car les procès-verbaux de l'année 1991 annexés au rapport de cet exercice (juin 1992) ne sauraient être, sans ridicule, très en-deçà de la version déjà publiée dans un rapport parlementaire.

1. Edmond Alphandéry, député, membre de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts, président de la Commission Supérieure de la CNP.

CHAPITRE II

LA REFORME : ALLER PLUS LOIN ?

La "réforme" de la Caisse des dépôts est désormais un thème acquis et une préoccupation largement partagée. Il n'y a pas, pour autant, semble-t-il, de consensus avoué, ni sur la méthode, ni sur la physionomie future de l'Etablissement.

Le "*corps social*" de la Caisse des dépôts incline peu, on l'a vu, à une réforme législative.

Certaines des personnalités auditionnées par le groupe de travail soulignent le danger majeur que comporterait, selon elles, une réécriture par la loi du statut de la Caisse : une remise en cause de l'institution et de sa périphérie (livret A et dépôt des notaires) par les instances communautaires.

De leur point de vue, la meilleure protection de l'Etablissement reste son passé et son opacité.

Cette position semble quelque peu en contradiction avec les efforts méritoires déployés par le directeur général pour accroître la "*visibilité*" de la Caisse, voire passablement antinomique de ses interventions parfois "*fracassantes*"⁽¹⁾.

La "*réforme continue*", qualifiée également de "*forte*"⁽²⁾, vécue par l'Etablissement n'est pas sans ambiguïté.

S'agit-il seulement de "*jeter du lest*" dans les tourmentes qu'a connues l'institution depuis trois ans ou encore de faire en sorte que "*tout change pour que tout continue*"⁽³⁾ ?

1. Cf. audition de M. Robert Lion : "*Bien entendu, la Caisse doit pouvoir intervenir dans des cas d'intérêt général et même s'il le faut de manière fracassante et visible*".

2. Cf. audition de M. Robert Lion.

3. "*Si nous voulons que tout continue, il faut que d'abord tout change. Est-ce clair ?*" Giuseppe Tomasi di Lampedusa - *Le Guépard* - (Le Seuil, 1959)

Ou s'agit-il d'engager les réformes nécessaires à la constitution d'un véritable groupe financier, disposant d'une compagnie d'assurance, d'une banque et d'un portefeuille de participations ?

Ou s'agit-il enfin, plus prosaïquement, des mesures juridiques indispensables pour contrer les prélèvements "sauvages" du budget de l'Etat (1)?

Quelques qualificatifs (1)

Une institution difficilement compréhensible à l'étranger ; une roue de secours illisible dont notre pays a probablement besoin pendant dix ou vingt ans au moins.

Jean-Yves Haberer

Subtilement multiformes ; la fille aînée de la place.

Daniel Lebègue

Une combinaison subtile de statut immémorial et de comportement moderne ; un môle incontestablement français.

Jean-Claude Trichet

Une administration de mission dont les interventions doivent être utiles et éphémères.

François Bloch-Lainé

Une institution susceptible de rendre de multiples services ; très commode pour les pouvoirs publics.

Jacques de Larosière

(1) Source : *Compte rendu des auditions du groupe de travail.*

Au-delà des divergences d'aujourd'hui, un constat peut être tenté : la Caisse des dépôts est devenue un "empire éclaté" parce que l'accélération spectaculaire des évolutions économiques et financières en dispose ainsi.

1. Cf. audition de M. Robert Lion : "Il a considéré que la réponse à ces ponctions (de l'Etat) qu'il a qualifiées de "sauvages" se trouvait (...), s'agissant des entités "périphériques", dans une modification de leurs statuts. Ainsi, en a-t-il été de la création, puis de l'introduction en bourse du Crédit Local de France, ainsi en est-il aujourd'hui de la réforme de la Caisse Nationale de Prévoyance".

La véritable question est de savoir si, dans un tel contexte, le noyau dur de la Caisse, sa raison d'être, aura toujours... une raison d'être : il est permis de souhaiter qu'il en soit ainsi.

A. D'ORES ET DEJA DES ELEMENTS DE CLARIFICATION

1. Un socle législatif

Tout en récusant formellement tout projet de "démantèlement" de l'institution, le gouvernement l'a rendu possible : aucune nouvelle intervention du législateur n'est nécessaire pour que des pans entiers du "groupe de la Caisse des dépôts" recouvrent désormais une totale indépendance.

a) La réforme des caisses d'épargne (1)

Le seul lien institué désormais par la loi entre le réseau des caisses d'épargne et la Caisse des dépôts est une participation de cette dernière au capital du Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance (CENCEP), groupement d'intérêt économique qui constitue l'organe central de ce réseau au sens de la loi bancaire.

Cette participation a été fixée par le législateur à 35 % "au plus", à l'initiative du Sénat et en accord avec le Gouvernement.

M. Roger Chinaud, rapporteur général : *"L'amendement que j'ai l'honneur de vous présenter tend à ne pas figer définitivement la composition du capital du CENCEP entre la Caisse des dépôts et le réseau des caisses d'épargne et indique, en outre, dans quel sens pourrait, le cas échéant, évoluer le poids respectif des deux groupes actionnaires. C'est ainsi qu'il prévoit que la Caisse des dépôts et consignations détient au plus 35 % du capital, le réseau en détenant 65 % au moins (...).*

M. le Président : *"Quel est l'avis du Gouvernement ?"*

M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat : *"Favorable, Monsieur le Président".* (2)

1. Loi n° 91.635 du 10 juillet 1991 modifiant la loi n° 83.557 du 1er juillet 1983 portant réforme des caisses d'épargne et de prévoyance (et notamment son article 5).

2. JO. Débats Sénat séance du 28 mai 1991, page 1103.

Ainsi, la participation de la Caisse est-elle plafonnée à 35 % et le sens des évolutions ultérieures clairement indiqué.

b) La privatisation partielle du Crédit Local de France

Le Crédit Local de France (CLF), créé en octobre 1987, a repris les activités de l'ex-Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL) qui n'a pas pour autant disparu puisqu'elle porte une partie du capital du CLF.

Société anonyme, le CLF est agréé par le Comité des établissements de crédit en tant qu'institution financière spécialisée, c'est-à-dire en tant qu'établissement de crédit "auquel l'Etat a confié une mission permanente d'intérêt public".

Principaux actionnaires du CLF

Septembre 1991

Actionnaires	% du capital
- Etat	25,5
- CAECL	22,0
- Caisse des dépôts et consignations	25,0
- Caisse nationale de prévoyance	2,5
- Réseau Caisse d'épargne	7,0
- Investisseurs français	11,8
- Investisseurs étrangers	6,2
Total	100

Par décret en date du 18 novembre 1991, la CAECL a été autorisée à vendre les 22 % du capital du CLF qu'elle détenait. Ledit décret a prévu le transfert à l'Etat du produit net de cette vente.

Le nombre de titres mis en vente s'est élevé à

- 7.570 000 actions sous forme d'offre publique de vente en Bourse de Paris,
- 1.900.000 actions sur le marché international,

soit un total de 9.470.000 actions.

Préalablement à cette vente, l'Etat, la Caisse des dépôts et la CAECL ont exercé les bons de souscription attachés à leurs actions (1 bon pour 10 actions). Ce faisant, le capital a été porté de 32.500.000 actions à 34.855.340 actions.

7

Les titres faisant l'objet de l'offre publique de vente et du placement international (9.470.000 actions, soit 27,06 % du capital augmenté) recouvrent donc non seulement la participation de la CAECL (1) mais également celle d'un certain nombre d'actionnaires qui se sont désengagés à cette occasion.

De fait, le Crédit national, la Nederlandse Waterschapbank, la Société bordelaise de crédit et la Marseillaise de crédit (toutes deux banques nationalisées) ainsi qu'Allianz France se sont retirés purement et simplement du CLF (2).

Globalement, les "investisseurs" français et étrangers sont ainsi passés de 18 % du capital à 13,5 %.

**Principaux actionnaires du CLF
après OPV (1)**

Actionnaires	% du capital
- État	25,5
- Caisse des dépôts et consignations	25,0
- Réseau Caisse d'épargne	7,0
- Caisse nationale de Prévoyance	2,5
- Investisseurs français et étrangers	13,51
- Public	26,49
Total	100

(1) Sur la base d'un capital après exercice de l'ensemble des bons de souscription, soit au total 35.750.000 actions.

Cette large ouverture du capital du CLF, qui fait de la banque davantage une participation de la Caisse qu'une filiale, s'est accompagnée d'une "désimbrication" de leurs liaisons administratives et financières :

"Par ailleurs, au 1er janvier 1991, une nouvelle convention a été signée visant à accentuer la "désimbrication" par l'identification des moyens mis à disposition du Crédit Local de France par la Caisse et des compensations "au franc le franc" des charges correspondant. Enfin, l'objectif est d'arriver ultérieurement à un "transfert complet des moyens et des personnels". En particulier, les fonctionnaires de la Caisse, travaillant pour le Crédit Local de France, devront faire l'objet d'une mesure de détachement"(3).

1. 7.875.010 actions cédées.

2. Sous réserve des droits de souscription qu'ils conservent.

3. Cf. compte rendu de l'audition de M Pierre Richard, président du directoire du Crédit Local de France.

Cette "désimbrication" n'est certes pas totale, ni au sommet, puisque le président du directoire du CLF est également directeur général adjoint de la Caisse (pour combien de temps encore ?), ni à la base où les "services extérieurs" du "groupe Caisse des dépôts" apparaissent encore bien monolithiques face au marché des collectivités locales.

Mais le Crédit Local de France, doté d'un excellent niveau de fonds propres, coté désormais en bourse, n'a guère besoin de la Caisse des dépôts, quel que soit "l'attachement sentimental" (1) que cette dernière peut lui porter.

c) La réforme de la Caisse Nationale de Prévoyance

Etablissement public administratif depuis 1959, la CNP a été transformée en établissement public industriel et commercial (EPIC) par un décret du 12 octobre 1987 (2)

En outre, l'article 22 de la loi du 26 juillet 1991 (3) a supprimé la garantie de l'Etat dont bénéficiaient les opérations de la CNP.

Le projet de loi portant adaptation du marché unique européen de la législation applicable en matière d'assurance crédit (4) transforme à son tour cet EPIC en société anonyme, soumise au droit commun du Code des assurances et dotée à terme de son propre personnel.

Il ne fait nul doute que cette société anonyme a vocation à être introduite en bourse.

Son directeur général expose ainsi les avantages de cette réforme pour la CNP (5) :

"- renforcer ses fonds propres ; la transformation en société anonyme ne procure pas, dans l'immédiat, de fonds propres supplémentaires mais, à terme, la diversité de l'actionariat et l'introduction souhaitée en bourse devraient le permettre :

1. Cf. compte rendu de l'audition de M. Pierre Richard, président du directoire du Crédit Local de France.

2. Décret n° 87-833 du 12 octobre 1987 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse nationale de prévoyance.

3. Loi n° 91-716 du 26 juillet 1991 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

4. Déposé le 23 janvier 1992 et actuellement en "navette" devant le Parlement.

5. Cf. audition de M. Pierre Darnis, directeur général de la CNP.

"- développer l'international grâce notamment à la mise en place de participations croisées avec des partenaires étrangers ; aujourd'hui la Caisse nationale de prévoyance n'ayant pas de capital ne peut offrir une symétrie à ses partenaires ;

"- une plus grande liberté d'action due précisément à la pluralité des actionnaires ;

"- une plus grande notoriété lorsque le titre sera introduit en Bourse ;

"- un nouvel élan sur le plan interne grâce au développement de l'esprit d'entreprise."

De fait, le projet de loi abroge l'article L.433-2 du Code des assurances qui disposait :

Art. L.433-2 - La Caisse nationale de prévoyance est gérée par la Caisse des dépôts et consignations.

Désormais la contribution de la Caisse des dépôts à la gestion de la CNP relève de liens contractuels et non plus d'une disposition légale.

Par ailleurs, la Caisse ne sera que le deuxième actionnaire de la compagnie d'assurance derrière l'Etat.

"Quelle sera la future répartition de son capital ?

"En tout état de cause, la CNP restera dans le secteur public et l'Etat demeurera son premier actionnaire. Il est naturel que la Caisse des dépôts, gestionnaire traditionnel de la CNP, puisse détenir une participation importante, de l'ordre de 25 % environ. Je souhaite également que ses principaux distributeurs soient associés à son capital ; c'est le cas, tout particulièrement, de La Poste, dont la participation constitue un élément important de l'équilibre futur de la CNP "(1).

d) La banalisation des prélèvements

Les artifices du vocabulaire ou les "pudeurs" de l'Etablissement ne parviendront pas longtemps à masquer une situation de fait, consacrée par la loi (2) : non tenue quitte d'acquitter l'équivalent de l'impôt sur les sociétés, la Caisse est amenée, depuis 1989, à verser à l'Etat un dividende, même si ce dernier est qualifié de "versement" pour tenir compte du fait que l'Etablissement n'a pas, en théorie, d'actionnaire.

1. Michel Sapin - JO. Débats Senat, séance du 20 mai 1992, p. 1284.

2. Article 41 de la loi de finances pour 1990 (voir ci-dessus : un statut alibi).

**Evolution des contributions financières
de la section générale de la Caisse des dépôts**

(en millions de francs)

	1987	1988	1989	1990	1991
(1) Résultat brut	4.322	6.591	5.556	4.230	4.852
(2) Impôt sur les sociétés	1.587	2.590	1.032	808	1.373
(3) Dividende	-	-	1.350	1.055	868
Total (1) + (2)	1.587	2.590	2.382	1.863	2.241
Total en % de (1)	36,7	39,3	42,8	44,0	46,2

Ainsi, la contribution totale acquittée par la Section générale de la Caisse est passée, en cinq ans, de 36,7 % à 46,2 % de son résultat brut, dans un contexte pourtant de baisse du taux de l'impôt sur les sociétés.

Il est vrai que l'existence d'un taux pénalisant la distribution des bénéfices est une véritable "trouaille" pour l'Etat actionnaire : le versement d'un dividende qui représente en lui-même une contribution nouvelle s'est accompagné, à ce titre, d'un supplément d'impôt sur les sociétés.

e) Pour mémoire : la "respiration" du secteur public

Enfin, comme toute entreprise publique, la Caisse des dépôts est soumise aux lois des 2 juillet et 6 août 1986 (1) : le transfert au secteur privé de ses filiales ou participations relève d'une autorisation administrative. Tel serait le régime qui s'appliquerait par exemple à la cession du groupe Caisse des dépôts-Développement (C3D) ou encore à celle de CDC-participations.

Ce point a été sans ambiguïté confirmé au groupe de travail par le Directeur du Trésor (2) :

"S'agissant du régime des cessions de participations décidées par les différentes entités de la Caisse des dépôts, je vous confirme que l'appartenance du groupe de la Caisse des dépôts au secteur public commande que lui soit applicable le régime dit de respiration du secteur public, et notamment les articles 20 et 21 de la loi du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations."

1. Dites lois de privatisations.

2. Lettre à votre Rapporteur en date du 13 février 1992.

2. Les réformes internes

a) *Le fonctionnement de la Commission de surveillance*

Incontestablement, les débats au sein de la Commission de surveillance ont pris, depuis janvier 1989, un tour nettement plus vif, à la mesure de l'intervention "*fracassante*" de la Caisse dans l'affaire Société Générale ; ses modes d'intervention se sont progressivement formalisés sous la pression des événements et la volonté de certains de ses membres (1).

Ainsi, dès le 31 janvier 1989, la Commission manifestait son souci de ne plus être mis devant le fait accompli :

Résolution du 31 janvier 1989

"La Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, réunie sur la convocation de son président le 31 janvier 1989, (...)

"Soucieuse de confirmer l'efficacité de sa fonction et par là même de renforcer l'Établissement, soucieuse de tirer les conséquences de la diversification des activités, des formes d'intervention et des modifications survenues dans l'organisation générale des services de la Caisse des dépôts et consignations,

"Estime nécessaire :

"1. d'être saisie par le directeur général, préalablement à leur mise en oeuvre, des orientations stratégiques et de leurs évolutions éventuelles, et notamment de : la politique de placements et participations financiers de la Caisse, la politique de C3D et les relations CDC/C3D, les politiques du groupe de la Caisse en matière de financement des collectivités locales, les politiques du groupe en matière d'assurance, les activités financières internationales de la CDC, les conséquences du marché unique européen sur les activités de la CDC, la déontologie d'intervention de la CDC, le rôle imparti à la CDC dans le financement du logement social.

"2. qu'à cette occasion, elle soit informée et consultée sur les objectifs poursuivis, dans des délais appropriés. Qu'enfin, il lui soit rendu compte des opérations réalisées et de leur conformité aux orientations retenues. (...)

1. Le directeur général, quant à lui, revendique la paternité de ces initiatives.

Cf. audition de M. Robert Lion : "La direction générale est allée au-devant des préoccupations de la Commission de surveillance en proposant un contrôle plus ferme sur les participations et sur les fonds d'épargne".

1. L'avis sur les prises de participation

En avril 1989, la Commission de surveillance a adopté une résolution sur "la politique de placement et de participations de la Caisse des dépôts" (1), précisant les procédures de décision dans ce domaine :

"- Les décisions de principe sont prises sur chaque dossier après consultation préalable de la Commission de surveillance effectuée; chaque fois que cela est possible, avec un délai suffisant.

"- Exceptionnellement, lorsque la décision du Directeur général lui apparait urgente, le Président de la Commission de surveillance est informé préalablement de l'intervention, à charge pour lui d'informer les membres de la Commission et de convoquer celle-ci s'il l'estime nécessaire.

"- Les participations inférieures à 50 millions de francs ou, pour les sociétés non cotées, inférieures à 5 % du capital de l'entreprise font l'objet d'une information du Président et d'un simple compte rendu à la séance de la Commission de surveillance suivant la réalisation de la participation lorsque celle-ci est supérieure à 5 millions de francs. Pour l'appréciation de ces seuils, les participations de la CDC (Section générale) sont consolidées, s'il y a lieu, avec celles de CDC-Participations et de C3D, dans la même entreprise.

"- Sur chacune des opérations qui lui sont soumises, la Commission de surveillance fait connaître explicitement son avis au Directeur général."

Mais dès le mois de février 1991, à l'occasion d'un relevé de constatations de la Cour des comptes, la Commission de surveillance découvrait qu'en deux étapes, dont la plus importante se situait en août 1990, la CDC avait cédé le contrôle de 20 % du capital des Wagons-Lits.

Aussi, en septembre 1991 (2), la Commission de surveillance a-t-elle demandé à être informée également des cessions de participations, ainsi que des principales opérations de C3D (non couvertes par la résolution).

1. Résolution considérée comme adoptée lors de la réunion de la Commission de surveillance le 11 avril 1989 (datée du 3 mai 1989).

2. Réunion de la Commission de surveillance du 10 septembre 1991.

2. Un pseudo "règlement intérieur"

Le rapport d'information rendu public par la Commission des finances du Sénat le 24 avril 1991 (1) analysait le mode de fonctionnement de la Commission de surveillance et les "dysfonctionnements au quotidien" qui en résultaient, dès lors que la Commission cessait d'aborder des sujets parfaitement consensuels, c'est-à-dire sans enjeu réel.

Il soulignait qu'un certain nombre d'améliorations pouvaient être considérées comme un minimum :

"Une meilleure transparence, la volonté de respecter les "règles du jeu", l'élaboration précisément d'un "règlement intérieur" de la Commission de surveillance, la confiance dans l'esprit de responsabilité de ses membres, permettraient certainement de gommer bon nombre de ces "dysfonctionnements au quotidien."

Moins de deux mois plus tard (le 11 juin 1991), la Commission de surveillance adoptait une résolution sur son fonctionnement.

En réalité, cette "note" comporte essentiellement un rappel des compétences de la Commission, des résolutions précédentes concernant son avis sur les prises de participations et des règles de publication des procès-verbaux, d'ailleurs largement restrictives d'ailleurs par rapport aux prescriptions de la loi du 10 juillet 1991 (2).

Sur le mode de fonctionnement (notamment détermination de l'ordre du jour, fréquence des réunions, quorum, mode de votation, élection du président), la résolution est silencieuse à deux exceptions près, et ne saurait être considérée comme "un règlement intérieur".

- La première de ces exceptions vise le rappel que les avis de la Commission "reposent comme le veulent la tradition et 175 ans de pratique sur la règle pragmatique et efficace du consensus".

Ce rappel fait, en premier lieu, peu de cas de l'article 20 de la loi du 11 juillet 1991 qui fait obligation à la Commission de

1. Rapport d'information n° 298 (voir extrait en annexe).

2. Voir Chapitre I et annexe III "La publication des procès-verbaux des séances de la Commission de surveillance".

surveillance de publier dans son rapport annuel au Parlement le texte des "avis, motions ou résolutions qu'elle a votes".

La "tradition et 175 ans de pratique" peuvent-ils s'opposer à la loi ? Certes, non, et *a fortiori* lorsque la tradition apparaît fragile.

Car ce rappel constitue, en second lieu, une interprétation singulière de "175 ans de pratique".

En septembre 1988, les services de la Caisse des dépôts (1) décrivaient en effet ainsi les attributions et le fonctionnement de la Commission de surveillance :

"Les attributions de la Commission demeurent aujourd'hui celles que lui a dévolues la loi du 28 avril 1816 et elle n'a toujours de compte à rendre qu'au seul Parlement. La Commission se réunit deux fois par mois, rythme régulièrement observé depuis plus d'un siècle, pour recevoir du directeur général les informations sur l'ensemble des activités de l'Etablissement. Tous les documents nécessaires sont fournis aux commissaires qui délibèrent et donnent avis sur les décisions majeures et notamment l'emploi des fonds. Lors des votes et en cas de partage, la voix du président est prépondérante. Sur la requête de l'un de ses membres, la Commission de surveillance examine le bilan trimestriel qui est ensuite publié au Journal Officiel et, annuellement, les prévisions de dépenses administratives. De même, elle approuve le rapport annuel qui est adressé au Parlement et rendu public, quoiqu'ayant perdu son caractère initial de document parlementaire."

- La seconde exception a trait à la désignation de rapporteurs lorsque la Commission est appelée à émettre un avis ou une résolution. Ce rapporteur est chargé d'élaborer un projet d'avis et de résolution qui est adressé aux commissaires avant la réunion à l'ordre du jour de laquelle est inscrite l'adoption de cet avis ou de cette résolution.

Cette disposition issue d'une proposition de votre Rapporteur n'a guère reçu encore d'application significative.

Si elle était appliquée, cette disposition devrait permettre à la Commission d'adopter des avis ou résolutions en bonne et due forme et non de débattre, comme c'est le cas actuellement, dans une aimable confusion, la synthèse de ces débats et la rédaction de l'avis (lorsqu'il est effectivement rédigé, ce qui est loin d'être la règle) se faisant sous la responsabilité du président de la Commission et des services de la Caisse.

1. "Caisse des dépôts et consignations 1816-1986", édité par le service de l'information et de la communication internes.

b) La clarification des structures ?

1. Filialisation et ouvertures

En 1983, la création de Caisse des dépôts-Développement (C3D) répondait à l'impératif de redresser les filiales techniques de l'Etablissement, notamment la Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts (SCIC). Cette dernière connaissait un dérapage financier considérable analysé en ces termes par son président actuel (1) :

"L'une des raisons de cette fuite en avant a été l'absence d'un "système de capital" qui aurait servi de butoir : la SCIC relevait d'un "système de banquier" fonctionnant à guichet ouvert en période d'inflation."

La période récente est marquée par un recours systématique à une telle filialisation des activités, doublée d'un appel à des partenaires extérieurs.

Récemment (2), la Caisse a annoncé que sa filiale CDC-Participations assurerait désormais *"la gestion de l'ensemble des participations hors groupe de la Caisse des dépôts"*(3).

"Cette filiale, détenue à 100 % par la Caisse des dépôts, rassemble désormais les participations stables, hors groupe, de l'Etablissement.

"Ces participations correspondent soit à la détention des titres non cotés ; soit à des actions d'entreprises dans lesquelles la Caisse des dépôts joue un rôle d'actionnaire actif (essentiellement tourisme et communication) ; soit à sa qualité d'établissement de place, actionnaire de diverses institutions financières (4).

1. Cf. audition de M. Frédéric Pascal, président du groupe SCIC.

2. Septembre 1991

3. Dossier de presse du 18 février 1992.

4. idem

Composition du portefeuille de CDC-Participations

	Montant en millions de francs	En %
Institutions financières	2.216	32,0
Loisirs - Tourisme	2.199	31,7
Communication	1.615	23,3
Organismes spécialisés en interventions en fonds propres	380	5,5
Organismes régionaux de financement	236	3,4
Autres secteurs	283	4,1
Total	6.929	100

Source CDC.

Cette évolution semble répondre à un principe : la présence d'actionnaires extérieurs est désormais considérée comme le "*nec plus ultra*" en matière de contrôle :

"Le directeur général a souligné l'importance des contrôles que la Caisse s'était donnée, de sa propre initiative, du fait de la décentralisation de ses structures.

"Aujourd'hui, une "foule d'organes sociaux coiffent les entités du groupe" qui leur rendent des comptes : l'effort de "transparence" réalisé par la Caisse peut être ainsi "mis au pluriel" du fait "des regards multiples" portés sur les activités du groupe. (...)

"Le directeur général a toutefois estimé que le "fin du fin" restait la privatisation partielle qui introduisait un "contrôleur ultime : les marchés financiers (...)"(1).

A défaut d'actionnaires extérieurs, CDC-Participations est dotée d'un conseil d'administration au sein duquel siègent, au côté des 5 représentants de la direction générale et des 3 représentants de la Commission de surveillance, 3 personnalités qualifiées (2).

Il reste que cette clarification des structures, doublée d'une ambition de devenir un "groupe financier", ne va pas jusqu'à la

1. Compte rendu de l'audition de M. Robert Lion.

2. Le président de l'Assemblée permanente des Chambres de commerce et d'industrie, le président directeur général de Vallourec, le président directeur général des Charbonnages de France.

publication d'un organigramme faisant apparaître les différentes liaisons financières internes et l'intervention des partenaires extérieurs.

Les documents qui suivent s'efforcent de combler cette lacune et de contribuer à une meilleure "lisibilité" du groupe Caisse des dépôts en faisant apparaître :

- la place de la Section générale dans l'animation des fonds gérés,

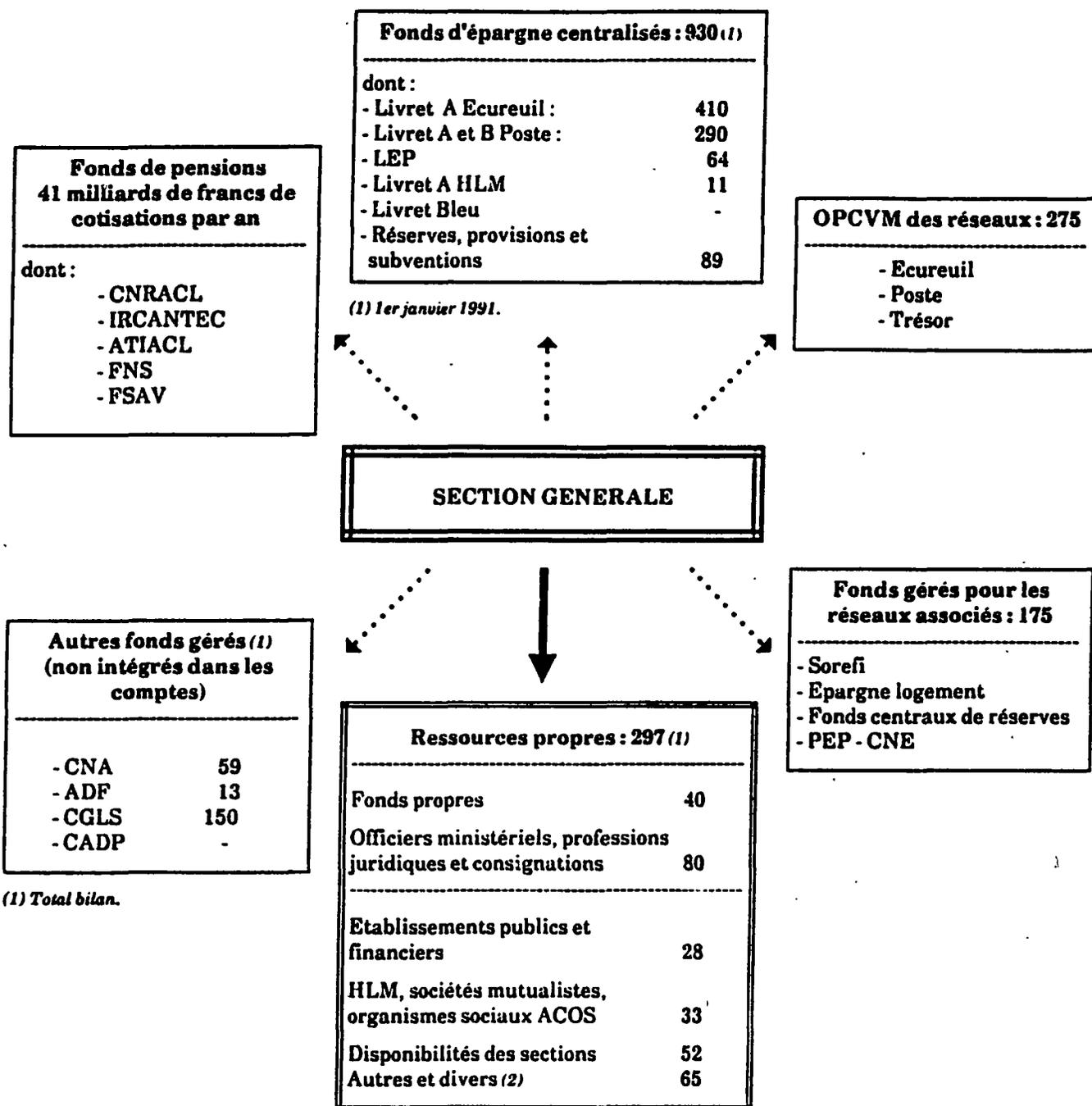
- le réseau (simplifié) des filiales et sous-filiales de cette Section générale ainsi que les conditions dans lesquelles sont logées les diverses participations,

- l'organigramme également simplifié de C3D accompagné d'une liste de ses actionnaires extérieurs.

Ces organigrammes ont été constitués sous la responsabilité de votre Rapporteur grâce à un travail de reconstitution fait à partir des différents documents publiés par la Caisse (1).

1. Cf. annexe II : "Le traitement des participations dans le rapport annuel".

RESSOURCES GERÉES PAR LA CDC
en milliards de francs



(1) Total bilan.

(1) Encours moyen 1991.

(2) Certificats de dépôts, vente de titres à remérés.

LEP : Livret d'épargne populaire.

CNE : Caisse nationale d'épargne (Poste).

CNA : Caisse nationale des autoroutes.

ADF : Autoroute de France.

CGLS : Caisse de garantie du logement social

CADP : Caisse d'amortissement de la dette publique.

CNRACL : Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales

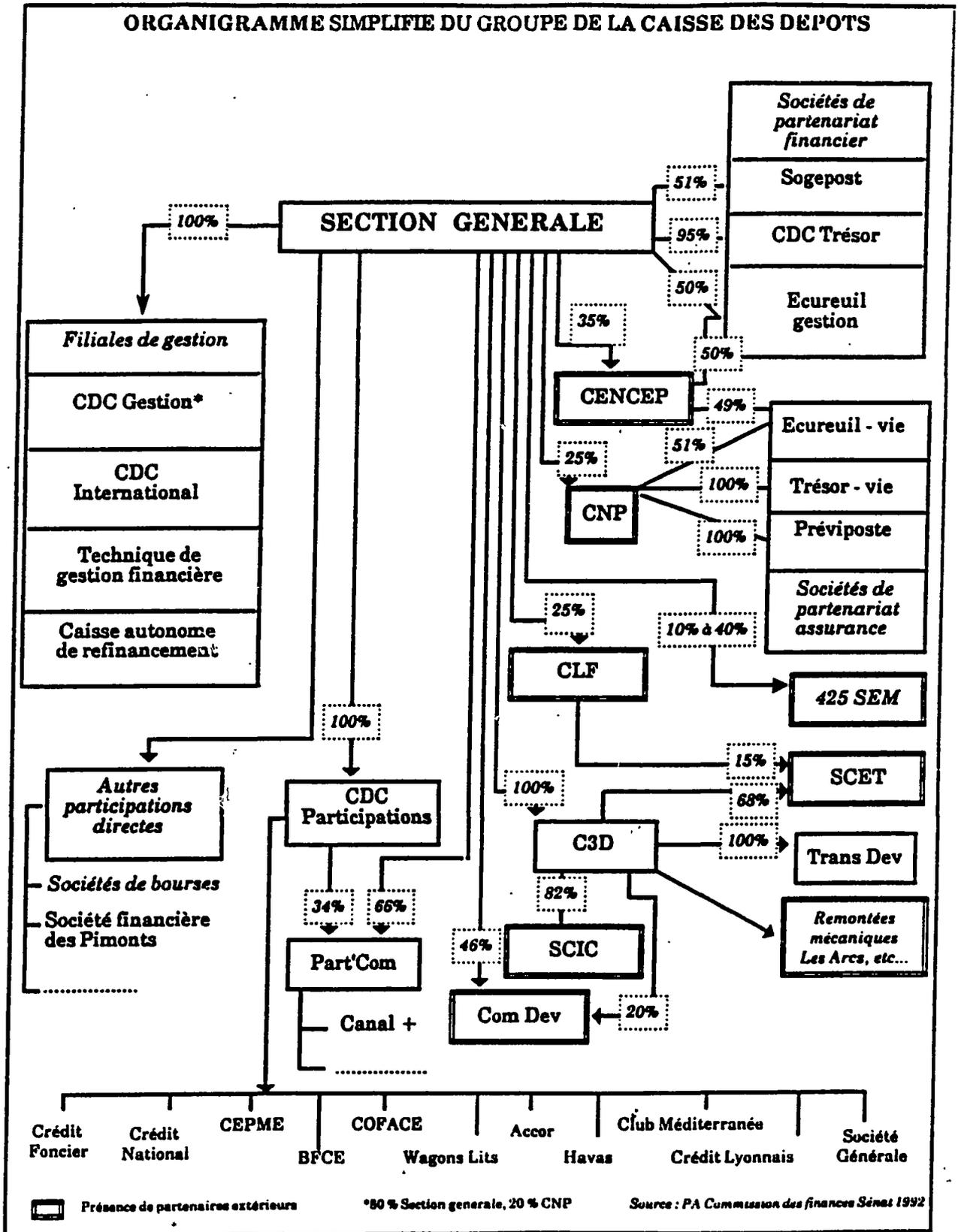
FNS : Fonds national de solidarité.

FSAV : Fonds spécial d'allocation vieillesse.

IRCANTEC : Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités locales.

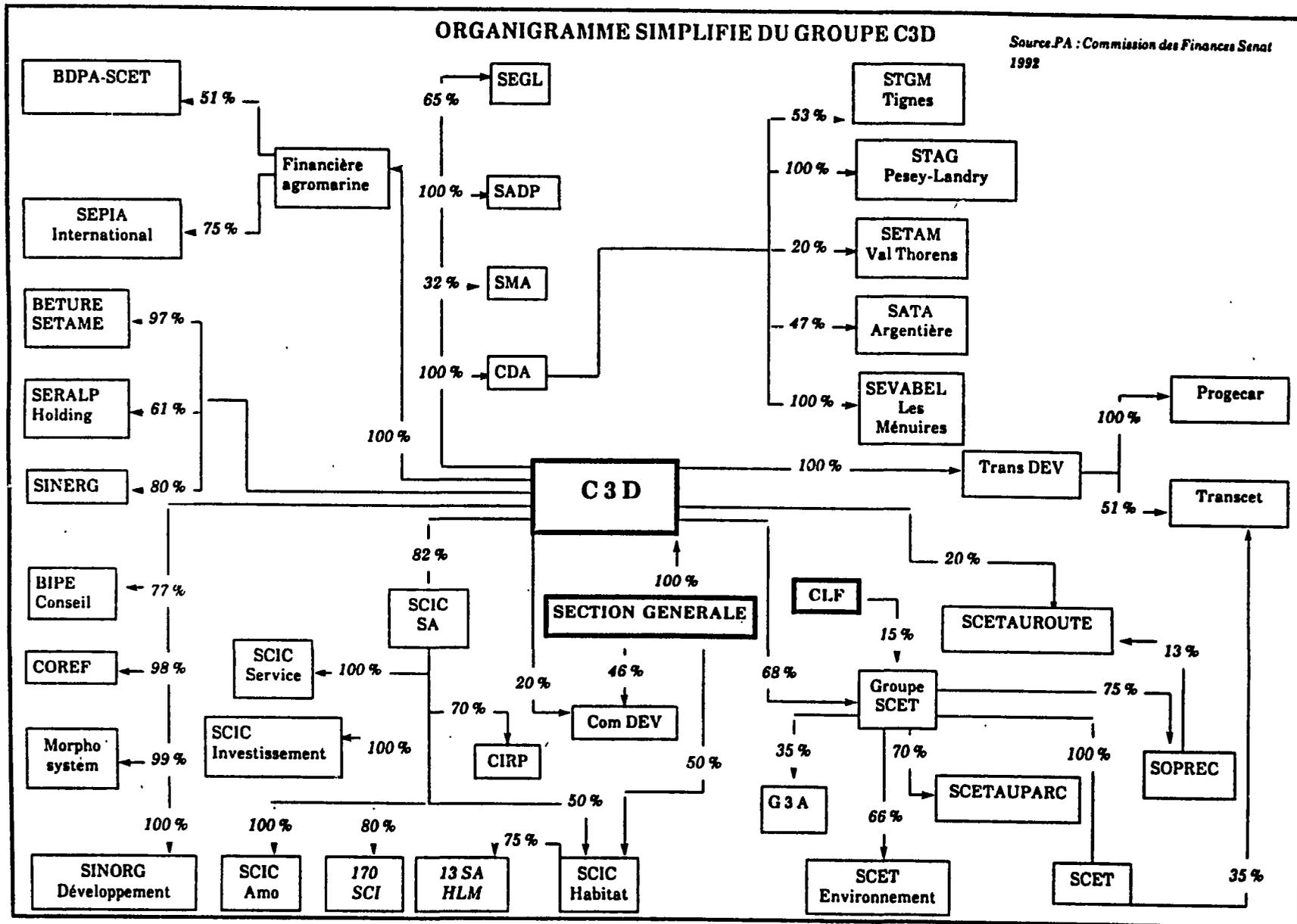
ATIACL : Allocation temporaire d'invalidité aux agents des collectivités locales.

ORGANIGRAMME SIMPLIFIE DU GROUPE DE LA CAISSE DES DEPOTS



ORGANIGRAMME SIMPLIFIE DU GROUPE C3D

Source.PA : Commission des Finances Senat
1992



Groupe C3D : Liste des principaux actionnaires extérieurs au groupe CDC (1)

Branche Immobilière

. SCIC SA :	<i>C 3 D</i>	82 %
	AGF	7 %
	Crédit Lyonnais ..	6 %
	Mutualité Française	5 %

. Dans la promotion : ouverture de SCI à des partenaires pour chaque opération (20 à 40 %)

. SCI locatives : 15 % en moyenne (principalement grandes entreprises dans le cadre du 1 % logement).

Branche Services de la Ville

. Groupe SCET:	<i>C 3 D</i>	68 %
	<i>CLF</i>	15 %
	CNCA	13 %
	CEPME	3 %
	Ecureuil	1 %
. Scet Environnement:	<i>Groupe SCET</i> ...	66 %
	Tractebel	34 %
. SOPREC:	<i>Groupe SCET</i> ...	75 %
	CDE	15 %
	Pers. phys.	10 %
. Seralp:	<i>C 3 D</i>	60 %
	Banque Vizille ..	35 %
. Sinerg:	<i>C 3 D</i>	80 %
	CEPME	20 %

Branche Transports

Nombreux réseaux interurbains au capital ouvert à des partenaires régionaux.

Branche Tourisme

. Sociétés de remontées mécaniques :	Crédit agricole	
	BDEI	
	Personnes physiques	
. S.T.G.M. (Tignes):	<i>Compagnie des Alpes (CDA)</i>	53 %
	Groupe KAMORI (Japon)	19 %
	Caisse régionale du Crédit agricole	5 %
. S.M.A. :	<i>C 3 D</i>	32 %
	Crédit Lyonnais	19,9 %
. S.E.G.L. :	<i>C 3 D</i>	65 %
	ACCOR	35 %
. Vivienne Participation : non disponible	Club Méd.	60 %

Secteur Autoroutier

. Scetauroute:	<i>C 3 D</i>	20 %
	<i>SOPREC (SCET)</i>	13 %
	Sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes	67 %

Secteur Agro Alimentaire

. B.D.P.A. :	<i>Financière Agromarine</i>	51 %
	Etat (CCCE)	12 %
	CFDT	7 %
. SEPIA :	<i>Financière Agromarine</i>	75 %
	ELIS (MAJ)	20 %

(1) En italique : actionnaires du groupe CDC.

Sigles utilisés

AGRI (SCET)	Aménagement rural, Inventaire des ressources
BDPA	Bureau de développement de la production agricole
BETURE	Bureau d'études et de réalisation d'infrastructures urbaines et d'équipements
BETURE SETAME	Société d'études d'urbanisme, d'aménagement et d'équipement
BIPE	Bureau d'information et de prévisions économiques
C3D	Caisse des dépôts-Développement
CDA	Compagnie des Alpes
CIRP	Compagnie immobilière de la région parisienne
CLF	Crédit Local de France
COMDEV	Communication-Développement
SCET	Société centrale pour l'équipement du territoire
SCETAUROUTE	Société centrale d'études et de réalisations routière
SCIC	Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts
SCIC-AMO	Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts-Assistance à la maîtrise d'ouvrage
SEGL	Société européenne de golf et de loisirs
SEPIA	Société d'études de promotion et d'ingénierie de l'Aquaculture
SERALP	Société d'études d'infrastructures et d'équipement pour la région Rhône-Alpes
SETAME	Société d'études, d'aménagement, d'urbanisme, d'environnement
SINERG	Société d'investissement en énergie
SINORG	Société internationale d'études, de recherche et d'organisation
SMA	Société des montagnes de l'Arc
STGM	Société des téléphériques de la Grande-Motte

2. Séparation et contractualisation

- S'agissant de la contractualisation, la Caisse des dépôts a mis en place progressivement, au cours des dernières années, une série de conventions de gestion avec les différentes entités dont elle centralise les fonds : caisses de retraite, CNP et, dans un avenir proche, les fonds d'épargne.

Ce faisant, elle a renoncé pour partie à un discours sur la "gratuité" de ses interventions.

Cette évolution peut être mesurée à moins d'un an d'intervalle :

"Privilège ? En est-ce un que d'exercer gratuitement la gestion des fonds d'épargne (1) ?

"La gestion des fonds du livret A par la Caisse des dépôts est gratuite (2).

"Répondant à une question portant sur la "gratuité" de la gestion des fonds d'épargne par la Caisse des dépôts, M. Alain Chazel a précisé que le terme employé dans le rapport au Parlement lui semblait partiellement impropre. La réalité est que l'Etablissement ne perçoit pas de marge sur les prêts au logement social dont le taux n'est que l'addition de la rémunération servie aux épargnants et de celle versée aux réseaux de collecte. En revanche, au-delà de l'économie des prêts, il convient d'envisager la relation financière globale d'un client relié à la CDC par les mouvements créditeurs et débiteurs de sa trésorerie ; la rémunération de la Caisse (réalisée au niveau d'une partie des opérations créditrices) a été plafonnée au niveau de ses coûts de gestion réels.

"M. Alain Chazel a ajouté qu'une convention avec l'Etat allait donner de nouvelles modalités aux rémunérations de gestion qui seront attribuées à la CDC (3)."

1. M. Christian Pierret, Président de la Commission de surveillance. JO Débats AN, 1ère séance du 16 avril 1991, page 1262.

2. Rapport au Parlement sur l'exercice 1990 (juin 1991), page 28.

3. Compte rendu de l'audition de M. Alain Chazel, directeur chargé de la direction des fonds d'épargne (12 février 1992).

- S'agissant de la séparation de la gestion du portefeuille de la Section générale et de celle des fonds d'épargne, la direction générale annonçait en septembre 1991 la création d'une "direction des fonds d'épargne".

**Création d'une Direction des fonds d'épargne
à la Caisse des dépôts (1)**

"L'organisation de la Caisse des dépôts a fait également l'objet d'une réforme importante, destinée à renforcer l'indépendance de la gestion des fonds d'épargne au sein de l'Etablissement. La nouvelle Direction des fonds d'épargne, créée en novembre 1991, regroupe des attributions jusqu'alors réparties entre la Direction des activités bancaires et financières, et la Direction du développement local. Le Directeur général a voulu, par cette initiative, qu'il a annoncée en septembre 1991, lors du 175^{ème} anniversaire de la Caisse des dépôts, répondre à deux objectifs :

"• parachever les réformes déjà réalisées depuis 1986, pour aligner l'organisation interne de la Caisse des dépôts sur les impératifs de déontologie (séparation nette des activités exercées pour compte propre, et pour compte de tiers).

"• améliorer encore, grâce à leur rapprochement sous une même autorité hiérarchique, les fonctions qui concourent à la parfaite exécution des mandats confiés à l'Etablissement en matière de gestion de l'épargne centralisée, à la transparence de cette gestion et à la qualité du reporting (2).

"Directement rattachée au Directeur général, la nouvelle Direction des fonds d'épargne est investie d'une mission globale, tant au niveau des ressources que des emplois des fonds.

"La Direction des fonds d'épargne est comptable de la sécurité, de la liquidité, et de la rémunération des fonds d'épargne. Elle veille aux équilibres bilantiels de ces fonds compte tenu de l'évolution préoccupante de la collecte ; elle propose les mesures nécessaires pour la freiner. Elle doit optimiser, dans une vue à long terme, la gestion des actifs financiers. La Direction des fonds d'épargne met en oeuvre les moyens financiers nécessaires pour assurer le financement du logement social locatif, en recourant notamment aux techniques de titrisation des prêts anciens. Elle a autorité sur les services "habitat" des directions régionales de la Caisse.

1. Dossier de presse CDC - 18 février 1992.

2. C'est-à-dire de l'information.

**Organisation de la Direction des fonds d'épargne :
quatre services opérationnels**

"L'activité "front office" - siège et directions régionales - en matière de financement de l'habitat locatif social et des quartiers en difficulté.

Ce service met en place des concours annuels de la Caisse des dépôts à ce secteur s'élevant en moyenne à près de 30 milliards de francs, soit le financement de la construction d'environ 70.000 logements locatifs HLM et la réhabilitation de 200.000 logements HLM anciens. Il est également chargé de mise en oeuvre des diverses actions relevant du programme "développement-solidarité". Il regroupe les équipes spécialisées de la Caisse des dépôts dans les divers domaines du financement de l'habitat locatif social. Il assure l'interface et le partenariat avec les organes publics spécialisés, les organismes d'HLM, les collectivités et les tiers financeurs.

"Le service de la production bancaire-Habitat gère les encours de prêts aux organismes HLM (400 milliards de francs), ainsi que le fonctionnement de la CGLS, avec toutes les responsabilités de "back office" correspondantes.

"Le service de la production bancaire - prêts divers exerce les mêmes responsabilités à l'égard de l'encours des prêts aux collectivités locales (200 milliards de francs), qui ont été consentis sur fonds d'épargne dans le passé.

"Le service des placements en valeurs de marché gère les placements en valeurs de taux et en valeurs de portefeuille (250 milliards de francs) chargés de garantir la liquidité, et de contribuer à la rémunération des fonds d'épargne.

"La Direction des fonds d'épargne dispose d'un G.I.E. informatique, qui lui est dédié ; elle utilise, sur une base contractuelle et aux conditions de marché, les prestations des services bancaires et financiers de la Caisse des dépôts, pour les opérations liées :

- "- à la centralisation bancaire des ressources,*
- "- à l'exécution des opérations de marché,*
- "-aux fonctions de dépositaire,*
- "- aux opérations de titrisation,*
- "- aux études économiques et financières."*

Cette dernière réforme constitue une nouvelle affirmation de la gestion "totalement distincte" du portefeuille de la Section générale et des fonds d'épargne.

Tout au plus peut-on s'étonner que cette distinction soit périodiquement considérée comme acquise mais nécessite non moins périodiquement la mise en oeuvre de nouvelles mesures.

"Les gestions sous le sceau de la "foi publique"

"La mission originelle de l'Établissement demeure au coeur de ses activités : recevoir et protéger des deniers dont la loi rend la consignation ou le dépôt dans ses caisses obligatoire. (...) Ces opérations sont retracées dans la "Section générale". Celle-ci recueille aussi des dépôts non obligatoires, c'est-à-dire concurrentiels. (...)

"La transformation d'épargnes liquides en emplois d'intérêt général"

"La gestion de ces épargnes a cent cinquante ans : elle a été instituée par la loi du 31 mars 1837 sur les caisses d'épargne. (...) Cette gestion, sous le même sceau de la "foi publique", demeure notre souci fondamental.

"Néanmoins, ces gestions sont totalement séparées des précédentes. Elles sont ensuite retracées dans des "sections" distinctes, et non fongibles entre elles."

Robert Lion - Introduction au rapport au
Parlement pour l'exercice 1986 (juin 1987)

"Les fonds d'épargne centralisés par la Caisse des dépôts sont gérés de manière totalement distincte de son portefeuille propre. Cette séparation a été traduite au plan déontologique par une séparation physique des gestionnaires des deux types de fonds rattachés hiérarchiquement à des autorités fonctionnelles distinctes."

Robert Lion - Introduction au rapport au
Parlement pour l'exercice 1988 (juin 1989)

"Nos "portefeuilles maison" sont gérés de manière complètement distincte : notre "Section générale", c'est-à-dire la Caisse des dépôts au sens strict, gère des participations et des portefeuilles adossés à nos dépôts effectués -ou consignés- à la banque Caisse des dépôts. Les "sections d'épargne", qui en sont distinctes, retracent la gestion, pour compte des réseaux de l'Écureuil et de la Poste, des livrets défiscalisés et de l'épargne logement."

Robert Lion - Interview à la Vie Française
(16 février 1991)

"En 1987 et 1988, de même que par le passé, la distinction entre fonds gérés et section générale n'était pas pratiquée, s'agissant des participations et plus généralement des gestions de portefeuilles. Elle n'a été officialisée, à l'initiative du directeur général, qu'au début de 1989, et figure dans la note d'orientation sur les participations adoptées par la Commission de surveillance en avril 1989 (1).

"Elle a parallèlement, en 1989, été traduite dans l'organisation interne de la DABF."

Robert Lion - Note à la Commission de surveillance (20 mars 1991) (2)

"L'indépendance de la gestion des fonds d'épargne a par ailleurs été améliorée de manière significative depuis 1987 (...)

"La Commission a décidé, en accord avec le directeur général, de mettre en place de nouvelles mesures destinées à renforcer l'autonomie des gestionnaires et à faciliter l'exercice de sa mission de contrôle et de surveillance des actifs financiers. En particulier, elle a souhaité :

"- qu'une séparation physique plus évidente des gestionnaires soit mise en oeuvre ;

"- que l'information trimestrielle de la Commission, sur la gestion des actifs financiers des fonds d'épargne, présente, désormais, leur décomposition en grands agrégats ;

"- qu'un rapport détaillé, lui soit communiqué à cette occasion, sur la structure des actifs financiers et sur leur composition, au regard des règles de liquidité fixées pour les fonds d'épargne."

Christian Pierret - Lettre à M. Pierre Arpaillange, Premier président de la Cour des comptes (28 mars 1991)

1. La note d'orientation sur "la politique de placement et de participations de la Caisse des dépôts" (adopté par la Commission de surveillance le 5 avril 1989 porte moins l'officialisation de la distinction des gestions qu'elle ne précise les placements possibles des sections d'épargne :

"Conformément au code des caisses d'épargne, les fonds des sections d'épargne ne peuvent pas être affectés à l'acquisition d'actions de sociétés non cotées : seule la section générale peut porter cette catégorie de valeurs.

"L'achat des actions de ces sociétés peut être financé par la section générale et par les fonds d'épargne.

"Les sections d'épargne gérées par la Caisse des dépôts et consignations n'ont pas, en règle générale, vocation à financer des prises de participations. Toutefois, les actions acquises à la suite d'une initiative des pouvoirs publics peuvent être affectées, avec l'accord de la Commission de surveillance, aux fonds d'épargne ; de telles participations ne sont pas prises en compte dans le ratio d'actifs financiers liquides et mobilisables qui doit être respecté dans la gestion des fonds d'épargne.

2. Réponses aux questions de votre Rapporteur sur le relevé de constatations de la Cour des comptes, citées dans le rapport d'information d'avril 1991, page 174.

"J'ai récemment proposé de nouvelles réformes à cette commission. Avec votre accord, M. le Ministre des finances, j'ai le projet de créer une direction des fonds d'épargne consacrant la séparation des gestions que nous pratiquons déjà ; et la Commission de surveillance vient de décider de suivre de manière particulière les activités de cette direction."

Robert Lion - Discours à l'occasion du 175e anniversaire de la Caisse (27 septembre 1991)

En définitive, on ne sait plus si l'Etablissement progresse à chaque étape ou s'il continue comme avant, se contentant d'exiler une partie des services à la "Tour Cristal" (1) dans un souci louable de pédagogie à l'attention du monde extérieur.

"La création d'une direction des fonds d'épargne suppose simplement une séparation physique qui se surajoute à une séparation fonctionnelle inscrite dans l'organisation de la Caisse depuis 1987, cette nouvelle structure, plus claire aux yeux de l'extérieur, étant dorénavant installée à la Tour Cristal et non plus rue de Lille"(2).

B. A MI-CHEMIN : DES LOGIQUES INCERTAINES

1. La Commission de surveillance

L'ensemble des personnalités auditionnées le reconnaissent : la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts est devenue une instance lourde : son rythme de réunions (en principe tous les quinze jours) se compare avantageusement à la fréquence des conseils d'administration de sociétés anonymes ; la diversité et souvent l'importance des points inscrits à son ordre du jour sont considérables ; les avis qu'elle est amenée à formuler, du moins ses "*nihil obstat*" implicites, engagent en fait sa responsabilité morale et le directeur général ne manque pas désormais de souligner qu'il a été pleinement appuyé par la Commission de surveillance sur tel ou tel dossier.

Dès lors, la Commission de surveillance se trouve placée face à des logiques contradictoires.

1. Quai André Citroën, 75015 Paris.

2. Cf. compte rendu de l'audition de Mme Hélène Ploix.

a) Une représentation parlementaire minoritaire

La Commission de surveillance est l'expression du contrôle "particulier" du Parlement sous lequel l'Etablissement est placé. Cette situation conduit à soustraire la Caisse, ou à tenter de la soustraire, à "la généralité des tutelles et des contrôles" de nature extraparlamentaire.

Or la composition actuelle de la Commission de surveillance ne traduit aucunement l'existence d'un tel contrôle parlementaire, puisque députés et sénateurs y sont très minoritaires.

Composition de la Commission de surveillance

- 3 députés désignés par l'Assemblée nationale
- 1 sénateur désigné par le Sénat
- 2 membres du Conseil d'Etat désignés par son Assemblée générale
- 2 magistrats de la Cour des comptes élus par sa Chambre du Conseil
- le gouverneur de la Banque de France (1)
- le président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris
- le directeur du Trésor (1)
- le président du Conseil de surveillance du CENCEP (2)

(1) Le Gouverneur de la Banque de France et le directeur du Trésor ont la possibilité de se faire, le cas échéant, représenter, le premier quasiment systématiquement par le sous-gouverneur, le second par le chef du service des affaires monétaires et financières à la direction du Trésor.

(2) Le président du CENCEP "a entrée avec voix délibérative" à la Commission de surveillance et "doit être convoqué à toutes les séances où il est discuté des questions intéressant les caisses d'épargne" (Article 22 du code des Caisses d'épargne).

En réalité, l'absence de formalisme des débats au sein de la Commission de surveillance ne permet pas d'établir une distinction entre le mandat du président du CENCEP et celui des autres membres.

On comprend mieux, dans ces conditions, que l'institution répugne à voter, quitte à accepter parfois de faire naître des voix dissonnantes : car les parlementaires, quand bien même voteraient-ils dans le même sens, pourraient être mis en minorité par la conjonction des voix de hauts fonctionnaires, voire de personnalités qualifiées.

Une telle situation révélerait sans ambiguïté la fiction qui veut que le contrôle du Parlement soit exercé par le truchement de la Commission de surveillance.

b) Des avis non obligatoires

Les observations de la Commission de surveillance ne sont pas obligatoires pour le directeur général.

Mais un pouvoir simplement consultatif devient dérisoire si les avis formulés doivent rester secrets.

Dès lors, il conviendrait pour le moins :

- que la Commission de surveillance puisse adopter des avis en bonne et due forme : le peut-elle dans sa composition actuelle ?

- qu'elle puisse rendre ses avis publics ainsi que les débats qui les ont entourés : la publication de certains procès-verbaux dans un rapport d'information de la Commission des finances a entraîné d'étonnantes réactions (1) et la mise en oeuvre de l'obligation légale instaurée depuis peu par la loi du 10 juillet 1991, de fortes réticences (1).

c) Le secret des affaires

La Caisse entend devenir un "groupe financier" ; ses interventions dépassent largement la simple gestion de portefeuilles ; ses prises ou ses cessions de participations s'inscrivent dans une stratégie industrielle et financière de grande ampleur.

Il était légitime que la Commission de surveillance s'en préoccupât.

Elle est en effet amenée en théorie aujourd'hui à émettre un avis sur le bien-fondé de telle ou telle prise de participation, tel ou tel investissement, telle ou telle implantation à l'étranger.

Sa composition est-elle cohérente avec cette nouvelle responsabilité ?

1. Voir annexe III "la publication des procès-verbaux des séances de la Commission de surveillance.

On peut en douter.

Dans quelle mesure est-il en effet opportun, ou bien-fondé, que le Parlement, la Cour des comptes ou le Conseil d'Etat soient appelés à se prononcer, par la voix de leurs représentants (1), sur des décisions strictement liées à la vie des affaires ?

Devant le groupe de travail, un éminent représentant du Conseil d'Etat a estimé que :

"La composition de la Commission de surveillance intègre la notion de l'intérêt de l'Etat, car elle comporte l'expression de la volonté de la Nation (les parlementaires) et des hommes voués à l'intérêt de l'Etat (les hauts fonctionnaires)"(2).

Cette appréciation était assortie d'une considération de taille :

"Quelle que soit son action, la Caisse doit exercer une mission de service public et ne saurait se comporter comme un pur banquier public ou privé"(1).

Quelle doit être, en effet, la "volonté de la Nation" ou la réaction des "hommes voués à l'intérêt de l'Etat" lorsque la Commission de surveillance est par exemple saisie en opportunité du dossier de la Société des Pimonts ?

"La Société financière des Pimonts, détenue à 94,5 % par la Caisse des dépôts, a procédé à une augmentation de capital de 761 millions de francs. L'opération donne à cette société foncière cotée, les moyens de disposer des fonds nécessaires à la relance de son activité désormais ciblée sur le marché de bureaux à Paris et en région parisienne. (...)

"Le patrimoine sera composé d'immeubles de prestige et dans des zones où le marché permet des rentabilités élevées. (...) A terme, une diversification vers les grandes capitales européennes sera envisagée. (...) (3).

1. La situation des parlementaires de la Commission de surveillance est très différente de celle des parlementaires qui pourraient être membres de conseils d'administration et dont la situation est réglée par les textes régissant le fonctionnement des assemblées au regard notamment du régime des incompatibilités.

Dans le cas de la Commission de surveillance, les parlementaires représentent les assemblées qui les ont désignés. C'est en quelque sorte le Parlement qui approuve telle ou telle prise de participation de la Caisse des dépôts.

2. Compte rendu de l'audition de M. Jean-Jacques de Bresson.

3. Caisse des dépôts-informations n° 62, 29 septembre 1990.

Par ailleurs, le cadre d'un "avis non obligatoire", le plus souvent formulé implicitement, comporte le risque d'une dilution des responsabilités : face à un projet d'investissement, la Commission de surveillance n'est pas, loin s'en faut, dans la position d'un conseil d'administration qui représente les actionnaires et se prononce en fonction d'un seul critère : le profit immédiat ou à terme.

Enfin, de telles décisions, la part de jugement qu'elles impliquent sur les entreprises, voire sur les personnes, sont effectivement peu compatibles avec la publicité par ailleurs souhaitable des travaux de la Commission.

d) L'inanité de la gestion quotidienne

Les conditions dans lesquelles la Commission de surveillance est ainsi amenée à participer de fait à la gestion d'un groupe financier, à devoir prendre des responsabilités sans en avoir véritablement les moyens, ne la mettent pas dans la meilleure des situations pour exercer sa mission essentielle de contrôle.

Il est ainsi préférable que la Commission de surveillance n'ait pas eu par exemple à connaître et à approuver en amont le dossier Morpho-Systèmes au vu du seul enthousiasme initial de la direction générale :

"Au-delà des chiffres, on perçoit un renouveau de l'esprit d'entreprise et du dynamisme commercial qu'illustrent plusieurs brillants succès en 1987. En pleine compétition, les entreprises du groupe C3D ont emporté des marchés disputés tant en France (gestion des transports urbains de Saint-Etienne) qu'à l'étranger (contrat avec l'Etat de New-York pour Morpko-Systèmes) (1).

Sachant les conditions dans lesquelles ce dossier grève, trois ans plus tard, les comptes du groupe C3D.

Or, aujourd'hui, l'affirmation des prérogatives de la Commission se traduit essentiellement par une responsabilité accrue dans les décisions de gestion. En revanche, s'agissant du contrôle, elle a toujours autant de difficultés à obtenir les informations nécessaires pour juger des conditions dans lesquelles telle ou telle opération se dénoue.

Un pragmatisme extrême et le souci de la tradition ne sauraient masquer l'ambiguïté majeure qui caractérise le rôle et le fonctionnement de la Commission de surveillance aujourd'hui.

2. Les fonds d'épargne

a) Le bien-fondé des griefs de la Cour des comptes

L'affaire des Wagons-Lits (mais également Canal +) avait été l'occasion, pour la Cour des comptes, d'attirer solennellement l'attention des pouvoirs publics sur la soumission des sections d'épargne à la stratégie de la banque d'affaires Section générale (1).

Préalablement, l'affaire "Société Générale" avait soulevé le problème que posait précisément la transformation de la Section générale de la Caisse en banque d'affaires (2).

Un nouveau relevé de constatations de la Cour des comptes (12 décembre 1991) fait apparaître que dans cette affaire également les fonds gérés et les Sicav ont été impliqués du fait de l'organisation d'un "face à face" entre la Section générale et ces entités : la première, grâce aux "tables d'actions" communes, se portant automatiquement acheteuse des titres mis en vente par les secondes :

"En ce qui concerne ces opérations de "face-à-face", on peut certes penser que les gestionnaires des Sicav ou des fonds gérés ont souhaité librement dénouer leurs achats en profitant de la hausse en cours du titre enregistrée depuis le mois de mai et en anticipant un probable retournement qui a fini par se produire précisément après le 12 décembre.

"Il reste que la situation ainsi décrite, si elle est avérée, pose le problème de la compatibilité de l'intervention de la CDC dans un "raid boursier" et de son rôle de gestionnaire de fonds gérés ou de Sicav, compte tenu par ailleurs de l'existence à son profit d'un monopole des tables.

1. Voir rapport d'information de la Commission des finances n° 298 (Sénat, seconde session ordinaire de 1990-1991).

2. Voir rapport de la Commission de contrôle sénatoriale n° 265 (Sénat, seconde session ordinaire de 1988-1989).

"La CDC feint de croire dans sa réponse écrite que la Cour a péché par ignorance de ses pratiques en matière d'opérations sur actions en pensant qu'elle pratiquait des prix de cession internes différents de ceux du marché et "s'inscrit en faux contre l'affirmation selon laquelle, en se portant contrepartie, la section générale aurait privé les Sicav et fonds gérés de gains plus importants".

"Or, la Cour n'a jamais pensé et encore moins affirmé que les face-à-face qu'elle avait relevés s'étaient faits hors marché et à des prix de cession internes différents du marché.

"C'est bien en effet la table "actions" de la CDC qui a procédé aux achats de titres pour la section générale et aux ventes de titres pour les divers Sicav et fonds gérés en passant par le marché.

"Mais la réponse de la CDC laisse intacte la question de fond posée par la Cour : un établissement financier qui gère des comptes de portefeuille, ou a fortiori comme la CDC des fonds d'épargne peut-il tirer parti de cette situation pour ramasser des titres d'une société cotée détenus par ces portefeuilles, alors que comme investisseur ou banque d'affaires, il est associé à une tentative d'OPA pour le contrôle de cette société ?

"En effet, même si ces opérations sur le titre Société Générale sont évidemment modestes par rapport à ceux effectués au second semestre 1988 par la SIGP (près de 6 millions de titres), il faut bien constater qu'en se portant acquéreur des titres ainsi vendus par ses OPCVM ou fonds gérés, la CDC empêchait les actionnaires de la Société Générale hostiles au raid de les ramasser tout en abondant les acquisitions effectuées au même moment par la SIGP"(1).

On peut certes considérer que la Caisse, dans ce domaine, ne rencontre qu'une problématique habituelle : celle de toute institution gérant pour compte de tiers, c'est-à-dire par exemple de toute banque gestionnaire de Sicav ou de fonds communs de placements.

Toutefois, cette coexistence est manifestement choquante dans le cas de la Caisse -à un double titre- :

- son activité de banque d'affaires se fait sur des fonds propres qui ne sont que le produit d'un monopole accordé historiquement par la puissance publique : celui des dépôts des notaires et des consignations ;

1. Cour des comptes - Relevé de constatations sur l'intervention de la CDC dans la SIGP (12 décembre 1991).

- ses fonds d'épargne sont radicalement différents des Sicav : ils relèvent d'un monopole (la centralisation) et sont affectés à des emplois d'intérêt général.

A la différence d'un titulaire de livret A, le client d'une Sicav bancaire peut changer d'établissement s'il a le sentiment que la banque gestionnaire obéit à d'autres préoccupations que la seule bonne gestion de la Sicav.

Face aux intérêts en jeu, il importe moins d'avancer des solutions élégantes pour résoudre les conflits précisément d'intérêts, que de proscrire la possibilité de tels conflits.

Les diverses réponses successivement mises en place par la Caisse des dépôts, en dernier lieu la création d'une direction des fonds d'épargne (1), souffrent d'un même défaut, l'existence de "tables actions" communes à la base et, au sommet, d'un "deus ex machina".

Comme l'indique l'Établissement lui-même (2) la direction des fonds d'épargne est "directement rattachée au directeur général".

b) Une coexistence paradoxale

Il semble difficile pour une même institution, pour un même homme, quelles que puissent être leurs incontestables compétences, d'exercer deux métiers aussi différents que la "protection des fonds d'épargne" et la "vie des affaires" sans que l'un ou l'autre, quand bien même seraient-ils hermétiquement cloisonnés, voire les deux, n'aient à pâtir d'un tel voisinage.

1. La protection des fonds d'épargne : les admonestations austères de "l'insoupçonnable gardien" (2)

Ainsi, à deux reprises en l'espace de quatre ans, le directeur général a estimé utile d'attirer solennellement l'attention du ministre des finances sur l'équilibre financier des fonds d'épargne :

1. Voir plus haut.

2. Cf. la façon dont Robert Lion rappelle l'origine de son statut (discours pour le 175^e anniversaire de la CDC - 27 septembre 1991) : "En conférant une protection extraordinaire au directeur général des deux caisses, la loi entend en faire l'insoupçonnable gardien des fonds déposés entre ses mains, le grand ouvrier du retour de la confiance. Son statut, qui l'abrite de l'arbitraire, n'a pas pour objet de le protéger lui, mais bien les déposants".

"Monsieur le Ministre d'Etat, la mission première du directeur général de la Caisse des dépôts est de protéger l'épargne qui lui est confiée sous le sceau de la "foi publique", et d'éviter que l'Etat ne doive désastreusement se substituer à cette caisse, qui aurait mal employé cette épargne.

"Cette mission me fait le devoir de ne m'engager dans le financement du logement social à la hauteur qui m'est indiquée que si vous m'en donnez l'instruction au nom de l'Etat. Celui-ci est en effet, dans une pareille matière, le responsable en dernier ressort, pour l'immédiat et pour l'avenir."

Lettre du Directeur général à M. Edouard Balladur (16 janvier 1987)

"Les travaux menés par mes services, en relation avec les vôtres, et communiqués en janvier à la Commission de surveillance, font apparaître une menace certaine sur l'équilibre financier des fonds d'épargne, si, dans un contexte de forte décollecte, le financement du logement social continue d'être mise à la charge de ces fonds au rythme actuel.

"J'ai donc décidé, à titre conservatoire, de constituer 600 MF de provisions pour commencer à couvrir ce risque de perte certaine, qui a été mis en évidence et chiffré, notamment dans mon rapport au Comité des fonds d'épargne du 28 janvier 1992, au sein duquel vous êtes représenté. Les écritures ont été passées dans les comptes des fonds d'épargne au titre de l'exercice 1991, qui est clos au 28 février 1992.

"J'agis en cela dans mon rôle de gestionnaire de ces fonds, qui me sont confiés par la loi, en vue d'assurer, avant toute chose, leur sécurité. J'ai reçu, dans la mise en oeuvre de cette mesure, le soutien de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts, que vous confirmera par ailleurs son Président."

Lettre du Directeur général à M. Pierre Bérégovoy (28 février 1992)

2. La vie des affaires : des situations bien périlleuses pour un "établissement de place"

Mais, parallèlement, la même institution et le même homme se trouvent impliqués dans deux opérations qui, indépendamment du mélange des genres qui les a marquées (1), se caractérisent l'une et l'autre par des opérations sur les marchés qui

1. Voir a) ci-dessus.

semblent aux antipodes du comportement attendu d'un établissement de place.

• *L'"affaire Société Générale"*

Un ramassage en bourse (et non une OPA claire et franche) ; des filiales exotiques ; des partenaires divers ; au bout du compte l'inculpation de quelques uns des principaux protagonistes.

Affaire Société Générale : les inculpations prononcées

• **Délit d'initié (Article 10-1 de l'ordonnance du 28 septembre 1967 modifiée)**

MM. Jean-Charles Naouri
Samir Traboulsi
Mme Geneviève Clément, épouse Dalle
MM. Jean-Paul Peyraud
Jean Foureau
Jean-Charles Foureau

Peine encourue : 2 mois à 2 ans de prison et/ou amende de 6.000 F à 5 millions de francs.

• **Non déclaration de franchissement de seuil (article 481-1.1 de la loi du 24 juillet 1966)**

M. Georges Pébèreau

Peine encourue : amende de 6.000 F à 120.000 F.

• **Délit d'achat par une société de ses propres actions (article 217 de la loi du 24 juillet 1966)**

M. Marc Viénot

Peine encourue : amende de 2.000 F à 60.000 F.

• *L'"affaire Wagons-Lits"*

Des protocoles complexes, une action considérée comme "de concert" par le tribunal de commerce de Bruxelles : le groupe Accor aurait acquis en juin 1990 le contrôle conjoint des Wagons-Lits avec la CDC et, en conséquence,

un "maintien de cours" aurait dû être réalisé à cette date sur les titres Wagons-Lits :

"Il appert de l'ensemble des considérations ci-dessus, des éléments des dossiers des parties, des explications fournies par les parties au cours des débats, qu'un faisceau convergent de présomptions graves et concordantes apporte au Tribunal la preuve que par l'acquisition origininaire de titres Wagons-Lits, en juin 1990 (cession actions GBL à SGB, opération qui fut logée dans Cobefin), le contrôle conjoint fut conféré à Accor, Cobefin et Sofitour (1), ces sociétés, en raison et par le canal de leurs actionnariats internes respectifs, ayant convenu entre elles, à cette même époque et/ou postérieurement, d'exercer ensemble le droit de décider des principales orientations de Wagons-Lits et ce par l'exercice du pouvoir de gestion.

"Cette acquisition eut lieu autrement que par une offre publique d'acquisition ou un maintien de cours conformément aux dispositions de l'Arrêté Royal du 8 novembre 1989 et le prix ayant été payé pour l'acquisition des titres a été supérieur de 28 % au prix du marché lors de ladite acquisition.

"Il eut dès lors appartenu en l'espèce aux parties défenderesses ci-dessus nommées ayant obtenu conjointement ledit contrôle, l'acquisition des titres n'ayant pas été effectuée en une fois, mais ayant résulté de plusieurs opérations, portages, etc... d'offrir au public dans le délai légal depuis longtemps épuisé au jour des citations introductives d'instance et a fortiori au jour de la requête en intervention volontaire, la possibilité de céder tous les titres qu'il possède contre paiement d'un prix égal au prix le plus élevé ou attribution de la contrepartie la plus élevée qui a été donnée par l'acquéreur au cours des douze mois précédant l'obtention du contrôle. En l'espèce, le prix le plus élevé était dans ledit délai de 12.500 francs l'action."(2)

Un établissement qui se banalise et au-delà, dans ses modes d'intervention, ne peut que perdre de son autorité morale et de sa légitimité dans les quasi remontrances qu'il adresse aux pouvoirs publics au nom d'une mission supérieure d'intérêt général.

c) Un instrument de bouclage budgétaire

S'agissant de cette mission fondamentale qu'est la garantie des fonds d'épargne, la Caisse et son directeur général n'ont pas su prévenir la multiplicité des ponctions opérées récemment sur le

1. Filiale à 54 % de la Caisse des dépôts et à 46 % de Marceau-Investissement.

2. Arrêt du tribunal de commerce de Bruxelles en date du 5 décembre 1991, frappé d'appel.

financement du logement social, ni contribuer à clarifier son architecture.

1. Les prélèvements sur les réserves du livret A

Ainsi, depuis 1983 (1), l'Etat prélève une "rémunération" pour la garantie qu'il accorde aux fonds déposés sur le livret A. Ce prélèvement s'opère sur le Fonds de réserve et garantie des Caisses d'épargne et de prévoyance (FRGCE), lequel est alimenté par le résultat du livret A (2).

Un fonds de réserve identique (3) a été mis en place à la suite de la réforme de la Poste pour le livret A de la Caisse nationale d'épargne (CNE). Auparavant, l'intégralité du résultat était reversé à la Poste, c'est-à-dire à l'Etat, puisque l'exploitant était un budget annexe non doté de la personnalité morale.

Ainsi, pour le seul livret A du réseau des Caisses d'épargne et de prévoyance (Ecureuil), le prélèvement de l'Etat en 1992 représente :

- plus de 3 % de l'encours des dépôts, soit un coût annuel proprement exorbitant ;

- 12,7 milliards de francs, soit davantage que le résultat du livret A en 1991 (10,6 milliards de francs) et 97 % du résultat du livret A et du fonds de réserve (10,6 + 2,5, soit 13,1 milliards de francs) ;

- plus de la moitié (52 %) du fonds de réserve après prélèvement (24,5 milliards de francs).

En neuf ans, le prélèvement sur le FRGCE s'élève à 91,2 milliards de francs courants ou 102,3 milliards de francs actuels, soit encore plus de quatre fois le montant de ce fonds en 1992.

1. Décret n° 83-1189 du 30 décembre 1983.

2. C'est-à-dire la différence entre, d'une part, la rémunération servie aux déposants et les commissions au réseau et, d'autre part, le revenu des prêts accordés et les produits financiers des liquidités placées sur le marché (20 % environ de l'encours des dépôts).

3. Fonds de Réserve et de Garantie de la Caisse Nationale d'Épargne (FRGCNE).

Prélèvement sur le FRGCE

	<i>Millions de francs</i>
1984	7.400
1985	7.700
1986	10.000
1987	10.100
1988	10.100
1989	11.650
1990	11.000
1991	10.550
1992	12.700
Total	91.200

En 1992, le prélèvement total sur le FRGCE et le FRGCNE (17,7 milliards de francs) ⁽¹⁾ est supérieur à l'enveloppe des prêts locatifs aidés pour 1991 (16,9 milliards de francs).

Ces prélèvements interviennent :

- à un moment où le rythme des retraits sur le livret A Ecureuil a atteint 38,3 milliards de francs en 1990, 30 milliards de francs en 1991 ;

- alors que l'encours de ce livret, y compris intérêts capitalisés, a été ramené de 430,2 milliards de francs au 1er janvier 1990 à 396,3 milliards de francs au 1er janvier 1992 ;

- après que la Caisse des dépôts, pour garantir elle-même la liquidité des dépôts mais également pour générer un résultat de gestion, place près de 20 % de l'encours du livret A sur les marchés financiers.

Or le prélèvement sur le FRGCE était, à l'origine, de nature conjoncturelle et cette ressource affectée aux besoins du logement social par le biais d'un fonds de concours. La Cour des comptes, dès novembre 1985 ⁽²⁾ s'inquiétait de la pérennisation de cette ressource budgétaire :

"Il est cependant permis de s'interroger sur l'avenir de ce fonds de concours nouvellement institué en raison de son caractère conjoncturel. Celui-ci résulte des motifs mêmes de sa création tels que le précise le

1. 12,7 milliards de francs sur le FRGCE, 4,975 milliards de francs sur le FRGCNE.

2. Rapport de la Cour des comptes sur la loi de règlement de 1984.

Rapport économique et financier annexé à la loi de finances initiale pour 1984 puisque c'est "la baisse du taux du livret A" qui a permis de "dégager un excédent de ressources par rapport aux emplois de la collecte des livrets des caisses d'épargne", excédent utilisé pour rémunérer la garantie de l'Etat et financer ainsi le logement social. En fait, la pérennité de ce fonds de concours implique que soit maintenue une différence suffisamment importante entre, d'une part, le volume des ressources procurées par le placement, notamment auprès des collectivités locales, des fonds collectés par les caisses d'épargne et, d'autre part, celui de leurs charges, essentiellement constituées par les intérêts servis aux déposants."

De fait, si la pérennité du prélèvement a été assurée dans un contexte conjoncturel totalement contraire, l'affectation au financement du logement social a cessé avec la disparition de la procédure du fonds de concours. Ce prélèvement est devenu une **ressource non fiscale ordinaire**, majorée l'an dernier, en cours d'examen du projet de loi de finances pour 1992 (de 11,9 milliards de francs fixé initialement à 12,7 milliards de francs) pour des raisons certes conjoncturelles, mais tenant cette fois à la nécessité de "boucler" le budget de l'Etat pour 1992.

Ainsi, le volume de la ressource affectée au financement du logement social est doublement ponctionné.

D'abord par la Caisse des dépôts au nom du maintien d'un ratio de liquidité élevé garantissant la sécurité des dépôts.

Les produits financiers résultant de ces placements permettent de générer un "résultat du livret A".

Ce résultat est ensuite ponctionné intégralement par le budget de l'Etat pour rémunérer chèrement sa garantie, alors que le ratio de liquidité a précisément pour objet qu'elle ne joue pas.

Les fonds de réserve du livret A sont ainsi durablement affaiblis et la pérennité du système de financement du logement social menacée.

Aujourd'hui, face à une décollecte structurelle et pour un volume constant du financement accordé au logement social, le résultat du livret A ne peut que se dégrader sous l'effet d'une double évolution :

- un recours de fait au financement par l'emprunt (1), que traduit en réalité la titrisation des prêts actuellement opérée (20 milliards de francs en 1991) ;

1. Assorti, de surcroît, d'une perte en capital sur les créances "titrisées".

- des mesures nécessairement coûteuses pour ralentir le rythme de cette décollecte : l'augmentation du taux servi aux titulaires du livret A semble certes proscrite ; en revanche, la mise en place d'une prime de fidélité ne saurait guère être évitée.

Tels que ponctionnés au cours des dernières années, le niveau des fonds de réserve n'est plus suffisant pour amortir les échéances futures et, là encore, les années fastes n'ont pas été mises à profit.

Parallèlement, la Caisse des dépôts a pourtant accepté une diversification des emplois du livret A qui finance désormais une partie du programme "*développement-solidarité*" (1) : 3 milliards de francs de prêts sur fonds d'épargne ont été prévus pour la période 1989-1991, 4 milliards de francs pour la période 1992-1994.

2. La "mobilisation" des réserves annexes

Parallèlement également, les autres ressources gérées par la Caisse des dépôts et qui pouvaient constituer, sinon une seconde ligne de défense en cas de crise grave du livret A, du moins la possibilité de préserver encore un temps l'équilibre du financement du logement, ont été elles-mêmes mobilisées.

Ainsi, les ressources du livret d'épargne populaire (LEP) ont été à leur tour mobilisées en 1991 pour financer le "*plan d'urgence pour les lycées*" décidé par le Gouvernement (2 milliards de francs au taux de 7 %).

Or, quelques mois plus tard, il est proposé la création d'un "*fonds de réserve du financement du logement*" (FRFL) destiné principalement à appeler le fonds de réserve du LEP en renfort des fonds de réserve du livret A.

A l'évidence, ce renfort apparaît fragile si la ressource du LEP est mobilisée à son tour pour des "*emplois d'intérêt général*".

Ce dispositif "*de secours*" est parfaitement incohérent dès lors que l'Etat persiste à ponctionner directement et lourdement les fonds de réserve du livret A.

1. Cf. Caisse des dépôts-Information n° 46, 24 février 1988 : "*ce programme a pour objet le développement économique, social et culturel des villes, l'insertion sociale des jeunes, des personnes âgées et des populations défavorisées, la formation, l'éducation, la sécurité routière*".

Il est d'autant plus paradoxal qu'au même moment, l'Etat confisque à son profit en 1991-1992 la quasi totalité (17,5 milliards de francs) du fonds de réserve de l'épargne-logement (FREL).

Le directeur général "a pris acte" de cette décision du ministre des finances qui a pris la forme d'un avenant prenant effet immédiatement à une convention passée entre l'Etat et la Caisse des dépôts en 1965.

Certes, depuis le 1er janvier 1990, la seule fonction du FREL concernait la garantie de bonne fin des prêts d'épargne logement engagés avant le 31 décembre 1990.

Mais, il eut été pour le moins plus rigoureux que ce fonds de réserve, qui provenait des excédents de gestion dégagés par l'activité d'épargne-logement des caisses d'épargne et de prévoyance depuis la création de ce produit (1), soit utilisé pour assurer l'équilibre menacé du logement social plutôt qu'affecté à la couverture des dépenses courantes de l'Etat.

Face au ministère des finances, "l'indépendance" de la Caisse des dépôts et la protection exceptionnelle dont bénéficie son directeur général, ne leur ont pas permis de s'opposer à ces ponctions répétées.

Cette constatation traduit exactement la situation actuelle de l'Etablissement. L'Etat, donnant sa garantie aux épargnants, détermine également l'affectation ultime des fonds collectés. La Caisse ne peut y faire obstacle. Mais elle peut, en revanche, faire valoir clairement et publiquement les dangers que peuvent faire naître les décisions de l'exécutif.

Ce pouvoir, "tribunitien", le Directeur général, quelles que soient ses qualités -qui sont exceptionnelles- n'a pas la légitimité pour l'exercer à l'encontre d'un gouvernement. Seule la Commission de surveillance la posséderait, dès lors qu'elle représenterait effectivement "l'autorité législative".

1. En 1965 pour les livrets d'épargne-logement, en 1969 pour les plans d'épargne logements. Cet excédent résulte lui-même de la différence entre le rendement des emplois (prêts d'épargne-logement et autres emplois autorisés) et le coût de la ressource (intérêts versés aux déposants et frais de gestion).

3. La ronde accélérée des métiers de la Caisse

Depuis dix ans, les missions que la Caisse se donne à elle-même naissent et se périment à un rythme accéléré.

a) Fin 1982 : "un projet pour la Caisse des dépôts"(1)

"Deux axes pour l'action de la Caisse des dépôts"

"Depuis sa création, la Caisse des dépôts est avant tout un établissement financier. Cette mission est à l'origine de toutes les autres activités du Groupe ; c'est d'elle qu'il tire sa capacité d'agir et de servir. Elle constitue donc le premier axe de développement que se fixe la Caisse des dépôts : orienter l'épargne vers des emplois d'intérêt général.

"Le Groupe a progressivement développé une action de grande ampleur au service des collectivités locales : la Caisse des dépôts leur apporte financements et conseils financiers ; ses filiales leur proposent prestations et conseils techniques. A l'heure de la décentralisation, le Groupe doit accompagner ce grand mouvement. La décentralisation doit être sa loi ; c'est d'elle que doit découler son programme, sans cesse évolutif, d'actions et de reconversions. Pour que réussisse la décentralisation, le Groupe se fixe pour deuxième axe de favoriser le développement local.

"Une ambition

"Il s'y ajoute d'emblée un troisième objectif, lié à la responsabilité internationale que le Groupe de la Caisse des dépôts a prise au fil des années : contribuer au développement du Tiers-monde.

b) Été 1988 : "une nouvelle mission"

"Pour appuyer la préparation de l'économie française à l'échéance du grand marché européen, prendre ou épauler des initiatives tendant à structurer ou renforcer les grandes entreprises stratégiques". (2).

1. "Un projet pour la Caisse des dépôts", "Charte" du groupe CDC publiée en décembre 1982.

2. "Société générale : les raisons d'une opération". Supplément au mensuel CDSCOPE édité par le service de l'information et de la communication internes de la Caisse des dépôts, février 1989.

c) Février 1992 : "deux pistes nouvelles"(1)

"Contribuer au renforcement des fonds propres des entreprises et du marché des actions à Paris

"La Caisse des dépôts a été présente avec constance sur le marché des actions. Elle a accru ses investissements depuis 1986, et accentuera cette orientation en 1992-1993 : contribuant ainsi aux capacités de renforcement en fonds propres des entreprises françaises cotées en Bourse (...).

"De plus, face à l'internationalisation des marchés, la Caisse des dépôts contribuera à faire de la Place de Paris une des plus grandes places financières internationales en devenant teneur de marché sur actions et en y développant les marchés de blocs.

"Pour les entreprises n'ayant pas accès au marché financier, et notamment les PME, des diagnostics pertinents ont été réalisés en 1991 (...).

"Invitée à souscrire à une augmentation de capital du CDPME, la Caisse des dépôts et consignations envisage actuellement cet investissement dans une démarche plus large visant à améliorer l'efficacité de ses investissements dans toutes les sociétés où elle est actionnaire et qui interviennent dans le capital des PME-PMI (...).

"Ces orientations témoignent de notre volonté de jouer un rôle dans la consolidation des PME-PMI.

"Renforcement de l'engagement du groupe dans le domaine des retraites

"L'évolution des régimes de retraites a suscité, au cours des derniers mois, de nombreux travaux, réflexions et concertations (Livre Blanc, rapport Cottave), aboutissant à un diagnostic largement partagé. Nous avons, pour notre part, été associés et consultés. Notre conviction est que l'on ne garantira pas la pérennité des retraites sans maîtrise financière (...).

"La Caisse des dépôts, gestionnaire institutionnel qui a une large expérience aussi bien des fonds d'épargne d'entreprises que des fonds de retraites, est prête à mettre ses compétences au service de cette ambition".

En 1982, la Caisse complétait son diptyque "épargne et développement local" par "une ambition : contribuer au développement du tiers monde". Il ne semble pas que ce thème ait sous-tendu les orientations de la Caisse au cours des dernières années.

En revanche, elle s'est engagée résolument vers les pays de l'Europe de l'Est.

Le développement du tiers monde est-il pour autant passé d'actualité ? Certes non.

Mais la Caisse semble obéir moins à un principe de "subsidiarité" (1) qu'à un phénomène de mode qui l'a conduite à s'engager sur les thèmes ou les marchés "porteurs" ou qui semblent l'être.

Ainsi, lorsqu'elle s'est lancée dans l'aventure du câble, ce n'était pas pour pallier la carence de l'initiative privée mais parce qu'elle croyait le secteur très prometteur : de fait il y a eu à l'origine une "lutte au couteau" entre les différents opérateurs (2).

De même aujourd'hui manifeste-t-elle la volonté d'être présente sur le marché des retraites par capitalisation.

En 1988, la Caisse s'était donnée une mission nouvelle et fondamentale : celle de contribuer puissamment à la restructuration du capital des grandes entreprises stratégiques : elle répondait, ce faisant, à l'actualité du moment : la multiplication des "raids" sur quelques grands groupes internationaux. Quatre ans plus tard, elle abandonne sans regret cette priorité pour affirmer sa volonté de jouer un rôle dans "la consolidation des PME-PMI".

1. cf. Audition de M. Jean-François Bloch Lainé : la mission de la Caisse "est de faire, dans l'ordre du nécessaire, ce que les autres ne font pas ; il lui faut donc corrélativement cesser d'agir là où d'autres assurent la relève, suivant le principe de "subsidiarité"."

2. cf. Audition de M. François Jouven, président-directeur général de Communication-Développement (Com-Dev).

**D'une mission d'intérêt général
au souci facétieux de "dégourdir" la Caisse**

• 15 novembre 1988 (Réunion de presse) : Sans hésitation

"La Caisse des dépôts a décidé d'apporter une contribution significative, sur ses fonds propres, au projet de Marceau-Investissements tendant à renforcer la Société Générale. Ce projet a retenu notre attention pour trois raisons :

"- c'est un projet régulier : s'agissant d'une banque privée, il répond au jeu du marché, -sous le seul contrôle, qui a été exercé, des autorités bancaires compétentes ;

"- c'est un investissement rentable : nos participations plus anciennes dans la Société Générale se révèlent d'excellents placements, et les fonds nouveaux que nous engageons devraient être très bien valorisés ;

"- c'est surtout un projet utile : cette entreprise avait un capital "divisé", selon le mot de son président, je dirais : disparate et éclaté. (...) Dès lors qu'un tour de table à large majorité française, réuni par des hommes d'expérience, se proposait de renforcer l'actionnariat et d'apporter des compétences complémentaires à l'entreprise, dès lors que j'étais invité par les promoteurs du projet à y prendre part, j'ai décidé, sans hésitation, de le faire.

"Le but est pour la Caisse des dépôts d'épauler la constitution d'un actionnariat stable plus fort et plus dynamique (...). Voilà donc une opération intéressante à plusieurs titres pour notre établissement (...). Elle me semble répondre à l'idée que se font de notre rôle les Pouvoirs publics quand, -je l'ai entendu récemment- ils nous invitent à "intervenir dans la vie économique", à charge pour eux de nous "juger aux résultats".

• Février 1989 (Interview à CDSCOPE) : La Caisse "avait bien raison"

"Il n'est pas possible de rester neutre quand l'intérêt national, le poids de l'économie française dans le monde, l'emploi sont menacés. La Caisse des dépôts a donc le devoir d'être active et, par exemple, d'aider les entreprises françaises à se protéger contre la vague actuelle des offres publiques d'achat, ces fameuses OPA par lesquelles des attaquants cherchent à prendre le contrôle d'une entreprise mal protégée.

C'est avec cet état d'esprit que la Caisse des dépôts a décidé d'épauler le projet de Marceau-Investissements concernant la Société Générale. (...). Nous avons peut-être été trop discrets : cette maison n'a pas à polémiquer tous les matins. Ici encore, comptons sur notre meilleur ami, notre meilleur allié : le temps. Dans quelques semaines, les calomnies seront oubliées.

Alors viendra l'heure du grand débat : quelles initiatives faut-il prendre pour que les entreprises françaises soient moins fragiles du côté de leur capital ?

La Caisse des dépôts a déjà pris position. Elle viendra d'autant plus fermement la parole. Et bien entendu, elle ne se bornera pas à parler. Elle ne restera pas passive, si d'autres circonstances l'appellent demain, suivant des orientations que la Commission de surveillance devrait prochainement tracer, à prendre à nouveau ses responsabilités. Prenons le pari : il ne faudra pas longtemps pour qu'on reconnaisse qu'elle avait bien raison !"

● 15 juin 1990 (Interview au Nouvel Economiste) : "Dégourdir" l'institution ?

"Question : Il y a dix-huit mois, le raid contre la Société Générale, auquel vous aviez décidé de participer, plongeait la Caisse des dépôts dans une zone de turbulences et de critiques, notamment sur son statut. Estimez-vous que cette crise est surmontée ?

"Réponse : Cet épisode a utilement servi la maison ; j'aime à dire qu'il l'a dégourdie".

● 29 mai 1991 (Interview à la Tribune de l'Expansion) : Restrictions

"Question : Vous ne vous sentez aucune vocation de chevalier blanc, défenseur de l'industrie française ?

"Réponse : A priori, non. Mais s'il y a des menaces sérieuses sur une entreprise et un consensus de place pour la défendre, nous pourrions agir et contribuer à cette défense, et même en prendre l'initiative."

● 29 janvier 1992 (Audition par le groupe de travail) : Sans lendemain et sans tristesse

"M. Robert Lion a indiqué qu'aujourd'hui la direction générale ne pourrait pas s'engager dans une opération comme celle visant la Société Générale sans l'accord, non pas du seul président de la Commission de surveillance, mais de la commission elle-même. Ce qui revient à dire, compte tenu de l'impératif de secret qui s'impose à de telles opérations que la Caisse des dépôts ne pourrait aujourd'hui les entreprendre. Il a indiqué qu'il ne s'attristait pas d'une telle évolution.

4. Des conjonctions d'intérêts ambigües

Aujourd'hui, sans forcer le trait, on peut faire le diagnostic d'une conjonction ambigüe d'intérêts entre l'Etat et la Caisse.

a) *Le livret A*

Le livret A est une rente pour le Trésor (1) : à la fois par un phénomène initial de débudgétisation puisque cette ressource est directement affectée au logement social au terme d'une "transformation" qui relève effectivement du "miracle" (2), mais également par un phénomène de ponction non fiscale : plus d'une dizaine de milliards de francs par an sont prélevés sur les fonds de réserve des caisses d'épargne.

Parallèlement, le livret A est la puissance de la Caisse grâce au ratio de liquidité qui permet de placer une partie de la ressource (20 %) sur le marché financier et de décupler ainsi la force de frappe des interventions pour compte propre de l'Etablissement.

b) *Les réformes du Crédit Local de France et de la Caisse Nationale de Prévoyance*

Les réformes du CLF et de la CNP relève d'une conjonction aussi ambigüe.

Pour la Caisse des dépôts, la constitution progressive d'un groupe financier et le souci de se mettre à l'abri de prélèvements budgétaires sauvages, puisque le CLF et la CNP sont passés du statut d'établissement public à celui de société anonyme, cotée en Bourse (3) et dotée d'un actionnariat diversifié.

Pour le Trésor, des recettes budgétaires immédiates puisque la Caisse, dans un premier temps, rachète à l'Etat sa propre participation et permet, dans un deuxième temps, à l'Etat de céder ses titres sur le marché, la Caisse assurant le maintien de ces deux groupes dans le secteur public.

1. Trésor au sens "caisse de l'Etat".

2. Cf. audition de M. Jacques de Larosière.

3. Bientôt pour la CNP.

c) Les fonds des notaires

Les fonds des notaires constituent la **source facile des fonds propres de la Section générale** et lui permettent de développer son activité de groupe financier (développement puis sauvetage de C3D, stratégie dans le secteur du tourisme et de la communication, intervention dans le capital de la Société Générale).

Pour le Trésor, les fonds des notaires justifient ses demandes d'intervention : la marge sur ces fonds que le Trésor consent à laisser à la Caisse peut être mobilisée au coup par coup en fonction des tensions budgétaires du moment.

Chacune de ces interventions d'intérêt général présente **pour le Trésor l'avantage de la souplesse** (nul besoin de recourir au vote de crédits d'urgence par le Parlement, nul besoin de gager des décrets d'avance, nul besoin d'aggraver le déficit budgétaire).

Et pour la Caisse l'occasion de faire valoir son **"utilité", son goût de l'intérêt général et du service public**, surtout si elle peut *"mixer"* les financements d'intérêt général qu'on lui demande sur ses fonds propres avec des prêts adossés sur les fonds d'épargne.

CHAPITRE III

L'AVENIR : PRESERVER L'INSTITUTION

"Deux principes : neutralité et qualité

" La neutralité : attentive aux choix du pouvoir politique national, et soucieuse de les mettre en oeuvre, auxiliaire des pouvoirs régionaux et locaux, la Caisse des dépôts n'est ni partisane, ni intéressée.

" La qualité : elle a pour ambition d'être souvent exemplaire, de montrer la voie, de servir de référence ; elle a vocation à se situer dans le "haut de gamme", à animer des secteurs témoins.

"Plus encore que d'une signature reconnue, elle peut bénéficier, à ce titre, d'une autorité morale. Elle peut être un conseil écouté pour les collectivités, un régulateur et un gardien pour les marchés, un innovateur dans la conception de produits nouveaux."

*"Projet pour la Caisse des dépôts"
(décembre 1982)*

A ces principes, placés sous la rubrique *"L'éthique : servir le bien public"* dans la charte que le groupe Caisse des dépôts s'est donnée en décembre 1982, votre Rapporteur ne trouve rien à redire. Ils expriment pleinement ce que doit être l'Etablissement et ce qu'il ne doit pas être.

A. DE L'UTILE À L'INDISPENSABLE

Face à l'évolution actuelle de la Caisse des dépôts, la question qui se pose est simple.

Quelles sont les missions qui ne sont pas seulement utiles mais indispensables, qui justifient un statut spécifique et des privilèges exorbitants ?

A *contrario*, quelles sont les activités qui peuvent compromettre ces missions ou du moins les affaiblir ?

1. Inutilité d'un nouveau groupe financier public

Notre pays a-t-il besoin d'un nouveau groupe financier public doté d'une banque de marché, d'une compagnie d'assurance, d'une banque spécialisée dans le financement des collectivités locales en France et à l'étranger, d'un groupe de promotion immobilière et de services, d'une banque d'investissement ou d'affaires particulièrement active dans des secteurs aussi concurrentiels que la communication et le tourisme ?

La réponse est négative : les compagnies financières de Suez et Paribas ont été privatisées en 1987-1988.

Et cette position d'inspiration libérale s'étend largement au-delà des stricts clivages politiques : les privatisations, pour l'instant partielles, du Gouvernement actuel le montrent, même s'il est guidé, dans cette politique, davantage par les nécessités budgétaires que par le libre choix.

Ce refus est d'autant plus ferme :

- que ce groupe financier se développe sur des privilèges peu conformes au respect de la concurrence : au sein de la Section générale, la rente des dépôts et consignations ; comme supplétif en cas de besoin : les sections d'épargne ;

- que ce groupe n'est pas doté d'une instance dirigeante adéquate : statut exorbitant du directeur général, rôle ambigu de la Commission de surveillance ;

- qu'il échappe aux contrôles et aux régulations qui s'appliquent aux entreprises publiques ou aux sociétés commerciales.

Si la Caisse persiste à vouloir devenir un groupe financier, elle doit être dans un premier temps banalisée dans ses ressources, ses missions et son statut pour devenir une entreprise publique concurrentielle, puis elle doit être privatisée.

2. Nécessité d'une "centrale d'épargne" vouée à l'intérêt général

En revanche, que notre pays ait besoin d'une "centrale d'épargne" fortement marquée par l'intérêt général et justifiant à ce titre un statut particulier, peut être à juste titre défendu :

- parce que le livret A (et plus généralement l'épargne sur livret) répond, et pour longtemps encore, à un besoin "populaire";

- parce que l'emploi de cette épargne - fragile aujourd'hui - doit faire l'objet d'une vigilance particulière à l'égard du choix de son affectation, à l'égard du contrôle de cette affectation et aussi de la responsabilité que donne cette gestion sur le marché financier (sur lequel la Caisse n'a plus d'ailleurs un rôle prédominant), à l'égard, enfin, le cas échéant, de l'affectation du résultat de cette gestion ;

- parce que la centralisation de cette épargne permet certainement une gestion plus active et une réduction du risque de transformation en période de décollecte ;

- parce que le système (actuel) de centralisation et de rémunération des fonds des notaires donne, à l'évidence, satisfaction aux intéressés (1). La "rente" qu'elle procure, en revanche, ne saurait servir au développement d'un groupe financier, fut-il public, mais bien être scrupuleusement affectée à des missions d'intérêt général ;

- parce que l'Etat ou les collectivités publiques, les organismes sociaux ont besoin d'une institution pour gérer des fonds publics, des fonds "sensibles":

- parce qu'à l'avenir, des missions nouvelles (peu nombreuses mais importantes) pourraient relever de cette "centrale d'épargne": ainsi pourrait-il en être, le cas échéant, dans le cadre du développement d'un système de retraite par capitalisation (2).

Un tel système doit reposer sur la confiance et l'austérité, en somme, sur la "foi publique".

1. Cf. audition des représentants du Conseil supérieur du notariat. Même si ce système gagnerait, à terme, dans une économie moderne, à laisser la place à un cautionnement fourni au notaire par un établissement soumis aux dispositions exigeantes de la loi bancaire, ou à une attestation de blocage des fonds et non à un transfert effectif des fonds.

2. Comme référence de la "haute sécurité" que commande la gestion des fonds collectés davantage que comme gestionnaire d'un système qui ressort essentiellement de la technique de l'assurance.

La Caisse des dépôts pourrait être, en quelque sorte, à l'épargne, ce que la Banque de France est à la monnaie.

3. Justification d'un établissement de place "par excellence"

En dehors de la gestion de fonds sensibles pour compte de tiers, la *Section générale*, par la qualité et l'expérience de ses équipes, est un instrument de référence.

Dans ce domaine, elle intervient dans un contexte pleinement concurrentiel, mais elle occupe une place éminente par sa capacité d'innovation financière et par le rôle important qu'elle joue sur la place de Paris pour y acclimater des produits ou des techniques nouvelles.

Ainsi en est-il de la promotion du marché de l'Ecu, des opérations publiques d'échange sur le marché obligataire, de son rôle de spécialiste des valeurs du Trésor, de la place importante qu'elle occupe dans le développement des fonds communs de créance.

Comme l'indique fort justement son directeur général (1) :

"Le rôle de place de la Caisse des dépôts et de ses filiales financières se mesure désormais moins à l'aune du "premier investisseur institutionnel" qu'à ses capacités d'intermédiaire, de contrepartistes, de teneur de marché, de gestionnaire de portefeuilles et de dépositaire, comme à sa déontologie, comme à ses innovations."

De fait, ce rôle d'établissement de place exige une déontologie propre : *"une totale impartialité et une absence totale de préférence dans les relations avec les autres acteurs" (2), "tout conflit avec les autres acteurs mettant en péril cette responsabilité de place" (3).*

Ainsi, dans un contexte financier où les autres établissements comme le Crédit Foncier ou le Crédit National ont perdu leur spécificité du fait de la banalisation des financements sectoriels et se sont progressivement écartés de cette *"déontologie d'établissement de place"*, la Caisse des dépôts pourrait être cet établissement de place *"par excellence"*.

1. Préface au Rapport au Parlement pour l'exercice 1990.

2. Cf. audition de M. Jean-Yves Haberer.

3. Cf. audition de M. Daniel Lebègue.

B. QUELLE PHYSIONOMIE POUR LA CAISSE ?

La mise en oeuvre de ces principes devrait conduire à une clarification et une rationalisation des structures traduisant la priorité donnée aux missions fondamentales.

1. L'établissement public Caisse des dépôts

a) Un établissement public à vocation délimitée

Cet établissement public aurait pour fonction de centraliser les fonds d'épargne et les dépôts et consignations obligatoires, notamment les fonds des notaires, et de les affecter à des emplois d'intérêt général, sous réserve de la nécessaire liquidité de ces fonds déposés à vue.

L'ensemble de ces "*fonds sensibles*", auxquels il est jugé utile d'accorder une protection particulière, mais également l'ensemble de ces "*emplois d'intérêt général*", seraient inscrits au bilan de cet établissement public.

Il serait mis un terme à la ligne de fracture qui s'établit, aujourd'hui, entre les fonds d'épargne et les dépôts et consignations.

Les premiers sont identifiés dans des sections comptables dont le résultat est versé à des fonds de réserve qui sont eux-mêmes de nouvelles sections comptables. L'emploi de ces fonds d'épargne est limitativement énuméré par la loi ; pratiquement, un équilibre est recherché entre la liquidité de ces fonds (placement sur les marchés financiers) et leurs affectations à des emplois d'intérêt général (essentiellement prêts au logement social).

Les seconds sont des dépôts figurant au bilan de la Section générale de la Caisse et dont les emplois sont libres. Selon les textes anciens (1), la Caisse se doit de les "*faire fructifier*" et de les "*rendre à première réquisition*".

1. *Préambule de l'ordonnance du 3 juillet 1816.*

Pourtant, ces deux catégories de fonds ont une caractéristique commune : ils sont obligatoirement déposés ou centralisés à la Caisse des dépôts et sont faiblement rémunérés (1).

Les fonds propres de cet établissement seraient constitués des actuels fonds de réserve des sections d'épargnes (FRGCE, FRGCNE, fonds de réserve du LEP...).

Cette présentation aurait pour avantage :

- de clarifier les comptes en mettant en vis-à-vis les ressources privilégiées et les emplois d'intérêt général, essentiellement le logement social ;

- d'identifier parfaitement le "budget bis" qu'est la Caisse des dépôts ;

- de rendre fongible et de renforcer les différents fonds de réserve aujourd'hui éclatés et menacés. Une telle démarche est d'ailleurs actuellement amorcée par la création d'une sorte de "super fonds de réserve" des fonds d'épargne : le "fonds de réserve du financement du logement" mais elle a aujourd'hui le défaut majeur de s'inscrire dans un contexte d'aggravation des prélèvements budgétaires,;

- d'alimenter cette dotation en fonds propres de l'Etablissement grâce à la rente procurée par les fonds des notaires. Ces fonds, à très court terme, ne sauraient à l'évidence faire l'objet d'une "transformation" ; mais la marge qu'ils procurent viendrait opportunément renforcer les réserves de l'Etablissement et sa capacité à faire face au déséquilibre du financement du logement social ;

- d'être le lieu d'arbitrage transparent entre les missions d'intérêt général d'aujourd'hui (volume des emplois que doit financer l'Etablissement), les missions de demain (mise en réserve du résultat d'aujourd'hui pour pallier la baisse du résultat de demain et la fragilité de la ressource) et les besoins immédiats du budget de l'Etat (ponction sur les résultats de l'Etablissement).

1.1 % pour les fonds des notaires, 3 % pour les consignations, 4,5 % pour le livret A qui est une ressource concurrentielle (ou concurrencée) mais assortie d'une exonération fiscale. Dans ce dernier cas, le "privilège" de la Caisse des dépôts tient à la centralisation.

b) La justification d'un équilibre spécifique

La Caisse des dépôts serait ainsi parfaitement *"lisible"* dans son bilan, ses ressources et ses emplois, recentrée sur une mission d'intérêt général peu contestable, notamment au plan européen.

Clairement, cette mission doit être définie par les pouvoirs publics.

Notre équilibre institutionnel veut que ce soit à l'exécutif de définir l'intérêt général sous le contrôle du Parlement. Un mode d'administration particulier est alors pleinement justifié.

Constituant une sorte de *"budget bis"* de l'Etat, celui du logement social, alimenté par des ressources monopolistiques, il est normal que l'Etablissement soit placé sous le contrôle du Parlement.

Mais les missions de la Caisse sont suffisamment importantes pour que ce contrôle ne soit pas un rendez-vous aléatoire à l'occasion de débats espacés devant les Assemblées. Il doit être un contrôle permanent et sera d'autant plus exigeant qu'il se tiendra éloigné d'une participation aux décisions car il servirait alors de caution ou d'alibi.

- Le directeur général

Dans cet équilibre, le directeur général doit résolument représenter l'Etat exécutif.

La spécificité de l'Etablissement ne doit pas résulter d'une indépendance du directeur général tant à l'égard de sa tutelle que de sa commission de surveillance.

Elle tient à l'équilibre qu'elle doit assurer entre le point de vue de l'exécutif exprimé par le directeur général, sous réserve de la nécessaire autonomie de gestion reconnue à toute entreprise publique, et celui du Parlement énoncé par l'intermédiaire de la Commission de surveillance.

Le statut de directeur général ne saurait être, dans ces conditions, plus protecteur que celui du gouverneur de la Banque de France.

**Loi n° 73-7 du 3 janvier 1973
sur la Banque de France**

"Art. 10.- Le gouverneur et les sous-gouverneurs sont nommés par décret en conseil des ministres. Le gouverneur prête serment, entre les mains du Président de la République, de bien et fidèlement diriger la Banque conformément aux lois et règlements.

"Art. 12.- Le gouverneur et les sous-gouverneurs qui cessent leurs fonctions continuent à recevoir leur traitement d'activité pendant trois ans.

"Au cours de cette période il leur est interdit, sauf autorisation du ministre de l'économie et des finances, de prêter leurs concours à toute entreprise publique ou privée et de recevoir d'elle des rémunérations pour conseil ou travail."

- La Commission de surveillance

La Commission de surveillance ne saurait être réduite à un conseil d'administration d'entreprise publique dès lors qu'un tel conseil d'administration n'est lui-même qu'une représentation de l'exécutif⁽¹⁾.

En outre, la simple référence à la loi sur les sociétés commerciales, qui veut qu'un conseil d'administration représente un actionnariat, apparaît peu compatible avec la présence de parlementaires, voire de magistrats.

Mais la Commission de surveillance devrait voir sa composition modifiée pour mieux traduire son rôle prééminent d'"expression de l'autorité législative".

Le texte original de 1816 prévoyait une majorité de parlementaires, compte tenu de la voix prépondérante donnée au Pair de France, président de droit de la Commission.

1. Nomination en Conseil des ministres, comme le président de l'entreprise.

Evolution historique de la composition de la Commission de surveillance

	1816 (1)	1876 (2)	1895 (3)	1948 (4)
Députés	2	2	2	3
Sénateurs	1	2	2	1
<i>Sous-total : parlementaires</i>	3	4	4	4
Gouverneur de la Banque de France	1	1	1	1
Membres du Conseil d'Etat	--	2	2	2
Membres de la Cour des comptes	1	1	1	2
Président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris	1	1	1	1
Directeur du Trésor	--	1	1	1
Représentant des Caisses d'épargne	--	--	1	1
Total	6	10	11	12

(1) loi sur les finances du 28 avril 1816.

(2) loi du 6 avril 1876.

(3) loi du 20 juillet 1895 sur les Caisses d'épargne.

(4) loi du 17 janvier 1948.

• Si on entend conserver le nombre de membres à son niveau actuel, soit douze, la Commission de surveillance pourrait compter six parlementaires -trois députés et trois sénateurs- parmi lesquels serait élu le président de la Commission, doté d'une voix prépondérante en cas de partage des voix.

La parité proposée entre les deux Chambres n'est pas choquante ; elle fut la règle entre 1876 et 1948.

Le renforcement de la représentation du Sénat permettrait de surcroît de faire une place à des représentants des collectivités locales (président de Conseil régional, par exemple) dont l'opinion serait précieuse quant à l'impact des emplois d'intérêt général sur l'aménagement du territoire (1).

• La présence des grands corps (deux représentants du Conseil d'Etat, deux représentants de la Cour des comptes) est nécessaire dès lors que cette Commission de surveillance serait essentiellement vouée au contrôle de l'intérêt général. Elle constitue,

1. On observera en outre, que le Sénat actuellement n'est pas représenté si son unique représentant est empêché de siéger à l'une des réunions de la Commission qui se tiennent tous les quinze jours.

en outre, un concours précieux et permanent pour les représentants du Parlement.

- En revanche, le directeur du Trésor ne saurait être que Commissaire du Gouvernement auprès de la Commission, et non membre à part entière de celle-ci.

S'agissant des autres membres de la Commission de surveillance, le débat est plus ouvert.

- Le Gouverneur de la Banque de France siège à la Commission de surveillance depuis 1816. Du fait de ses hautes fonctions, il devrait être régulièrement entendu par la Commission. Doit-il en être membre pour autant ?

Il n'est peut-être pas souhaitable que les positions publiques qu'il peut être amené à prendre au sein de la Commission de surveillance puissent interférer de quelque manière que ce soit avec la responsabilité considérable qui est la sienne de *"bien et fidèlement diriger la Banque"* (1).

- La présence du président du Conseil de surveillance du Centre national des Caisses d'épargne et de prévoyance (CENCEP) trouve son origine dans la loi sur les Caisses d'épargne du 20 juillet 1895. Siégeait alors à la Commission de surveillance, *"le président de la Commission supérieure formée auprès du ministre du commerce et chargée de donner son avis sur les questions concernant les caisses d'épargne ordinaires ou postales"*.

Aujourd'hui, le président du Conseil de surveillance du CENCEP est l'un des dirigeants de l'organe central d'un réseau bancaire, le réseau de l'Ecureuil.

Son appartenance à la Commission de surveillance pourrait justifier parallèlement celle des responsables des autres réseaux collecteurs d'épargne centralisée à la Caisse des dépôts, notamment le président de La Poste (au titre de la Caisse nationale d'épargne), celui du Crédit mutuel (au titre du livret bleu), voire même celle d'un représentant du Conseil supérieur du notariat (au titre des dépôts obligatoires des fonds des notaires).

Une telle solution ne serait pas sans logique, mais accroîtrait considérablement le nombre des membres de la Commission de surveillance. Elle risquerait ce faisant de modifier la nature même de cet organe.

1. Article 10 de la loi du 3 janvier 1973 : *"le Gouverneur prête serment entre les mains du Président de la République, de bien et fidèlement diriger la Banque conformément aux lois et règlements"*.

• Enfin, la Chambre de commerce et d'industrie de Paris est représentée depuis l'origine à la Commission de surveillance.

Si le principe d'une représentation du monde économique doit impérativement être maintenu, son mode de désignation peut être débattu. En particulier, le Conseil économique et social, où siège d'ailleurs l'actuel président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, devrait sans doute être associé à ce choix.

c) Utilisation de la logistique existante

Les équipes et les personnels de l'*Établissement public-Caisse des dépôts* correspondraient assez précisément à la direction des fonds d'épargne récemment constituée (1) par le regroupement des attributions jusque là réparties entre la direction des activités bancaires et financières et la direction du développement local.

2. L'établissement de crédit-CDC-banque

Le second métier, qu'il importe de préserver, est celui d'*"établissement de place par excellence"*, tel que le définit le directeur général lui-même (2).

a) Application du droit commun

Cette compétence, qui devra s'exercer dans un contexte pleinement concurrentiel, avec la mesure qui s'impose précisément à un établissement de place, pourrait relever d'un établissement de crédit soumis au droit commun :

- de la loi bancaire, tant en matière de ratios prudentiels que de contrôle par la Commission bancaire ;

- de la loi sur les sociétés commerciales s'appliquant aux sociétés anonymes ;

- des règles s'appliquant aux entreprises publiques ;

1. Voir chapitre II.

2. Voir, ci-dessus, A 3.

Elle correspondrait au champ d'intervention de la direction des activités bancaires et financières, pour sa partie non intégrée dans la nouvelle direction des fonds d'épargne, ainsi qu'à l'activité des actuelles filiales financières de la Caisse.

Cet établissement de crédit -CDC-banque serait doté d'un Conseil d'administration ou de surveillance conformément à la loi de démocratisation du secteur public (1).

b) Un actionnariat public majoritaire

Son actionnariat serait diversifié, mais les capitaux publics resteraient majoritaires. Le maintien d'une entreprise dans le secteur public mériterait en effet d'être affirmé à un moment où, pour des raisons budgétaires, la "*mobilisation du patrimoine*" semble faire peu de cas de quelques unes des responsabilités essentielles de l'Etat.

L'Etat pourrait être un actionnaire important de cette société, au côté d'un tour de table "consensuel" où figureraient les principaux acteurs de la place.

D'une certaine façon, il semblerait plus opportun que le Crédit Lyonnais et la Société Générale deviennent actionnaires de cet établissement que le contraire, comme c'est le cas actuellement.

Parallèlement, le caractère particulier des relations de l'*établissement de crédit-CDC-banque* avec l'*Établissement public-Caisse des dépôts*, et notamment les missions qui lui seraient confiées contractuellement en matière d'exécution des opérations de marché, justifierait que l'*Établissement public* détienne une participation qui pourrait atteindre la minorité de blocage.

En revanche, l'existence de deux personnes morales différentes, relevant de logiques différentes, dotées d'organes dirigeants et délibérants distincts, et d'actionnariats de nature différente, mettrait un terme définitif aux ambiguïtés actuelles de la séparation des gestions.

En outre, la nature de son activité de marché, la suppression de toute ressource privilégiée, le cas échéant l'exigence de ratios prudentiels particuliers, compte tenu de son rôle de place éminent, devraient suffire à proscrire toute tentation ou toute dérive conduisant cette banque à vouloir intervenir par des prises de participation dans tel ou tel secteur d'activité.

1. Loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public.

CONCLUSION : QUELLE RÉFORME LÉGISLATIVE ?

En réalité, la clarification des structures de l'actuel "groupe CDC" ne relève par d'une réécriture législative du statut de l'Etablissement.

Le socle législatif de l'autonomie de ses actuelles participations sectorielles (CLF, CNP, C3D, CDC-Participations, voire CENCEP) existe.

Il permet des évolutions déjà partiellement inscrites dans la réalité économique.

Dans dix ans probablement -le pari peut être pris-, le réseau des Caisses d'épargne aura acquis une totale indépendance, La Poste aura diversifié ses partenaires, le Trésor s'interrogera sur son rôle de réseau commercial (placement de produits financiers ou d'assurance), la CNP et le CLF auront conclu des alliances internationales et largement diversifié leur actionnariat, C3D aura noué également des alliances et atteint, ce faisant, la taille critique et l'autonomie, ou elle aura été vendue "par appartements".

Ces participations, pour importantes qu'elles soient, ne constituent pas pour autant la substance de la Caisse des dépôts.

(milliards de francs)

Valorisation des principales filiales et participations du groupe CDC	
C3D (100 %)	3,5 (1)
Crédit Local de France (25 %)	1,8 (2)
Caisse Nationale de Prévoyance (25 %)	1,7 (3)
CDC Participations (100 %)	7,8 (4)
Total	14

(1) Valeur nette au bilan de la section générale.

(2) Commission d'évaluation des entreprises publiques.

(3) Estimation.

(4) Valeur du portefeuille détenu.

Dans ce cadre, l'*Etablissement public-Caisse des dépôts*, recentré sur sa mission fondamentale d'adossement d'emplois d'intérêt général à des ressources privilégiées, correspond bien aux origines mêmes de son statut.

Celui-ci n'ayant pas changé depuis 1816..., il convient donc parfaitement à la nouvelle configuration proposée.

Restent seulement à modifier les dispositions concernant "l'immovibilité" du directeur général et de celles relatives à la composition de la Commission de surveillance.

Parallèlement, le régime juridique choisi pour l'*établissement de crédit-CDC-banque* entraîne de plein droit l'application de l'ensemble des dispositions s'appliquant aux établissements de crédit, aux sociétés anonymes et aux entreprises publiques.

Cette évolution, profonde, suppose une volonté politique ferme dans sa mise en oeuvre, mais un préalable législatif minimum.

Seraient ainsi conjurées les inquiétudes quant à une éventuelle intervention des autorités communautaires saisissant l'occasion d'une "mise à plat" législative de l'institution pour en contester les fondements.

D'avantage, le caractère univoque de la mission confiée à l'*Etablissement public* devrait le conforter, là où la prolifération des métiers risquait de plus en plus de compromettre ses responsabilités premières.

Dans ce contexte, le groupe de travail n'a pas jugé utile de déposer une proposition de loi. Le volet législatif n'est, en effet, que la "pointe de l'iceberg" d'une réforme profonde qui relève à l'évidence d'un projet et d'une volonté de gouvernement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 9 juin 1992 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Roger Chinaud, rapporteur général, sur les conclusions du groupe de travail chargé de proposer les éléments d'une réforme des statuts, des structures et des métiers de la Caisse des Dépôts et Consignations.

M. Christian Poncelet, président, a d'abord rappelé l'historique des travaux spécifiques menés par le Sénat sur la Caisse des Dépôts et Consignations depuis 1988 : constitution, en décembre 1988, d'une commission de contrôle sur la participation de la Caisse des dépôts à l'offensive contre la Société Générale (travaux conclus en avril 1989), puis rapport d'information de la commission des finances en avril 1991, sur la suite à donner aux observations portées par la Cour des Comptes sur certaines opérations financières de la Caisse des dépôts, enfin constitution d'un groupe de travail, au sein de la Commission des finances, "en réponse à la cour des comptes", chargé d'aboutir à des propositions propres à remédier à la situation dénoncée par la Cour des Comptes.

Avant de procéder à la présentation des travaux du groupe de travail, M. Roger Chinaud, rapporteur général, a fait trois observations liminaires. La première, pour observer que si les "affaires" contemporaines, à l'origine de l'opinion selon laquelle une réforme de la Caisse des Dépôts était nécessaire, restaient marginales en termes financiers, elles étaient significatives de la difficulté extrême à faire coexister la volonté de l'Établissement de devenir un "groupe financier" et les responsabilités éminentes qui sont les siennes dans le domaine de l'épargne.

La deuxième, pour confirmer que l'objet de ces travaux n'était pas de procéder au démantèlement d'une forteresse s'apparentant déjà, à bien des égards, à un "empire éclaté". Mais qu'il apparaissait nécessaire que les pouvoirs publics, particulièrement le Parlement, aient leur mot à dire face à la propension de l'Établissement à déterminer ses propres évolutions, c'est-à-dire l'usage qu'elle fait de sa puissance, laquelle est fondée sur un certain nombre de monopoles liés à la notion de service public.

La troisième, pour constater qu'une saine émulation s'était d'ores et déjà instaurée entre le Gouvernement, le Parlement et la Caisse des dépôts elle-même pour réformer l'institution.

La première partie du rapport définit les motifs qui justifient que soit envisagée une réforme de la Caisse des Dépôts. Il apparaît en effet que l'évolution récente confirme une certaine déformation des missions originelles confiées à la Caisse des Dépôts, alors même que celles-ci justifiaient précisément l'existence d'un statut spécifique qui demeure, pour sa part, strictement préservé.

En effet, le statut exorbitant de la Caisse des dépôts repose sur une raison historique. Celle-ci s'est dénaturée avec le temps, sans pour autant que le statut soit en rien modifié. A l'origine, la Caisse des Dépôts avait pour mission de garantir l'épargne contre une défaillance des finances publiques (la "banqueroute de l'Etat"). Aujourd'hui, l'Etat accorde sa garantie au livret A et la mission de la Caisse est de faire en sorte que cette garantie n'ait pas à jouer : la Caisse garantit les finances publiques contre une défaillance de l'épargne. Sa responsabilité est désormais financière vis-à-vis de l'Etat et non plus morale vis-à-vis des épargnants.

Exerçant dès lors une mission *"pour le compte de l'Etat"*, la Caisse des dépôts est placée dans une logique d'entreprise publique classique. A cette différence qu'elle constitue à elle seule une sorte de *"budget-bis"*, celui du logement social, alimenté par une ressource défiscalisée, le livret A.

Le statut spécifique de la Caisse la place sous *"la surveillance toute particulière de l'autorité législative"*. Cette situation la soustrait dès lors à la généralité des règles de tutelle et de contrôle applicables aux établissements publics, qu'il s'agisse du contrôle de la Cour des Comptes - longtemps cantonné à la régularité formelle des comptes, le contrôle de la Cour s'est étendu récemment, non sans difficulté, à l'appréciation de la gestion. Mais les observations de la Haute juridiction sur la Caisse des dépôts sont confidentielles : elles ne figurent pas au rapport public adressé au Président de la République et présenté au Parlement, - du contrôle de la Commission bancaire, ou du contrôle même de l'Etat actionnaire - aujourd'hui encore, la Caisse des dépôts considère que l'impôt sur les sociétés reste pour elle une *"contribution volontaire"* et qu'elle ne verse de dividende qu'avec *"son accord"*.

Or, il apparaît que la *"surveillance particulière"* du Parlement conduit paradoxalement la Caisse des Dépôts à s'opposer généralement aux procédures traditionnelles de contrôle parlementaire. L'expérience a montré que la Caisse des Dépôts estimait se situer au-dessus des commissions de contrôle parlementaires, et en marge des missions d'information et des groupes de travail.

En outre, la loi relative au contrôle de la Cour des Comptes et la loi bancaire renvoient à des décrets pris par le pouvoir exécutif le soin de préciser le régime de l'Etablissement. Or, ces décrets doivent être pris sur proposition de la Commission de surveillance.

Enfin, la Caisse des Dépôts ne se sent pas liée par les mesures législatives d'initiative parlementaire. Ainsi, lorsque le Parlement a voté, dans le cadre du texte sur la réforme des Caisses d'Epargne, la publication des procès verbaux de la Commission de surveillance, celle-ci a défini ses propres règles d'application restrictives, avant même l'adoption définitive de la loi.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a indiqué qu'un nouveau rapport de la Cour des Comptes (12 décembre 1991) sur l'intervention de la Caisse des dépôts dans la SIGP en 1988 révélait que les titres Société générale cédés par les différents fonds gérés par la Caisse des dépôts avaient été "captés" au profit de la section générale.

De fait, l'exemple de la Société générale et celui des Wagons-lits ont non seulement souligné un grave problème de coexistence entre les fonds d'épargne et la banque d'affaires, mais ils se sont traduits par des comportements surprenants pour un "établissement de place": dans un cas (ramassage en bourse), comme dans l'autre (absence de maintien de cours) la Caisse des dépôts ne s'est guère montrée soucieuse de la transparence du marché.

Or, cette évolution intervient au moment où les ponctions de l'Etat sur les moyens mêmes de financement du logement social s'accroissent.

M. Roger Chinaud, rapporteur général, a ainsi rappelé qu'en 1992, pour le seul livret A du réseau des Caisses d'épargne et de prévoyance (Ecurueil), le prélèvement de l'Etat, justifié en principe par la garantie qu'il accorde, a représenté plus de 3 % de l'encours des dépôts. De même, le prélèvement total effectué en 1992 sur le Fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne et de prévoyance (FRGCE), et sur le Fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'Epargne (FRGCNE), est supérieur à l'enveloppe des prêts locatifs aidés pour 1991.

Cette constatation traduit la situation actuelle de la Caisse des dépôts. L'Etat, donnant sa garantie aux épargnants, détermine également l'affectation ultime des fonds collectés. La Caisse des dépôts ne peut y faire obstacle. Mais elle devrait, en revanche, faire valoir clairement et publiquement les dangers que peuvent faire naître les décisions de l'exécutif.

Le Directeur général de la Caisse des dépôts n'a pas la légitimité pour exercer un tel pouvoir à l'encontre d'un gouvernement. Seule la Commission de surveillance pourrait le faire, à condition de représenter effectivement "l'autorité législative".

Le diagnostic ainsi posé, la deuxième partie du rapport du groupe de travail conclut à la nécessité de refonder l'institution sur ses missions essentielles.

Estimant que son statut exorbitant justifie que la Caisse des dépôts ne soit pas seulement *"utile"* mais aussi indispensable, le groupe de travail estime qu'un nouveau groupe financier public est inutile. Si la Caisse des dépôts persiste dans cette évolution, elle devra être dans un premier temps banalisée dans ses ressources, ses missions et son statut, pour devenir une entreprise publique concurrentielle qui devra être privatisée.

Le groupe de travail aboutit à deux conclusions. Il est nécessaire de re-fonder une *"centrale d'épargne vouée à l'intérêt général"*. Ceci ne remet en cause ni la centralisation des fonds d'épargne, ni les dépôts et consignations obligatoires. Par ailleurs, le marché financier de Paris justifie la présence d'un *"établissement de place par excellence"*.

Cet objectif implique la coexistence de deux établissements relevant de principes distincts : un *"Etablissement public-CDC"*, correspondant à une *"centrale d'épargne"*, et un *"établissement de crédit CDC-banque"*, qui serait *"établissement de place"*.

L'établissement public aurait pour fonction de centraliser les fonds d'épargne et les dépôts et consignations obligatoires, notamment les fonds des notaires, et de les affecter à des emplois d'intérêt général. L'ensemble de ces *"fonds sensibles"*, auxquels il est jugé utile d'accorder une protection particulière, mais également l'ensemble de ces *"emplois d'intérêt général"*, seraient inscrits au bilan de cet établissement public.

Cette présentation aurait pour avantage : - de clarifier les comptes en mettant en vis-à-vis les ressources privilégiées et les emplois d'intérêt général, essentiellement le logement social ; - d'identifier parfaitement le *"budget bis"* qu'est la Caisse des dépôts ; - de rendre fongibles et de renforcer les différents fonds de réserve aujourd'hui éclatés et menacés ; - d'alimenter cette dotation en fonds propres de l'Etablissement grâce à la rente procurée par les fonds des notaires ;

La Caisse des dépôts serait ainsi parfaitement *"lisible"* dans son bilan, ses ressources et ses emplois, et recentrée sur une mission d'intérêt général peu contestable, notamment au plan européen.

Constituant une sorte de *"budget bis"* de l'Etat, celui du logement social, alimenté par des ressources monopolistiques et bénéficiant d'un avantage fiscal, il est normal que cet établissement public soit placé sous le contrôle du Parlement. Mais pour être efficace, il faut que celui-ci soit permanent, et se tienne ~~éloigné~~ d'une participation aux décisions qui servirait de caution ou d'alibi.

Le second métier de la Caisse des Dépôts, qu'il importe de préserver, est celui d'*"établissement de place par excellence"*.

Cette compétence devrait s'exercer dans un contexte pleinement concurrentiel et relève d'un établissement de crédit soumis au droit commun de la loi bancaire et de la loi sur les sociétés commerciales.

Au total, l'existence de deux personnes morales différentes, relevant de logiques différentes, dotées d'organes dirigeants et délibérants distincts, et d'actionnariats de nature différente, mettrait un terme définitif aux ambiguïtés actuelles de la "séparation" des gestions.

Dans ce cadre, la clarification des structures de l'actuel *"groupe CDC"* ne relève pas d'une réécriture législative du statut de la Caisse des dépôts.

En effet, l'*Etablissement public-Caisse des dépôts*, recentré sur sa mission fondamentale d'adossement d'emplois d'intérêt général à des ressources privilégiées, correspond bien aux origines mêmes de son statut. Ce statut n'ayant pas changé depuis 1816, il convient donc parfaitement à la nouvelle configuration proposée.

Restent seulement à modifier les dispositions concernant *"l'inamovibilité"* du directeur général et celles relatives à la composition de la Commission de surveillance.

Au total, le groupe de travail a estimé que l'objectif poursuivi, qui suppose une volonté politique ferme, mais un préalable législatif minimum, consistait à restaurer le caractère univoque de la mission confiée à l'Établissement public. Une telle démarche devrait le conforter, là où la prolifération des métiers risquait de plus en plus de compromettre ses responsabilités premières. Elle permettrait en outre de préserver la justification d'un statut spécifique.

A l'issue de l'exposé de M. Roger Chinaud, rapporteur général, un large débat s'est instauré au sein de la commission.

M. Jacques Oudin a trouvé justifiées les critiques formulées à l'encontre de la Caisse des dépôts quant à ses interventions de "banque d'affaires" et quant à sa réticence à se soumettre aux contrôles de droit commun, mais il a souhaité également saluer l'action de la Caisse des dépôts en matière de développement local et son aptitude à s'adapter, comme le montrent la réforme du Crédit Local de France, celle de la Caisse Nationale de Prévoyance et celle des Caisses d'épargne. Il s'est montré favorable à une stricte séparation des métiers de la Caisse des dépôts et aux mesures susceptibles de délimiter les pouvoirs au sein de l'institution et d'améliorer les contrôles. Il s'est inquiété des mesures qui pourraient casser l'unité de l'institution tout en reconnaissant le caractère partiellement contradictoire entre cette inquiétude et son souci de séparer les métiers. Il a émis le souhait que la Caisse des Dépôts ne soit pas déstabilisée par des critiques publiques formulées en des termes trop vigoureux et la crainte d'une vulnérabilité accrue vis-à-vis des autorités communautaires.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur le statut actuel du directeur général.

M. Michel Moreigne a salué la qualité du travail réalisé, mais a estimé qu'il ne pouvait en partager les conclusions.

M. Roland du Luart a constaté que la Caisse des Dépôts apparaissait comme un état dans l'Etat et que ses dérapages restaient non sanctionnés. Après avoir souligné la nécessité de corriger les excès, il s'est également inquiété des réactions des autorités communautaires.

M. René Monory a approuvé les propositions du groupe de travail qu'il a qualifiées de raisonnables. Il a estimé qu'elles constituaient une étape nécessaire.

Répondant aux différents intervenants, **M. Roger Chinaud, rapporteur général**, a notamment fait part de sa conviction que les propositions du groupe de travail ne rendaient pas la Caisse des Dépôts vulnérable face aux autorités communautaires car, sur la forme, elles supposaient un préalable législatif minimum et, sur le fonds, réaffirmaient la vocation d'intérêt général de la Caisse. Il lui a semblé que la vulnérabilité de l'Établissement tenait davantage au mélange des genres qu'il pratique aujourd'hui.

La commission a décidé à la majorité d'adopter les conclusions du groupe de travail.

ANNEXE I

La Caisse vue par elle-même... de Hongrie

La "lecture" du "groupe Caisse des dépôts" n'est pas une chose aisée. Certains s'en félicitent. Les uns, au nom d'une forme d'anglophilie institutionnelle, sont ravis de cette entorse française à l'esprit cartésien. Les autres y voient une protection nécessaire contre les curiosités bruxelloises.

Mais la Caisse, dès lors qu'elle s'engage dans la vie des affaires et s'expose, ce faisant, aux investigations médiatiques, finit par souffrir elle-même de cette illisibilité. Son directeur général, tout en considérant que l'Etablissement ne sera jamais "un jardin à la française", affirme oeuvrer dans le sens d'une clarification.

Toutefois, la "culture maison" est telle que la "prose Caisse des dépôts" reste d'autant plus obscure qu'à ce jour elle ne s'accompagne d'aucun organigramme "capitalistique" d'une institution qui prétend pourtant être un groupe financier, et alors même que les créations de filiales et les prises de participations se multiplient.

Et pourtant, la Caisse est prolize : les brochures et les plaquettes anniversaires abondent, mais la présentation des métiers, des missions (concurrentielles ou d'intérêt général), des axes ou des ambitions (annuellement ajustées) transcendent toujours les structures juridiques.

Le dépaysement a permis, semble-t-il, de simplifier et de décanter le discours de la Caisse, sinon de faire naître une véritable vocation pédagogique : la présentation suivante est extraite d'un document à l'usage d'un auditoire hongrois (1).

1. Conférence de presse de Robert Lion à Budapest le 15 avril 1992.

Présentation générale du groupe Caisse des dépôts

Quatre pôles d'activités (1).

I - LE FINANCEMENT DE L'HABITAT SOCIAL ET L'APPUI AU DEVELOPPEMENT LOCAL

Cinq métiers financiers ou de services :

1. Financement de l'habitat social et du développement social urbain
2. Financement du développement local (Crédit local de France)
3. L'économie mixte (500 sociétés d'économie mixte)
4. Les réseaux câblés de télévision (Communication-Développement)
5. L'offre de services locaux (C3D)
 - a) Immobilier (SCIC)
 - b) Aménagement et service de la ville (SCET)
 - c) Transports urbains et interurbains (TRANSDEV)
 - d) Tourisme (Compagnie des Alpes, Société des montagnes de l'Arc, Villages Vacances Famille)
 - e) Les autres métiers : ingénierie autoroutière (SCETAURROUTE), prévisions économiques (BIPE SA), agro-alimentaire (Financière agromarine)

II - EPARGNE ET PREVOYANCE

Trois métiers :

1. L'épargne liquide sur livrets
2. L'épargne financière (trois réseaux : Caisse d'épargne Ecureuil, Poste, Trésor public)
3. L'assurance des personnes (CNP)

III - GESTION POUR LE COMPTE DE L'ETAT ET D'ORGANISMES PUBLICS

Trois domaines principaux :

1. Les retraités publiques
2. Le financement des autoroutes (CNA)
3. La gestion de la dette publique (FSR, CADP)

IV - ACTIVITES BANCAIRES ET FINANCIERES

1. Les activités de marchés/de capitaux
2. L'activité de banque de dépôts

NB. rôle des filiales : CDC-Gestion : gestion des portefeuilles clients, CDC-International : commercialisation de produits financiers français auprès de non-résidents, CDC-Participations : gestion des participations, Caisse autonome de refinancement (CAR) : titrisation de créances, Technique de gestion financière : innovation financière.

(1) Entre parenthèses, les structures juridiques quand elles sont précisées.

ANNEXE II

Le traitement des participations dans le rapport annuel

"Transparence : Dès 1816, la Commission de surveillance devait présenter un rapport annuel au Parlement : il demeure riche d'informations, et reste étrangement inexploité par beaucoup d'observateurs"

Robert Lion, 27 septembre 1991
Discours à l'occasion du 175^e
anniversaire de la Caisse des dépôts

Le rapport au Parlement comporte un certain nombre d'annexes détaillant les différents placements et participations de la CDC. Ces annexes font office en quelque sorte d'organigramme.

Le premier document concerne les *"placements en valeurs mobilières cotées"* de chacune des trois entités : *Section générale, sections gérées et section CNP*.

Dans sa rubrique *"actions"*, ce document distingue les *"valeurs admises à la cote officielle"*, les *"valeurs du second marché"* et les *"valeurs non admises à la cote, hors cote et non cotées (sic)"*.

Pour la *Section générale*, figurent dans cette dernière catégorie, la participation dans Marceau Investissement et celle dans le Crédit Lyonnais.

La participation dans le Crédit Lyonnais figure une seconde fois dans le second document annexé au rapport annuel : *"la liste des participations dans les sociétés non cotées"*. Mais il n'en est pas de même de Marceau Investissement.

Ainsi, Marceau Investissement, société non cotée dont on sait les interfaces multiples avec la CDC, figure dans le tableau général des *"Placements en valeurs mobilières cotées"* mais non dans la liste des *"participations dans les sociétés non cotées"*.

De même, les actions (non cotées) du Crédit Lyonnais qui ont constitué, à la demande de l'Etat, un investissement de 1,5 milliard de francs pour la CDC et qui ne peuvent donc être cédées, figurent dans les *"placements en valeurs mobilières cotées"* et une seconde fois dans la liste des participations dans des sociétés non cotées, mais cette fois grossies des certificats d'investissement pourtant cotés.

Dans la liste des "participations dans des sociétés non cotées", figurent toutes les filiales du groupe CDC (dès lors qu'elles ne sont pas cotées) : CLF (jusqu'en 1991 du moins), C3D, Communication-Développement, CDC-Participations, CDC-Gestions, etc...

En revanche, ne figurent pas les filiales de ces filiales ou les participations détenues par elles.

Ces informations doivent être recherchées dans quatre autres annexes du rapport annuel au Parlement : liste des "principales participations détenues par CDC-Participations", liste des "participations détenues par C3D", liste des "participations détenues par le CLF", liste des "principales participations détenues par la CNP".

Un travail de reconstitution permet ainsi de vérifier que le "groupe CDC" contrôle :

- CDC-Gestion par la Section générale (80 %) (tableau des "participations dans les sociétés non cotées") et par la CNP (20 % (liste des "principales participations détenues par la CNP") ;
- Communication-Développement par la Section générale (45,60 %) (tableau des "participations dans les sociétés non cotées"), et par C3D (19,9 %) (liste des "participations détenues par C3D") ;
- Part'Com par la Section générale (66,14 %) (ibidem) et par CDC-Participations (33,86 %) (liste des "principales participations de CDC-Participations").

Pour le reste, un travail méticuleux de confrontation permet de constater à titre d'exemple :

- que la Section générale détient 3,33 % de Orlyval (ibidem) mais que le CLF en détient également 3,3 % (liste des "participations détenues par le CLF") ;
- que la Section générale détient 10 % de Latitudes SA (ibidem) mais que C3D (liste des "participations détenues par C3D") en détient également 14,62 % (1) ;

1. Une note à la Commission de surveillance (2 mai 1989) révèle en outre que CDC-Participations détiendrait 10 % de Latitudes SA. Cette dernière participation, qui ne figure pas dans la liste des "principales participations de CDC-Participations", porterait l'actionnariat du groupe CDC à 34,6 %, au côté de Bouygues Immobilier et Havas Tourisme.

- que la Section générale détient 6,75 % de Locav-Maeva mais que C3D (liste des "participations détenues par C3D") en détient également 6,51 %.

S'agissant de la participation du "groupe CDC" dans la Compagnie internationale des Wagons-Lits, un lecteur attentif, déjà rompu aux subtilités de la Caisse des dépôts, pourra la reconstituer :

- en repérant tout d'abord les lignes "Intl Wagons-Lits Tourisme" et "Wagons-Lits Tourisme" dans la rubrique "Valeurs étrangères - Belgique" du tableau général des "placements en valeurs mobilières cotées", tout en sachant que ces titres ne représentent que le reliquat de la participation détenue par les seuls "fonds gérés";
- et à condition de savoir que l'essentiel de cette participation est logée au sein du holding Sofitour qui, lui, figure dans la liste des "principales participations détenues par CDC-Participations".

La Caisse des dépôts ne publie donc pas le niveau des participations consolidées de la Section générale dans les sociétés cotées ou non cotées, c'est-à-dire les participations détenues dans les mêmes sociétés par la Section générale (stricto sensu) et ses filiales (CDC-Participations, C3D, Part Com, etc...).

En revanche, elle agrège dans la rubrique "toutes sections confondues", les participations détenues dans des sociétés non cotées par la Section générale (non consolidées comme il a été dit) et les sections d'épargne par exemple.

Ainsi, peut-on connaître, le cas échéant, la participation détenue conjointement dans une société par la Section générale (stricto sensu), les fonds d'épargne, les portefeuilles de la CNP, etc... Mais, en revanche, il est impossible de connaître la participation consolidée de la Section générale et de ses filiales pourtant à 100 % (C3D, CDC-Participations, etc...).

Curieuse ligne de fracture qui sépare les filiales de la Section générale, "coeur" de la Caisse, de l'ensemble formé par ce "coeur" et les fonds gérés.

Mais cette ligne de fracture est, au demeurant, tout à fait intéressante dans le cadre d'une réflexion sur la réforme de l'Etablissement.

ANNEXE III

La publication des procès-verbaux des séances de la Commission de surveillance

I - LA LOI

Lors de la discussion du projet de loi modifiant la loi du 1er juillet 1983 portant réforme des Caisses d'épargne et de prévoyance, l'Assemblée nationale adoptait le 6 mai 1991, à l'initiative de M. Edmond Alphandéry (1) un amendement prévoyant la publication, en annexe au "rapport annuel de la Caisse des dépôts et consignations", des "comptes rendus de la Commission de surveillance" de l'année considérée.

L'auteur de l'amendement justifiait ainsi sa proposition (2) :

"Je pense qu'il serait aussi souhaitable que les comptes rendus de la commission de surveillance soient rendus publics.

"Un de nos collègues du Sénat, M. Chinaud, a récemment publié un rapport en annexe duquel figure une dizaine de comptes rendus des dernières réunions de la commission de surveillance (3). Personne ne peut lui en faire le procès ! C'est un parlementaire comme nous. Une déontologie était jusqu'alors respectée, selon laquelle ces comptes rendus n'étaient pas rendus publics. Un membre de la commission de surveillance a considéré que cette règle ne devait plus s'appliquer. Je trouve qu'il serait bon que, dans et par la loi, la publicité de ces comptes rendus soit prévue.

1. Député et membre de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts.

2. J.O. Débats A.N., 1ère séance du 6 mai 1991, page 2013.

3. Rapport d'information n° 298 (24 avril 1991) fait au nom de la Commission des finances du Sénat sur les suites susceptibles d'être données au relevé des constatations de la Cour des comptes sur certaines opérations financières de la Caisse des dépôts et consignations ; ce rapport comportait, en annexe, trois procès-verbaux de la Commission de surveillance dans leur intégralité (séances des 13, 21 et 27 mars 1991) et deux extraits des séances des 5 février 1991 (point VI - Questions diverses) et 9 avril 1991 (point I - Approbation des procès-verbaux des séances des 12 (sic) et 27 mars 1991).

"Une telle publicité lèverait nombre d'ambiguïtés et permettrait à chacun de prendre connaissance de ce qui se passe à la Caisse des dépôts. Nous ne serions alors pas obligés de justifier devant nos collègues, à l'occasion de conversations de couloirs, ce que nous faisons car ils pourraient alors connaître les interventions faites tous les quinze jours à la commission de surveillance par les parlementaires et les diverses autres personnalités qui y siègent.

"A la publicité des comptes rendus, je ne vois donc que des avantages. Je crois même qu'elle est essentielle.

"On m'objectera que l'on parle en commission de surveillance de choses qui peuvent toucher au secret bancaire. Bien sûr que non ! Absolument rien n'y est évoqué qui concerne des opérations boursières ou autres ! Il n'y a aucune contre-indication à publier les délibérations de la commission. Je n'ai pas obtenu moi-même cette publication. Je me suis pourtant battu, Monsieur d'Aubert, et M. Douyère en est le témoin, pendant des mois et des mois, malheureusement sans succès, pour essayer de l'obtenir. M. Chinaud m'a devancé : il a fait ce que je n'avais pas osé faire.

"La loi pourrait donc régler cette affaire. Ce serait une excellente chose non seulement pour la Caisse des dépôts, mais aussi pour l'ensemble des parlementaires et pour l'opinion publique. Cela rendrait service à tout le monde."

M. Pierre Bérégovoy formulait ainsi l'avis du Gouvernement sur l'amendement de M. Edmond Alphandéry :

"Il est très difficile d'improviser dans une matière aussi sensible.

"Que les comptes rendus soient rendus publics, j'en suis d'accord. Je n'ai d'ailleurs formulé aucune observation à la suite de la publication par M. Chinaud d'un certain nombre de comptes rendus, qui sont, au demeurant, tout à l'honneur de la commission de surveillance, ce qui n'était peut-être pas ce qu'on espérait."

L'amendement était en définitive adopté par l'Assemblée avec l'accord du Gouvernement et de la Commission des finances (M. Raymond Douyère, rapporteur (1)).

Saisi à son tour du projet de loi le 28 mai 1991, le Sénat examinait un amendement de sa Commission des finances apportant au texte de l'Assemblée nationale une amélioration rédactionnelle, précisant :

1. Et membre de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts.

- que le "rapport d'activité" mentionné dans le texte de l'Assemblée nationale était bien celui qui est remis au Parlement en application de l'article 114 de la loi du 28 avril 1816 (1) ;

- qu'il s'agissait bien de la publication des "procès-verbaux des séances de la Commission de surveillance" pour adopter une terminologie plus exacte que "les comptes rendus de la Commission de surveillance";

- qu'étaient annexés à ces procès-verbaux les avis, motions ou résolutions votés par la Commission de surveillance ;

- que le dispositif prévu entrerait en vigueur à compter du rapport sur l'exercice 1990.

Défendant cet amendement, votre Rapporteur général, rapporteur du projet de loi au nom de la Commission des finances et membre de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts, avait toutefois fait part du "double problème de principe" que lui posait la disposition introduite par l'Assemblée nationale (2) :

"A l'Assemblée nationale, amendements et sous-amendements ont abouti, en définitive, à cette rédaction qui a finalement reçu l'accord du Gouvernement et du rapporteur de l'Assemblée et qui nous parvient aujourd'hui (...).

"Je constate cette unanimité avec quelque surprise, car une telle démarche soulève, à mes yeux, un double problème de principe.

"Compte tenu des travaux récents de la Commission des finances du Sénat et de sa décision, prise à l'unanimité -M. le Président de la Commission l'a souligné tout à l'heure- de constituer un groupe de travail sur la Caisse des dépôts et consignations, je n'ai pas souhaité, à l'occasion du présent projet de loi, m'engager dans la voie d'une réforme hâtive des structures et des modes de fonctionnement de cet établissement.

"Le présent article constitue une sorte de "cavalier" dans ce projet de loi modifiant la loi de 1983 portant réforme des caisses d'épargne. Il n'a rien à faire dans ce texte.

"En second lieu -vous me permettrez d'insister sur ce sujet pour des raisons que chacun d'entre vous connaît- la décision de publier

1. Art. 114.- A la session annuelle des Chambres des pairs et des députés, le pair de France, comme commissaire du Roi, au nom de la commission et en présence du directeur général, fera un rapport aux deux chambres sur la direction morale et sur la situation matérielle de ces établissements. Ce rapport et les tableaux dont il pourra être accompagné seront rendus publics.

2. J.O. Débats Sénat, séance du 28 mai 1991, page 1096.

systématiquement. l'ensemble des procès-verbaux des séances de la commission de surveillance, décision qui, par parenthèse, semble relever moins du domaine législatif que d'un règlement intérieur de la commission de surveillance, hélas ! inexistant -je l'ai constaté depuis un mois- risque fort de poser une nouvelle fois la question, importante à mes yeux, du développement des activités de banque d'affaires de la Caisse des dépôts.

"La commission de surveillance a en effet vocation à être informée préalablement des projets de prises de participation de l'établissement et à émettre un avis. Elle devrait donc être saisie, suffisamment en avance de leur réalisation, ou même de leur cessation -si vous saviez comme c'est compliqué !- d'un exposé complet et détaillé du directeur général sur les avantages, les inconvénients ou les risques de tels projets.

"La publication de ces informations, même si elle intervient dans un délai de six mois, à l'occasion de la publication du rapport sur l'exercice, traditionnellement fin mai, début juin -cette année, nous l'avons reportée en juin-, ne serait pas sans risques si la commission de surveillance était effectivement à même d'exercer véritablement ses prérogatives.

"Dès alors, faut-il prévoir d'expurger les procès-verbaux des délibérations qui relèvent du secret des affaires ? Je n'ai pas cru devoir prendre cette initiative, précisément parce que j'estime que la Caisse des dépôts et consignations ne doit pas intervenir dans la vie des affaires."

Au nom du Gouvernement, M. Pierre Bérégofoy donnait son plein accord à cette nouvelle rédaction (1) :

"Je suis toujours d'accord pour que les informations soient publiées, dès lors, naturellement, qu'elles ne vont pas à l'encontre du secret nécessaire à la gestion des affaires. Le Parlement a des responsabilités et, chaque fois que cela est nécessaire, il doit être exactement informé."
-(...)

"Je comprends les préoccupations que vous venez d'exprimer, Monsieur le Rapporteur général. Toutefois, l'amendement n° 28, tel qu'il est rédigé, me paraît en tenir compte et couvrir le problème que vous avez évoqué.

"C'est la raison pour laquelle je souscris au nouvel article 114 de la loi de finances du 28 avril 1916, tel qu'il figure dans l'amendement n° 28. (...)

"Je crois très important que la transparence la plus absolue règne. Après tout, il n'est pas mauvais que l'information, sous réserve de l'esprit de responsabilité de ceux qui la détiennent, soit donnée au public. Au contraire, j'y vois un aspect positif dans la gestion de nos affaires, qui concerne aussi bien le Parlement que le Gouvernement."

La Commission mixte paritaire, réunie à l'Assemblée nationale le 13 juin 1991, retenait la disposition du projet de loi relative à la publication des procès-verbaux des séances de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts (article 20 du texte définitif) dans la rédaction adoptée par le Sénat, mais en repoussait l'entrée en vigueur à 1992, c'est-à-dire à la publication du rapport au Parlement sur l'exercice 1991 (juin 1992).

Le texte proposé par la Commission mixte paritaire était adopté par l'Assemblée nationale le 18 juin 1991 et par le Sénat le 26 juin 1991. Il était promulgué le 10 juillet 1991 par le Président de la République à l'issue, donc, d'un processus législatif particulièrement consensuel.

Ainsi, l'article 20 de la loi du 10 juillet 1991 prévoit la "publication des procès-verbaux des séances de la Commission de surveillance" en annexe du rapport au Parlement.

**Loi n° 91-635 du 10 juillet 1991
modifiant la loi n° 83-557 du 1er juillet 1983 portant réforme des Caisses
d'épargne et de prévoyance**

Article 20

I.- L'article 114 de la loi sur les finances du 28 avril 1816 est ainsi rédigé :

"Art. 114.- Le rapport de la commission de surveillance sur la direction morale et sur la situation matérielle de l'établissement au cours de l'année expirée est adressé au Parlement avant la fin de sa seconde 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."

II.- Les dispositions du I ci-dessus entrent en vigueur à compter du rapport au Parlement pour l'exercice 1991.

Ce qui, en avril 1991 (1), avait constitué "une violation particulièrement grave des obligations et de la déontologie qui ont toujours été respectées au sein de la Commission de surveillance depuis 175 ans" (2) ou encore "un précédent jetant un discrédit sur la crédibilité de la représentation parlementaire au sein des organes délibératifs d'établissements ou d'entreprises publics" (3), est devenu, moins de deux mois plus tard, une obligation légale.

1. Date de la publication du rapport d'information de la Commission des finances n° 298 précité.

2. Communiqué de presse de M. Christian Pierret en date du 24 avril 1991.

3. Lettre de M. Christian Pierret en date du 24 avril 1991 à M. Roger Chinaud (voir Annexe IV).

II - LA CAISSE DES DEPOTS

Lors de sa séance du 14 mai 1991, la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts a souhaité aborder, à l'initiative de M. Edmond Alphandéry, *"les modalités de fonctionnement de la Commission de surveillance"*.

Sur proposition du directeur général, la direction générale (1) a quitté la salle de réunion *"afin que les membres de la Commission de surveillance débattent entre eux"*.

Comme le procès-verbal des séances de la Commission est tenu par des fonctionnaires relevant de l'autorité de la direction générale, cette réunion, hors la présence de celle-ci, n'a pas donné lieu à procès-verbal et restera donc mystérieuse, même pour les historiens.

Ceux-ci ont pourtant observé *"qu'au cours du XIXe siècle, le directeur général n'assiste pas aux séances de la Commission (de surveillance) et ne communique que par écrit avec le président de la Commission"*(2).

Il serait donc pour le moins souhaitable que les travaux de la Commission de surveillance ne cessent pas pour l'histoire à partir du moment où le directeur général, qui n'en est pas membre, choisit de ne pas y assister.

Suite à cette réunion, les membres de la Commission de surveillance ont reçu le 27 mai 1991 une note du président *"sur le fonctionnement de la Commission de surveillance"*.

Cette note a été discutée et amendée lors de la séance de la Commission du 11 juin 1991 et considérée comme adoptée par elle sous la forme d'une *"résolution"*.

La partie de cette résolution concernant la publication des procès-verbaux est ainsi conçue :

"La publication des procès-verbaux de la Commission de surveillance en annexe du rapport annuel adressé par le Président au Parlement interviendra dès 1992."

1. M. Robert Lion, directeur général, M. Pierre Richard, Mme Hélène Ploix, directeurs généraux adjoints, M. Jean-Pierre Brunel, secrétaire général.

2. La Caisse des dépôts et consignations 1816-1986, publié par le service de l'information et de la communication interne de la Caisse (septembre 1988, page 22).

"Les projets de procès-verbaux seront examinés par une commission restreinte. Ils feront l'objet d'une présentation sous forme de synthèse thématique, reprenant les points figurant à l'ordre du jour.

"Ils ne comporteront aucune information intéressant la vie des affaires.

"Ils ne mentionneront rien qui puisse mettre en cause l'intérêt économique national.

"Par ailleurs, la stricte confidentialité des délibérations de la Commission avant la publication en annexe du rapport annuel n'est pas remise en cause par l'esprit de la nouvelle disposition législative qui ne fait que préciser clairement le mode de publicité des débats de la Commission de surveillance."

Ces considérations de la résolution ont fait l'objet, de la part de votre Rapporteur, de la mise au point suivante (1) :

"Ma cinquième observation a trait à la publication des procès-verbaux de la Commission (article 10 du projet de loi modifiant la loi n° 83-557 du 1er juillet 1983 portant réforme des Caisses d'épargne) : j'attire votre attention sur le caractère prématuré d'une prise de position de la Commission, dès lors que le Parlement n'a pas achevé l'examen de ce projet de loi. Je souhaite également que la Commission, le moment venu, fasse preuve d'une grande prudence et ne s'engage pas dans un dispositif qui apparaîtrait restrictif par rapport aux prescriptions de la loi.

"Pour ce qui est de "la stricte confidentialité des délibérations de la Commission avant la publication en annexe du rapport annuel", vous indiquez qu'elle n'est pas "remise en cause par l'esprit de la nouvelle disposition législative". Je tiens à souligner, de façon générale, que les députés ou les sénateurs désignés pour siéger dans des organismes extraparlimentaires sont tenus par les règlements de leur assemblée à présenter au moins une fois par an un rapport sur leur activité au sein de ces organismes.

"Il ne saurait être question que la "stricte confidentialité des délibérations de la Commission" que vous évoquez fasse obstacle à l'obligation qui pèse sur les représentants du Parlement de rendre compte de leur mandat à l'assemblée qui les a désignés."

1. Lettre à M. Christian Pierret, en date du 4 juin 1991, annexée au procès-verbal de la séance du 11 juin 1991.

Ainsi, dès le 11 juin 1991, la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts était amenée à adopter une résolution faisant état de *"l'esprit d'une nouvelle disposition législative"* alors même que la Commission mixte paritaire ne s'était pas encore réunie et, qu'a *fortiori*, ses conclusions n'avaient pas été adoptées par les deux assemblées. Ce qui ne fut fait que le 18 juin par l'Assemblée nationale et le 26 juin par le Sénat, la loi n'étant promulguée que le 10 juillet 1991.

Un détail : la résolution adoptée prévoyait l'entrée en vigueur du dispositif en 1992 (rapport sur l'exercice 1991), alors que quelques jours plus tôt, et avec l'accord du Gouvernement, le Sénat avait souhaité préciser cette date d'entrée en vigueur et l'avait fixée à 1991 (rapport sur l'exercice 1990).

A l'évidence, une telle indifférence à l'égard de la loi, du texte comme de la procédure, est particulièrement choquante venant d'une institution dont il est dit qu'elle exprime *"l'autorité législative"*.

La procédure de publication des procès-verbaux devait être arrêtée lors de la séance de la Commission de surveillance du 21 janvier 1992.

Elle est ainsi retranscrite dans le *procès-verbal* :

"V.- Procédure d'examen des procès-verbaux de l'année 1991 en vue de l'annexion au rapport annuel.

"La commission restreinte chargée d'examiner les procès-verbaux en vue de leur annexion au rapport au Parlement comprendra MM. Lasry, de Bresson et Carminati.

"Elle réalisera la synthèse thématique des procès-verbaux de 1991, selon les termes de la résolution de la Commission de surveillance du 9 juillet 1991" (1).

Ce point d'ordre du jour n'est toutefois intelligible que si l'on se réfère au *compte rendu* de la même séance :

"V.- Procédure d'examen des procès-verbaux de l'année 1991 en vue de l'annexion au rapport annuel.

"Le Président donne lecture de la résolution de la Commission de surveillance annexée au procès-verbal de la séance du 11 juin 1991. Il rappelle que M. Cortesse avait été pressenti pour établir la synthèse des

1. En réalité, résolution *"considérée comme adoptée le 11 juin 1991"*.

procès-verbaux et il propose que d'autres membres de la Commission se joignent à lui.

"MM. de Bresson et Carminati acceptent de faire partie de cette commission restreinte (1).

"M. Lasry estime que les documents qui seront annexés ne devraient pas faire état des prises de position individuelles, afin de préserver la liberté de parole au sein de la Commission de surveillance.

"M. Alphanéry rappelle que, en application de la loi du 10 juillet 1991 modifiant celle du 10 juillet 1983 relative aux caisses d'épargne et de prévoyance, il convient de publier l'intégralité des procès-verbaux, en ne supprimant que les interventions concernant la vie des affaires ou dont les auteurs ne souhaitent pas qu'elles soient publiées.

"M. Lasry souligne l'intérêt qu'il y a à préserver la liberté de parole actuelle qui peut être affectée par la publicité des interventions individuelles.

"M. Douyère indique que le législateur envisageait seulement la publication des délibérations.

"Sur une suggestion de M. Le Ray, le Président propose le dispositif suivant comprenant :

"- d'une part, les procès-verbaux, documents officiels prévus par la loi et retraçant les prises de position, avis et décisions de la Commission ;

"- d'autre part, les comptes rendus, documents plus larges relatant les débats et les interventions individuelles.

"La Commission de surveillance adopte ce principe qui prendra effet à compter de 1992, la commission restreinte réalisant la synthèse thématique des procès-verbaux de 1991 selon les termes de la résolution de la Commission de surveillance du 9 juillet 1991."

Car, précisément, la novation introduite par cette procédure consiste, comme il est dit, à distinguer le "procès-verbal", "document officiel prévu par la loi" et le "compte rendu", "document plus large relatant les débats et les interventions individuelles".

1. La confection parallèle d'un compte rendu et d'un procès-verbal conduit, de surcroît, à des risques d'erreur : ainsi, la composition de la "commission restreinte" varie d'un document à l'autre.

Pour ce faire, les procès-verbaux des séances de la Commission ont été rebaptisés "*comptes rendus*", tandis qu'est apparu, pour satisfaire l'obligation légale de publication, un nouveau document, qualifié pour l'occasion de "*procès-verbal*", qui s'apparente parfois à une sorte de sommaire rabougri.

Or, il n'est pas peu paradoxal de constater que le texte de l'amendement qui est à l'origine de l'article 10 du projet de loi (article 20 du texte définitif) se référait aux "*comptes rendus de la Commission de surveillance*". Ce terme a été considéré comme impropre par le Sénat qui lui a substitué, avec l'accord du Gouvernement, le terme de "*procès verbal des séances de la Commission de surveillance*" pour faire référence explicitement aux documents retraçant l'intégralité des débats au sein de la Commission de surveillance.

C'est cette terminologie qui a été retenue par la Commission mixte paritaire et qui figure dans le texte promulgué par le Président de la République.

Les seuls éléments des travaux parlementaires permettant, le cas échéant, une restriction par rapport à la publication intégrale des débats de la Commission de surveillance sont le fait de votre Rapporteur qui a mentionné le "*secret des affaires*" dès lors, en effet, que la Caisse des dépôts manifeste une forte propension à s'écarter de la "*foi publique*" pour précisément "*faire des affaires*". Votre Rapporteur a évoqué à ce propos "*l'exposé complet et détaillé*" que le directeur général devrait en principe fournir à la Commission de surveillance "*sur les avantages, les inconvénients ou les risques*" d'un projet de prise de participation (1).

Il serait, en effet, fâcheux que soient publiées des opinions, émises par l'autorité éminente qu'est le directeur général de la Caisse des dépôts, le cas échéant sévères, sur la gestion de telle ou telle affaire privée.

Cette situation, encore peu fréquente, peut faire l'objet d'un traitement au cas par cas avec la prudence qui s'attache à toute interprétation tendant à restreindre la portée de la loi, surtout lorsque les travaux parlementaires incitent formellement à cette prudence.

Elle ne saurait servir de prétexte à une expurgation méthodique de la substance des travaux de la commission. Une telle démarche tend, de surcroît, à faire apparaître que l'activité d'une institution, placée sous la "*foi publique*" l'est, en réalité, sous le "*secret des affaires*". Dont acte.

1. Voir plus haut.

Plus douteuse encore est la seconde restriction introduite, de son propre chef, par la Commission de surveillance concernant les "*interventions personnelles*" ou "*les prises de position individuelles*" dont la publicité nuirait à "*la liberté de parole*".

Une telle attitude, si elle peut être comprise venant de certains hauts fonctionnaires, ne saurait en aucun cas conduire à censurer les interventions des parlementaires qui, eux, ont obligation de rendre compte aux assemblées qui les ont choisis pour siéger.

Il est préférable que la Commission de surveillance prenne le risque de se priver de l'opinion de certains de ces hauts fonctionnaires plutôt que se livrer à un détournement de l'esprit et du texte de la loi.

Au demeurant, si ces derniers souhaitent proférer des opinions susceptibles de porter un préjudice grave à la réputation des grands corps qui les ont désignés, il leur reste une pratique fort bénigne et usitée qui consiste à mentionner que les propos qu'ils tiennent le sont "*hors procès-verbal*".

L'exemple de la publication des procès-verbaux des séances de la Commission de surveillance, pour anecdotique qu'il soit, apparaît révélateur d'un double paradoxe :

- la Commission de surveillance, censée exprimer "*l'autorité législative*" fait preuve, à l'égard de la loi, d'une étrange distance. Elle tente d'abord de prendre de vitesse le processus législatif pour établir ses propres règles : sa "*résolution*" date du 11 juin 1991, soit deux jours avant la réunion de la Commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte commun aux deux assemblées législatives, et *a fortiori* avant que le texte ne soit adopté définitivement par le Parlement. Elle prend le risque, ensuite, de détourner la lettre et l'esprit du texte, celui-ci une fois voté, allant jusqu'à débaptiser ses propres "*procès-verbaux*" pour ne pas devoir les publier sinon sous la forme de "*procès-verbaux ad hoc*";

- l'exigence "*de transparence la plus absolue*" prônée par le ministre de l'économie, des finances et du budget, est effectivement largement incompatible avec les orientations nouvelles de la Caisse des dépôts. Si celle-ci persiste à se transformer en banque d'affaires ou en compagnie financière, il est évident que la publication des procès-verbaux de la Commission de surveillance constitue un handicap certain, dès lors, de surcroît, que cette instance débat de façon d'autant plus scrupuleuse que ses avis ne sont pas obligatoires.

Cette publication n'est guère plus compatible avec la prudence extrême qui est la tradition des grands corps de l'Etat ou

avec celle qui sied à des personnalités aussi éminentes que le directeur du Trésor ou le Gouverneur de la Banque de France, s'exprimant sur des sujets qui ne sont pas véritablement de leur compétence : en l'espèce, la vie des affaires.

Ainsi, au détour d'un amendement à la loi sur les caisses d'épargne, se trouvent posés à la fois le problème de l'évolution des activités de la Caisse et celui du rôle et de la composition de sa Commission de surveillance.

Rappel chronologique

1991	La loi	La Caisse des dépôts
6 mai	Dépôt et adoption par l'Assemblée nationale de l'amendement sur la publication des procès-verbaux	
14 mai		Réunion de la Commission de surveillance sur ses modalités de fonctionnement
27 mai		Noté de son président sur le fonctionnement de la Commission de surveillance
28 mai	Adoption par le Sénat (et modification) de l'article additionnel introduit par l'Assemblée nationale	
11 juin		Réunion de la Commission de surveillance : discussion et adoption de la résolution sur son fonctionnement
13 juin	Commission mixte paritaire sur le projet de loi	
18 juin	Lecture des conclusions de la CMP à l'Assemblée nationale	
26 juin	Lecture des conclusions de la CMP au Sénat, c'est-à-dire adoption du texte définitif par le Parlement	
10 juillet	Promulgation de la loi et de son article 20 (publication des procès-verbaux)	

ANNEXE IV

**Echanges de courriers à l'occasion de l'adoption
et de la publication du rapport d'information
de la Commission des finances sur les suites susceptibles
d'être données au relevé des constatations de la Cour des
comptes sur certaines opérations financières de la Caisse
des dépôts et consignations (1)**

- Lettre de M. Christian PIERRET, président de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, à M. Alain POHER, président du Sénat.

- Lettre de M. Robert LION, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, à M. Christian PONCELET, président de la Commission des finances du Sénat, et réponse de M. Christian PONCELET.

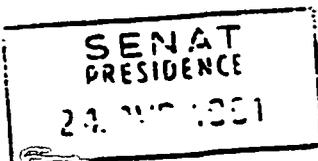
- Lettre de M. Christian PIERRET, président de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, à M. Roger CHINAUD, rapporteur général de la Commission des finances du Sénat (et communiqué de presse) et réponse de M. Roger CHINAUD.

1. Sénat n° 298, seconde session ordinaire de 1990 - 1991 (annexe au procès-verbal de la séance du 24 avril 1991).



CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

LE PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION DE SURVEILLANCE



Paris, le 23 Avril 1991

Monsieur le Président,

A l'occasion de l'examen par la commission des finances du Sénat d'un rapport de la Cour des comptes relatif à la Caisse des dépôts et consignations, la création d'une mission d'information sur cet établissement pourrait être envisagée.

J'ai l'honneur de vous rappeler que la Caisse des dépôts est, précisément, placée sous la "surveillance et la garantie" du Parlement, suivant les termes de sa loi fondatrice du 28 avril 1816. Ces fonctions sont exercées par la Commission de surveillance, que je préside actuellement. Cette instance peut être regardée comme l'émanation du Parlement et, comme vous le savez, tant le Sénat que l'Assemblée Nationale y sont représentés. Toutes les informations que peuvent souhaiter les assemblées parlementaires peuvent être obtenues par leurs représentants.

Ces derniers, et en particulier le représentant du Sénat, ont également un réel pouvoir de réforme des modes de gestion de la Caisse des dépôts et de renforcement du contrôle exercé sur le directeur général. Les modifications introduites ces dernières années ont radicalement changé les relations entre ce dernier et la commission qui vous représente. Ces dernières semaines encore, et pour faire suite aux recommandations de la Cour des comptes, des rapports encore plus détaillés sur certains aspects de la gestion des fonds d'épargne ont été demandés au directeur général ; le premier de ces rapports a été présenté ce matin même à notre commission, et a été considéré unanimement comme satisfaisant.

Une mission d'information, doublant la Commission de surveillance, me semble dans ces conditions de nature à contester l'autorité de cette dernière et à contrarier l'évolution du rôle qu'elle s'est donné. Je crois préférable que le Sénat, s'il souhaite parfaire son information au-delà de ce que son représentant à notre commission lui apporte à ce sujet, veuille bien prendre la voie, plus conforme aux dispositions institutionnelles applicables à la Caisse des dépôts, d'une saisine de la Commission de surveillance.

En ma qualité de président de cette instance, je me tiens à votre disposition et à celle du Sénat dans cette éventualité.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération *et de ma très respectueuse amitié.*


Christian PIERRET

Monsieur Alain POHER
Président du Sénat



CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL

Paris, le 23 Avril 1991

Monsieur le Président,

La commission que vous présidez examine demain un rapport de la Cour des comptes consacré à certaines "opérations sur actions" engagées par la Caisse des dépôts entre 1986 et 1989.

Comme vous le savez, les modalités du contrôle par la Cour des comptes sur les opérations de la Caisse des dépôts sont déterminées par la loi du 22 juin 1967 et le décret du 5 août 1970 : si la Cour dispose de larges pouvoirs d'investigation, sensiblement identiques à ceux qui sont les siens en droit commun, la publicité des résultats de ce contrôle - observations ou suggestions - est limitée et donne lieu à une diffusion restreinte.

L'une des raisons essentielles tient au fait que les rapports de la Cour des comptes sur la Caisse des dépôts ne sont pas "contradictaires", à la différence des observations publiées au rapport public de la Cour, auxquelles les administrations et les entreprises ou établissements concernés bénéficient tous d'un droit de réponse.

Vous avez estimé utile de procéder à l'audition de M. Michel DUVAL. Je m'étonne et regrette que vous n'ayez pas jugé nécessaire, en toute équité, d'entendre les réponses de mon Etablissement aux questions soulevées. La bonne information de votre commission aurait été ainsi mieux, et plus équitablement, assurée, puisqu'aucun élément de réponse en provenance de la Caisse des dépôts ne se trouve, faute d'une telle audition, portée à sa connaissance.

Je suis bien entendu à la disposition de la commission des finances.

Veillez accepter, Monsieur le Président, l'expression de ma vive considération,

Robert LION

Monsieur Christian PONCELET
Président de la
Commission des Finances du Sénat

SÉNAT

Republique Française

Commission des Finances

Le Président

Paris, le 23 Avril 1991

91-170

Monsieur le Directeur Général,

J'ai pris connaissance de votre lettre du 23 avril avec la plus grande attention.

Permettez-moi de vous apporter, tout d'abord, une précision : la commission des finances n'examinera pas comme vous l'écrivez "un rapport de la Cour des comptes consacré à certaines "opérations sur actions" engagées par la Caisse des dépôts en 1986 et 1989" mais, pour reprendre les termes exacts de la convocation de la commission, "les suites susceptibles d'être données au relevé des constatations de la Cour des comptes".

Vous m'indiquez, par ailleurs, que les rapports particuliers de la Cour des comptes ne sont pas contradictoires et que, dès lors que la commission que j'ai l'honneur de présider entend M. Michel Duval, Président de la Troisième Chambre de la Cour des comptes, vous regrettez qu'elle n'ait pas jugé nécessaire, "en toute équité" de vous entendre.

La position que la commission des finances a adoptée dans cette affaire repose sur une conception stricte de ses relations institutionnelles avec la Haute juridiction qui l'a conduite à prendre acte de ces observations telles qu'elles ont été adoptées à l'issue d'une procédure collégiale et contradictoire.

Vous avez vous même tenu à indiquer à M. le Rapporteur Général que "le rapport communiqué à la Commission de surveillance est effectivement le rapport définitif, tel qu'il a été fait et délibéré" par la Troisième Chambre de la Cour des comptes, après déroulement de la procédure contradictoire et audition du Directeur Général de la Caisse des dépôts et consignations".

La commission des finances a souhaité entendre le Président de la Troisième Chambre de la Cour des comptes afin qu'il puisse rappeler les méthodes de travail de la Cour et la nature du contrôle qu'elle exerce sur la Caisse des dépôts et consignations. A l'issue de cette audition, j'ai informé la commission de votre souhait d'être entendu, en donnant lecture de votre lettre. Consultée par mes soins, la commission n'a pas estimé, à l'unanimité, que l'équité lui commandait de procéder à votre audition dès lors qu'il ne s'agit pas pour elle de substituer, au vu de vos explications, sa propre appréciation au jugement de la Cour.

En tout état de cause, sachez qu'il a toujours été entendu entre le Rapporteur Général et moi-même qu'en "toute équité" il ne saurait être question de faire état des analyses contenues dans le rapport de la Cour sans les faire suivre, immédiatement, de l'intégralité des réponses écrites ou orales que vous avez estimé nécessaire d'apporter à l'instance spécifiquement chargée d'assurer la surveillance de l'Établissement.

Il reste que la commission vous entendra prochainement, notamment pour recueillir vos observations sur ses propositions.

Veillez croire, Monsieur le Directeur Général, à l'expression de toute ma considération.

Christian PONCELET

Monsieur Robert LION
Directeur Général de la
Caisse des dépôts et consignations
56 rue de Lille
75007 PARIS



CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

LE PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION DE SURVEILLANCE

Paris, le 25 avril 1991

Monsieur le Rapporteur général,

Vous trouverez, ci-joint, un communiqué de presse dont j'ai pris l'initiative, à la suite de la diffusion, dans le cadre de la conférence de presse que vous avez organisée hier au Sénat, de documents confidentiels relatifs aux délibérations de la Commission de surveillance, et notamment de procès-verbaux de nos réunions.

Un tel précédent, jette un discrédit sur la crédibilité de la représentation parlementaire au sein des organes délibératifs d'établissements ou d'entreprises publics.

Il contredit les efforts engagés, tant par mon prédécesseur que par moi-même, dans le sens d'un renforcement du rôle de la Commission de surveillance et mis en oeuvre avec l'appui unanime de ses membres. Ce type d'institution ne peut remplir ses missions, qu'à la condition que soient respectés les principes élémentaires de discrétion, auxquels sont soumis leurs délibérations.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Rapporteur général, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Christian PIERRET

Monsieur Roger CHINAUD
Rapporteur général
de la Commission des Finances du Sénat

Membre de la Commission de Surveillance
de la Caisse des dépôts et consignations



CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

LE PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION DE SURVEILLANCE

Pans, le 24 avril 1991

COMMUNIQUE DE PRESSE :

Christian PIERRET, Président de la Commission de Surveillance de la Caisse des Dépôts et Consignations, s'élève vigoureusement contre la diffusion de procès-verbaux relatifs aux récentes réunions de la Commission, lors d'une conférence de presse d'un de ses membres, M. Roger CHINAUD.

Il rappelle que le caractère confidentiel de ces documents n'est nullement propre à la Commission de Surveillance mais est inhérent au statut de tous les organismes délibératifs des entreprises privées ou publiques, quel-que soit leur statut.

Il s'agit là, de la part de M. Roger CHINAUD d'une violation particulièrement grave des obligations et de la déontologie, qui ont toujours été respectées au sein de la Commission de surveillance depuis 175 ans.

Christian PIERRET

SÉNAT

COMMISSION DES FINANCES

Le Rapporteur Général

Republique Française

Paris, le 3 mai 1991

Monsieur le Président,

Par lettre du 25 avril 1991, vous avez bien voulu m'adresser le texte du communiqué de presse dont vous avez pris l'initiative, et par lequel vous vous élevez *"vigoureusement"* contre la diffusion, *"dans le cadre d'une conférence de presse"*, de procès-verbaux relatifs aux réunions de la Commission de surveillance.

En réalité, ces extraits de procès-verbaux sont intégrés à un rapport *"sur les suites susceptibles d'être données au relevé des constatations de la Cour des Comptes sur certaines opérations financières de la Caisse des dépôts et consignations"* que j'ai présenté à la Commission des Finances du Sénat.

Ce rapport, adopté par la Commission le 24 avril 1991, a été annexé au procès-verbal de la séance publique du même jour sous la forme d'un rapport d'information diffusé à l'ensemble des membres de la Haute Assemblée. La presse a bien voulu rendre compte, dès le lendemain, de ce rapport.

Je vous rappelle que conformément à l'article 109 du règlement du Sénat, les sénateurs désignés pour siéger dans des organismes extra-parlementaires sont tenus de présenter régulièrement un rapport sur leur activité au sein de ces organismes.

Dès lors que la Caisse des dépôts et consignations est placée, conformément à la loi du 28 avril 1816, *"de la manière la plus spéciale sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative"*, il m'a semblé d'une importance extrême de présenter au Sénat un compte rendu complet et détaillé de la mission qu'il m'a confiée de le représenter à la Commission de surveillance de cet Etablissement.

J'estime avoir, ce faisant, tout particulièrement contribué à la crédibilité de la représentation parlementaire au sein de la Commission de surveillance que vous présidez.

Monsieur Christian PIERRET
Député
Président de la Commission de surveillance
de la Caisse des dépôts et consignations
27, quai Anatole France
75007 - PARIS

La "discretion" que vous invoquez dans votre courrier du 25 avril 1991 ne saurait, à mes yeux, prévaloir sur la nécessité impérative d'une information complète du Sénat.

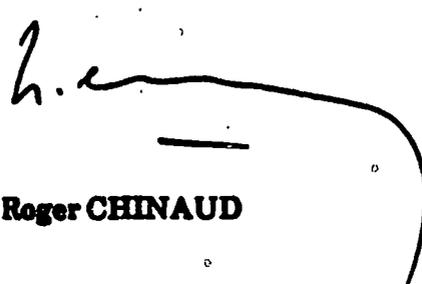
A ma connaissance, aucun texte relatif au statut de la Caisse des dépôts et consignations, aucun règlement intérieur ne s'oppose à la communication des procès-verbaux de la Commission de surveillance à l'instance que chacun de ses membres représente.

En outre, il semble raisonnable et même honnête de faire suivre les observations de la Cour des Comptes par les explications apportées à la Commission de surveillance par le Directeur général ou par vous-même.

En l'espèce, ces procès-verbaux ne traitent pas de matières véritablement confidentielles ; en revanche, ils mettent en évidence l'insuffisance de l'information fournie à la Commission de surveillance et les entraves dont elle souffre dans son fonctionnement.

S'agissant précisément du "renforcement du rôle de la Commission de surveillance", je vous invite à prendre connaissance des développements qui y sont consacrés dans le rapport d'information du Sénat. Vous y trouverez aussi bien des suggestions pour remédier aux "dysfonctionnements au quotidien" dont souffre cette instance, que des propositions de réforme relevant de la seule autorité législative.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments choisis.


Roger CHINAUD

Copie à :

- Monsieur le Président du Sénat
- Monsieur le Président de la Commission des Finances
- et à Messieurs les Membres de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations

ANNEXE V

Comptes rendus des auditions du groupe de travail sur la Caisse des dépôts et consignations⁽¹⁾

	Pages
- M. Jean-Yves HABERER, ancien Directeur du Trésor, Président du Crédit Lyonnais	135
- M. Jacques de LAROSIERE, ancien Directeur du Trésor, Gouverneur de la Banque de France	140
- M. René MONORY, sénateur, ancien Ministre de l'économie et des finances	144
- M. Jean PEYRELEVADE, Président de l'UAP	147
- M. François BLOCH-LAINE, ancien Directeur du Trésor, ancien Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations	150
- M. Daniel LEBEGUE, ancien Directeur du Trésor, Directeur général de la BNP	154
- M. Jean-Claude TRICHET, Directeur du Trésor	158
- M. Alain LE RAY, Président du Conseil de surveillance du Centre national des Caisses d'épargne et de prévoyance et M. Jean-Pierre THIOLON, Président du Directoire	161
- M. Yves COUSQUER, Président de La Poste, accompagné de M. Jacques LENORMAND, Directeur des clientèles financières	165
- MM. Jean LIMON, Président du Conseil supérieur du notariat, Jacques BEHIN, ancien Président, et Hubert GENGE, Premier vice-Président	170
- M. Robert LION, Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, accompagné de Anne de BLIGNIERES, chargée des relations avec le Parlement du groupe Caisse des dépôts	173

1. Avant publication, ces comptes rendus ont été soumis aux personnes auditionnées et les corrections qu'elles ont, le cas échéant, demandées ont été prises en compte.

- M. Christian PIERRET, député, Président de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations	179
- M. Jean-Jacques de BRESSON, Conseiller d'Etat, membre de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations	182
- M. Pierre CORTESSE, Conseiller-Maitre à la Cour des comptes, membre de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations	186
- M. Jean-Pierre BRUNEL, Secrétaire général du groupe Caisse des dépôts, accompagné de Anne de BLIGNIERES, chargés des relations avec le Parlement du groupe Caisse des dépôts	191
- M. Jean-Paul DELEVOYE, Président de la Commission des finances de l'Association des maires de France	194
- M. Etienne PFLIMLIN, Président du Crédit Mutuel, accompagné de MM. Michel DELAHOUSSE, Directeur général, et MORIN, Directeur du plan et du contrôle de gestion	196
- M. Pierre DARNIS, Directeur général de la Caisse nationale de Prévoyance	199
- Dominique FIGEAT, Président du groupe Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET)	204
- M. Jean-François JOUVEN, Président-directeur général de Communication Développement	207
- M. Alain CHAZEL, Directeur chargé de la gestion des fonds d'épargne à la Caisse des dépôts et consignations	212
- M. Patrice GARNIER, Président du groupe C3D	217
- M. Pierre RICHARD, Directeur général adjoint de la Caisse des dépôts, Président du directoire du Crédit Local de France, accompagné de Anne de BLIGNIERES, chargée des relations avec le Parlement du groupe Caisse des dépôts	224
- Mme Hélène PLOIX, Directeur général adjoint de la Caisse des dépôts et consignations, chargée de la Direction des activités bancaires et financières, accompagnée de Anne de BLIGNIERES, chargée des relations avec le Parlement du groupe Caisse des dépôts	230
- M. Frédéric PASCAL, Président du groupe de la Société Centrale Immobilière de la Caisse des dépôts et consignations (SCIC)	237

**Audition de M. Jean-Yves HABERER,
Ancien Directeur du Trésor,
Président du Crédit Lyonnais**

Mercredi 3 juillet 1991

M. Jean-Yves Haberer a rappelé qu'il avait quitté ses fonctions de directeur du Trésor, il y a une dizaine d'années et que la Caisse des dépôts, qu'il avait connue alors, répondait au modèle de son directeur général M. François Bloch-Lainé (1952-1967), M. Maurice Pérouse (1967-1982), son successeur, ayant partagé la même conception du rôle et de l'action de l'Établissement.

A cet égard, M. Jean-Yves Haberer a souligné que la Caisse n'aura connu que trois directeurs généraux en près d'un demi-siècle, ce qui lui paraît un grand avantage pour l'efficacité de l'Institution.

Puis M. Jean-Yves Haberer a rappelé les missions "législatives" de la Caisse : assurer, grâce aux ressources notamment du livret A, le financement d'actions sociales ou d'intérêt général, le financement des équipements collectifs nationaux ou locaux ; servir de "secteur témoin" dans le domaine, par exemple, du logement locatif urbain ou des équipements collectifs.

S'agissant du rôle de la Caisse comme "auxiliaire de la puissance publique", M. Jean-Yves Haberer a fait référence à l'ouvrage de Roger Priouret publié à l'occasion du 150^{ème} anniversaire de l'Établissement (1).

Il a rappelé que la direction générale de la Caisse et la direction du Trésor procédaient chaque année à une sorte d'"exercice budgétaire" autour du tableau prévisionnel des ressources et des emplois, comportant une évaluation de l'évolution de la collecte et des remboursements, et une répartition des emplois par grandes catégories (HLM, équipements collectifs nationaux ou locaux).

La Caisse des dépôts relevait alors sous aucun doute de "la mouvance du Trésor" (2) ; M. Jean-Yves Haberer a souligné que le directeur du Trésor avait habituellement avec le directeur général de la Caisse un contact téléphonique quotidien et qu'il était généralement admis qu'une bonne entente était nécessaire entre les deux hommes.

1. *La Caisse des dépôts 150 ans d'histoire financière* - Roger Priouret - PUF 1966.

2. Pour reprendre l'expression figurant dans le cours de M. Jean-Yves Haberer à l'Institut d'études politiques de Paris.

S'agissant des missions particulières de la Caisse des dépôts, M. Jean-Yves Haberer a évoqué la bonne tenue du marché financier, la Caisse ayant alors, en tant qu'investisseur, un poids relatif plus important qu'aujourd'hui. Pour ce qui est du marché obligataire, le comportement de la Caisse était susceptible d'influencer le marché et le niveau des taux d'intérêt et pouvait recevoir à ce titre des instructions du Trésor. En matière d'actions, et face à une crise boursière, la Caisse des dépôts, de même que les autres investisseurs institutionnels étaient amenés à se concerter et agir suivant des orientations générales définies par le Trésor, sans que ce dernier intervienne naturellement dans le choix des titres susceptibles de faire l'objet d'interventions.

Abordant les facteurs d'évolution depuis 1980, M. Jean-Yves Haberer a considéré que le contexte avait davantage changé au cours des dix dernières années que pendant les trente années précédentes :

- la collecte d'épargne réalisée par la Caisse s'est ralentie du fait de l'apparition de produits financiers concurrents ;

- la réforme du marché financier depuis 1982 a entraîné l'apparition de nouveaux marchés très spécialisés et le recrutement par la Caisse de nombreux spécialistes dont le profil diffère profondément de celui des fonctionnaires qui composaient, par le passé, l'essentiel du personnel de l'Établissement ;

- l'apparition d'une *"ambiance d'économie de marché"* et l'ouverture internationale ont conduit la Caisse à changer de style.

M. Jean-Yves Haberer a salué à cette occasion les efforts méritoires de la Caisse pour s'adapter à ce contexte tout en gardant une attitude d'établissement de place d'autant plus nécessaire qu'elle est restée un établissement public non concurrentiel tant par ses emplois que par ses ressources.

Ce rôle d'établissement de place implique une totale impartialité et une absence totale de *"préférence"* dans les relations avec les autres acteurs.

M. Jean-Yves Haberer a estimé que cette *"règle absolue"*, cette *"déontologie de l'établissement de place"*, avaient été progressivement quelque peu négligées par d'autres établissements tels le Crédit Foncier, le Crédit national, la BFCE ou le CEPME dont les missions au cours des dernières années ont, il est vrai, évolué beaucoup plus rapidement que celles de la Caisse des dépôts car les financements sectoriels autrefois confiés à ces établissements se sont banalisés, ce qui n'est pas le cas des responsabilités de la Caisse.

Certes, des éléments de banalisation peuvent être observés dans les modes d'actions de la Caisse qui est amenée ainsi à disputer des *"chefs de filat"* d'opérations financières sans toujours subir les mêmes contraintes de comptes d'exploitation que les établissements concurrents, ou de façon plus nette, dans le vocabulaire employé par la Caisse (organigramme ou rapports d'activité) où apparaît souvent, par exemple, le mot *"banque"*, en principe réservé strictement

aux banques par la loi bancaire qui, précisément, ne s'applique pas à l'Etablissement et ne correspond pas à sa culture.

Mais M. Jean-Yves Haberer a estimé qu'il fallait faire la part des choses et de la nécessité pour l'Etablissement de mobiliser son personnel composé d'équipes très compétentes auxquelles il convient de laisser "un peu de joie de vivre" par l'adoption d'un style d'action plus proche de celui des entreprises financières ordinaires..

En conclusion, M. Jean-Yves Haberer a tenu à exprimer une forte conviction : face au grand marché unique européen, à l'union économique et monétaire, notre pays doit garder les moyens d'une identité nationale et conserver, comme instruments d'action, des institutions spécifiques.

Il a considéré que son absence de capital, son absence d'actionnaire, l'existence d'un contrôle mixte (administration, parlement) faisait de la Caisse une institution difficilement compréhensible à l'étranger, ne donnant pas de prise à la réglementation européenne et à l'interventionnisme parfois envahissant de la Commission de Bruxelles.

Sans prétendre que rien ne devait changer dans les méthodes d'action, il a estimé que toute modernisation du statut de la Caisse donnerait aux instances européennes la possibilité de faire valoir des motifs de non-conformité aux règles communautaires et que rien ne valait en définitive "la protection du passé" pour une institution remontant à 1816..

Il a mis en garde contre un comportement national perfectionniste consistant à vouloir être "les bons élèves de l'Europe" alors que d'autres pays s'attachent à ne pas attirer l'attention et peuvent ainsi conserver discrètement leurs moyens d'action spécifiques nationaux pendant de nombreuses années. Or, notre pays a probablement besoin pendant dix ou vingt ans au moins de "l'arme secrète" qu'est la Caisse des dépôts, comme peuvent l'être l'IRI ou l'ENI en Italie ; pendant cette période de vulnérabilité, il lui est utile de garder la "roue de secours illisible" qu'est, en quelque sorte, la Caisse des dépôts, toutes sections confondues. En revanche, les filiales, qui ont le statut de société, peuvent se banaliser dans un contexte d'égalité de concurrence.

M. Jean-Yves Haberer a mentionné notamment le rôle que pouvait jouer la Caisse des dépôts face à des offres publiques d'achat hostiles, ne serait-ce que, par sa présence même minime dans le capital, comme paratonnerre dissuasif, ou de l'importance de son intervention dans le financement des nouvelles générations d'infrastructures ou d'équipements collectifs.

Répondant aux divers intervenants, M. Jean-Yves Haberer a notamment précisé que, du point de vue de la direction du Trésor, aucune distinction n'était faite, par le passé, entre les interventions de la section générale et des sections d'épargne. Les emplois demandés par le Trésor à la Caisse l'étaient globalement, à charge pour l'Etablissement de les ventiler selon, notamment, les disponibilités de chaque section.

En effet, selon M. Jean-Yves Haberer, on considérait à l'époque que l'intérêt général est une notion qui ne se divise pas, et il n'y a pas à proprement parler "d'urgent de poche" de la Caisse des dépôts dont elle disposerait librement. L'imputation des opérations n'a jamais été, selon ses souvenirs, l'objet d'une discussion, car il allait de soi qu'on faisait confiance au Directeur général pour faire au mieux. Au demeurant, toujours selon M. Jean-Yves Haberer, le Directeur général de la Caisse n'est pas détenteur de l'intérêt général, lequel relève du pouvoir politique et de la bonne harmonie entre le Directeur général et le ministre des finances..

Abordant le rôle de la Caisse des dépôts comme actionnaire du Crédit Lyonnais, M. Jean-Yves Haberer a indiqué qu'il avait soumis au Ministère des finances dix à douze idées pour obtenir un nécessaire renforcement des fonds propres du Crédit Lyonnais, parmi lesquelles ne figurait pas la prise de participation de la Caisse par augmentation de capital.

Néanmoins, cette formule lui a semblé bonne d'autant que la Caisse était devenue entre temps actionnaire à hauteur de 6 % de la Société Générale.

Il lui a semblé anormal, au titre de la règle d'impartialité qui s'applique aux établissements de place, que la Caisse soit actionnaire de la Société Générale et non du Crédit Lyonnais. Aussi, a-t-il demandé qu'une parité soit respectée et que la Caisse prenne, si possible, une participation également de 6 %. De même, déplore-t-il que l'Etablissement "se soit laissé diluer" en ne suivant pas les augmentations de capital du Crédit Lyonnais et ait laissé sa participation se réduire de 5 % initialement à 4,6 % aujourd'hui.

Au demeurant, il a estimé que cet investissement était l'un des meilleurs réalisés par la Caisse des dépôts du fait, notamment, de la relative sous-évaluation par la commission d'évaluation des entreprises publiques du prix auquel la Caisse a souscrit au capital du Crédit Lyonnais.

Il a estimé que la participation actuelle de la Caisse n'est pas d'un niveau qui lui donne droit à une synergie privilégiée avec le Crédit Lyonnais, mais que les relations entre ce dernier et l'Etablissement étaient très bonnes, comme le sont les relations entre la Caisse et les autres grandes banques.

M. Jean-Yves Haberer a rappelé à cet égard les principales sociétés dont la Caisse et le Crédit Lyonnais étaient coactionnaires, sociétés où l'on retrouve souvent des "tours de table de place": BFCE (Crédit Lyonnais : 24 %, CDC : 11 %), COFACE (Crédit Lyonnais : 5,6 %, CDC : 17 %), Crédit National (Crédit Lyonnais : 4 %, CDC : 3,4 %) ainsi que les différentes sociétés de développement régionales (SDR).

En outre, la Caisse et le Crédit Lyonnais sont parties prenantes du pacte d'actionnaires du Club Méditerranée (Crédit Lyonnais : 5 %, CDC : 10 %) et sont coactionnaires des stations de sports d'hiver de La Plagne (Crédit Lyonnais : 5 %, CDC : 35 %) et des Arcs (Crédit Lyonnais : 20 %, CDC : 55 %). Enfin, le Crédit Lyonnais doit rentrer au capital de la SCIC (filiale de C3D) à l'occasion de l'ouverture de celle-ci, mais le fait en considération de l'intérêt de cette société, car les analystes du Crédit Lyonnais regardent cette dernière opération comme un investissement intéressant.

M. Jean-Yves Haberer a indiqué que les analystes du Crédit Lyonnais avaient considéré cette dernière opération comme un investissement intéressant.

**Audition de M. Jacques de LAROSIERE,
Ancien Directeur du Trésor, Gouverneur de la
Banque de France**

Mercredi 10 juillet 1991

Abordant le rôle de la Caisse des dépôts et consignations comme "auxiliaire de la puissance publique", M. Jacques de Larosière a rappelé les circonstances et les objectifs qui avaient présidé à la création de la Caisse des dépôts : il s'agissait, à un moment où le crédit public et la confiance étaient menacés, de restaurer la "foi publique". De même que l'on souhaite aujourd'hui l'indépendance des banques centrales, il s'agissait alors de créer une entité distincte du Trésor et du ministère des finances.

Puis, M. Jacques de Larosière a rappelé les différentes missions qui ont été progressivement confiées à la Caisse des dépôts :

- soutien de la rente (amortissement des titres d'Etat) ;
- centralisation des fonds d'épargne : lorsque les Caisses d'épargne ont été créées, les fonds collectés ont été déposés auprès de l'institution la plus sûre ; être la clef de voûte du système des caisses d'épargne est une fonction importante et originale pour la Caisse des dépôts, bénéfique pour notre pays comme le montre a contrario la crise des Caisses d'épargne aux Etats-Unis ;
- gestion des systèmes de protection sociale à leur création sous Napoléon III (premières caisses de retraites et d'assurances contre les accidents du travail) qui ont conduit par la suite la Caisse des dépôts à gérer la trésorerie du régime général de la sécurité sociale dont l'impact d'ailleurs est considérable sur le marché monétaire.

Abordant les emplois de la Caisse des dépôts, M. Jacques de Larosière a rappelé le rôle actif joué par l'établissement sur les titres d'Etat, son implication dans le financement du logement social, son retrait progressif du financement à des taux privilégiés des collectivités locales et les activités de service que l'Etablissement a développées en parallèle à son rôle de prêteur, selon le principe développé par M. Bloch-Lainé, de faire participer le financier à la gestion des équipements. M. Jacques de Larosière a précisé que la Caisse des dépôts avait toujours été mise au service de fins précises : logement social et équipement des collectivités locales après la guerre, sauvegarde de la sidérurgie dans les années 70, aujourd'hui rénovation du paysage urbain.

Analysant les relations de l'Etablissement avec le Trésor, M. Jacques de Larosière a rappelé l'exceptionnelle stabilité et durabilité des directeurs généraux de la Caisse et la spécificité de la Commission de surveillance qui traduit le contrôle direct du Parlement.

Se référant à son expérience de directeur du Trésor (1974-1978), M. Jacques de Larosière a indiqué qu'une fois par mois était établi un tableau des ressources et des emplois qui comprenait l'ensemble des ressources et des emplois, sans distinction d'origine et sans affectation particulière.

M. Jacques de Larosière a constaté que les choses s'étaient depuis lors améliorées avec la distinction entre la section générale et les fonds d'épargne.

Il a considéré qu'il était très commode pour les pouvoirs publics de disposer d'une institution susceptible de rendre de multiples services (achats de titres en période de crise, financement de grands projets) et qu'une centralisation aussi vaste était un trait spécifique du système financier français.

Traitant de la tutelle sur l'Etablissement, M. Jacques de Larosière a indiqué que le directeur général de l'époque, M. Maurice Pérouse, faisait le plus grand cas des opinions émises par les parlementaires membres de la Commission de surveillance, lesquels lui paraissaient exercer une influence réelle notamment dans leur domaine d'expérience : le financement des collectivités locales. Au total, la Commission de surveillance n'était pas un organe *pro forma* mais une véritable instance de contrôle de la gestion.

M. Jacques de Larosière a considéré que l'évolution de l'environnement de la Caisse avait été considérable du fait de la sophistication plus grande des marchés et du nombre accru des acteurs : la Caisse dont l'importance relative a diminué est désormais un acteur parmi les autres.

Répondant aux divers intervenants, M. Jacques de Larosière a estimé, s'agissant des conditions d'emploi des fonds d'épargne, qu'il fallait faire travailler les dépôts et que ceux-ci étaient bien gérés. La décollecte observée aujourd'hui avait des causes spécifiques.

M. Jacques de Larosière a estimé que ce contexte de décollecte conduisait la Caisse à réaliser chaque année un véritable "miracle financier" (la Caisse finançant 30 milliards de prêts aux HLM, malgré 50 milliards de décollecte). Elle devait, pour ce faire, se montrer très active en ayant recours à des techniques modernes, telle la titrisation, et en développant ses activités rémunératrices.

Evoquant les participations détenues par l'Etablissement, M. Jacques de Larosière a estimé que le poids de la Caisse sur le marché la conduisait à détenir des participations dans les grandes sociétés de la cote, que le seuil de 5 % était aisément atteint, ce qui conduit la Caisse à prendre position de manière active, face notamment à un problème boursier.

S'interrogeant sur la possibilité pour la Caisse d'aller plus loin en développant une véritable stratégie industrielle ou de service, M. Jacques de Larosière a suggéré qu'une telle politique impliquait sans doute le développement de structures *ad hoc* où la Caisse coexisterait avec d'autres investisseurs.

Abordant le rôle de la Caisse des dépôts sur la Place, M. Jacques de Larosière a estimé qu'il restait important tout en subissant un déclin : de 1980 à aujourd'hui, la part de l'Etablissement dans le total des crédits aux résidents est passée de 10 à 8 %, sa part dans l'alimentation du marché monétaire de 50 à 14 %, sa participation dans la capitalisation boursière de 14 à 5 %.

Puis, le Gouverneur de la Banque de France a précisé le régime de la Caisse des dépôts au regard de la loi bancaire de 1984.

Il a tout d'abord relativisé la non application de cette loi à la Caisse, qui se trouve dans la même situation que les autres institutions visées à l'article 8 de la loi bancaire (Trésor, Banque de France, Services financiers de la Poste, Instituts d'Emission). Au demeurant, à l'instar des services financiers de la Poste et des services de dépôts de fonds de particuliers assurés par les comptables du Trésor, certains textes et règlements du Comité de réglementation bancaire s'appliquent à la Caisse dont, par ailleurs, les filiales bancaires (cf. le Crédit Local de France) sont entièrement assujetties).

Il s'est référé en second lieu à l'argument juridique développé par le Conseil constitutionnel auquel la loi bancaire a été déférée sur ce point : le contrôle du Parlement a justifié la non application de la loi à l'Etablissement (*). Si la Caisse

3. Cf. Décision n° 83-167 DC du 19 janvier 1984 :

"Considérant que l'article 8, alinéa premier, de la loi énonce que le Trésor public, la Banque de France, les services financiers de la poste, l'institut d'émission des départements d'Outre-mer, l'Institut d'émission d'Outre-mer et la Caisse des dépôts et consignations sont exclus du champ d'application de la loi; qu'en vertu de l'alinéa 2, ces institutions et services peuvent effectuer les opérations de banque prévues par les dispositions législatives et réglementaires qui les régissent; que l'alinéa 3 dispose que les règlements du comité de la réglementation bancaire peuvent, sous réserve des adaptations nécessaires, et dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, être étendus aux services financiers de la poste, à la Caisse des dépôts et consignations et aux comptables du Trésor assurant le service de dépôts de fonds de particuliers (...)"

"Considérant que les services et organismes exclus du champ d'application de la loi, en vertu du premier alinéa de l'article 8, ont le caractère soit de services de l'Etat, soit d'instituts d'émission exerçant des prérogatives de puissance publique et pour ce motif dépendent étroitement de l'Etat, soit en ce qui concerne la Caisse des dépôts et consignations, d'un organisme soumis par son statut au contrôle du Parlement; que ces traits spécifiques justifient que ces institutions et services, qui ont toujours été reconnus aptes à effectuer des opérations de banque ne soient pas soumis au régime de droit commun des établissements de crédit; qu'au demeurant, certains d'entre eux, qui effectuent des opérations de banque dans les mêmes conditions que les établissements de crédit, seront soumis, après les adaptations nécessaires aux règlements du comité de la réglementation bancaire."

des dépôts était soumise à la loi bancaire, la Commission de surveillance perdrait évidemment son pouvoir de contrôle en matière prudentielle.

Sur le fond, il a estimé que la portée de cette dérogation concernait essentiellement le contrôle de la Commission bancaire et l'application des règles prudentielles. Un régime spécifique de réserves obligatoires a par ailleurs été défini, en considération du fait que l'essentiel des ressources de la Caisse est collecté à des taux réglementés et est majoritairement l'objet d'emplois obligatoires.

Interrogé sur une réforme possible du statut de la Caisse, M. Jacques de Larosière a indiqué que s'il fallait créer une telle institution aujourd'hui, elle serait sans doute très différente de celle de 1816. Mais la Caisse a maintenant près de deux siècles d'activité ; elle a pu se développer de façon pragmatique sans changements statutaires. On peut se demander s'il n'est pas possible d'infléchir ces orientations dans le cadre des statuts actuels.

**Audition de M. René MONORY,
sénateur,
ancien Ministre de l'Economie et des Finances**

Mercredi 11 septembre 1991

M. René Monory a tout d'abord évoqué les liens particuliers qui s'établissent entre la Caisse des dépôts et consignations et le pouvoir exécutif. Son impression première était que le ministre de l'économie et des finances avait presque trop de pouvoir du moins en théorie sur les dirigeants de la Caisse.

Ce fait toutefois est tempéré par la pratique. Les conflits n'existent pas entre le directeur général et le ministre. Certes, le tableau des emplois et des ressources doit être soumis chaque année à l'approbation de celui-ci : M. René Monory se souvient qu'il pouvait imposer certaines modifications dans l'affectation des ressources et qu'il n'a pas hésité à le faire. Toutefois, la progression de l'encours d'épargne centralisée à la Caisse des dépôts était telle que ces demandes n'ont jamais suscité aucune objection.

Par ailleurs, M. René Monory estime qu'il eût été inacceptable que le Gouvernement imposât à la Caisse des dépôts de prendre une participation dans telle ou telle entreprise en difficulté afin de satisfaire ses stratégies industrielles. Il s'est toujours interdit de réaliser une telle démarche qui ne correspondait pas à ce que l'on doit attendre de la Caisse. Celle-ci doit rester un instrument d'intervention sur le marché financier français et permettre, par exemple, un maintien des cours. M. René Monory a indiqué qu'il était souvent intervenu auprès d'elle en ce sens.

Synthétisant ses opinions sur les activités de la Caisse des dépôts, il a estimé que sa constitution était dépassée et qu'elle opérait un mélange des genres qui lui semble préjudiciable à une action efficace. En clair, elle gère des ressources de caractère essentiellement public selon les méthodes en vigueur dans une économie libérale, sans pour autant éprouver les sanctions attachées à ce mode de gestion. Elle n'a, en particulier, pas d'actionnaire.

Première manifestation de ce mélange des genres : la Caisse des dépôts et consignations est un outil fonctionnant selon les règles du libéralisme mais au service de la fonction politique. M. René Monory a illustré ce propos en citant l'exemple des nombreuses sociétés d'économie mixte qui ont vu le jour sous l'impulsion d'élus locaux : trop souvent la Caisse des dépôts, considérée comme un organisme parapublic, a été sollicitée pour entrer dans le capital de ces sociétés alors qu'elles connaissaient de forts déficits, notamment celles chargées de l'aménagement des stations de sport d'hiver.

De même, la Caisse est-elle parfois amenée à créer des filiales dans des secteurs peu porteurs où elle perd de l'argent. Il paraît difficile de concilier les impératifs de performance que doit s'assigner cet établissement et les véritables missions de service public qui lui sont demandées du fait de son caractère public. Il est toutefois compréhensible que les élus sur le terrain ne sachent pas faire le départ entre ces deux exigences.

M. René Monory a également relevé l'inadaptation du contrôle exercé par les parlementaires au travers de la Commission de surveillance. Répondant aux différents intervenants sur ce sujet, il a estimé que le contrôle parlementaire n'avait lieu de s'exercer que sur l'utilisation des fonds d'épargne qui, sans avoir un caractère public, n'en sont pas moins tournés vers des emplois d'intérêt public. Pour le surplus, c'est-à-dire les fonds dits "propres" de la Caisse, il n'est pas opportun que la caution du Parlement soit apportée à des opérations de caractère strictement privé.

Il a toutefois reconnu qu'il était très difficile de concevoir un contrôle réellement indépendant et efficace. La Commission de surveillance n'a aujourd'hui aucun pouvoir réel sur l'action du directeur général qui se contente, en général, de la prévenir a posteriori des décisions qu'il a prises.

M. René Monory est allé jusqu'à contester le principe selon lequel coexistent au sein des attributions d'une même instance la fonction de contrôle et la participation à la gestion de l'organe contrôlé. Le contrôle ne peut être exercé efficacement que par une instance extérieure.

Pour l'avenir, nos institutions fondées sur la prééminence de l'exécutif, et qui interdisent de fait à la majorité parlementaire d'entrer en conflit avec celui-ci, ont pour effet de paralyser tout processus de contrôle parlementaire : le directeur général, mis en place par le pouvoir politique, ne sera jamais contesté par des personnes qui procèdent de ce même pouvoir.

Poursuivant sa critique des interférences entre la logique libérale et la logique publique dans le fonctionnement de la Caisse des dépôts, M. René Monory a conclu son intervention sur la nécessité d'en modifier radicalement le statut. Il note que la plus grande partie de l'activité de la Caisse des dépôts s'apparente aujourd'hui à celle d'une grande banque d'affaires et qu'il est tentant pour elle de s'intéresser à des coups boursiers plutôt qu'à la distribution de prêts à caractère social, de surcroît selon des règles qui lui sont imposées par l'Etat.

Evoquant la privatisation partielle du capital du Crédit local de France, il estime qu'il faut aller plus loin et créer deux structures distinctes, dotées de deux directions qui n'auraient aucun lien organique entre elles et correspondant aux deux grands types de fonds employés par la Caisse des dépôts. Il conviendrait du moins de privatiser la partie "banque d'affaires et assurances" de la Caisse.

M. René Monory, en effet, a rappelé son hostilité de principe à la débudgétisation du financement du logement social qui reste une mission

nationale. La crise de la collecte de l'épargne sur livrets défiscalisés ne peut que s'accroître, eu égard au foisonnement des produits financiers présentant un meilleur niveau de rémunération ainsi qu'à la meilleure information du public. La rebudgétisation, dont il faut discuter les modalités, se justifie par l'impossibilité de laisser le financement du logement social évoluer au gré de ressources incertaines gérées par un organisme non contrôlé et sur lesquelles la puissance publique ne dispose d'aucun moyen d'action efficace.

**Audition de M. Jean PEYRELEVADE
Président de l'UAP**

Mercredi 11 septembre 1991

M. Jean Peyrelevade a observé que la CDC exerçait des métiers très différents les uns des autres mais dont chacun est justifié, qu'il soit exercé sur le mode monopolistique ou concurrentiel.

Abordant le rôle de la CDC comme instrument des pouvoirs publics, M. Jean Peyrelevade a estimé que la nécessité était absolue pour les pouvoirs publics de disposer, sinon d'un régulateur, du moins d'un instrument d'intervention sur les marchés de taux d'intérêts sans lequel il n'existe pas de politique monétaire. A cet égard, il a observé que, dans de nombreux pays, ce rôle était dévolu à la banque centrale, mais qu'en France, il semblait que la Banque de France s'y soit toujours refusée.

La Caisse des dépôts joue ainsi notamment un rôle fondamental sur le marché obligataire.

M. Jean Peyrelevade ne s'est pas montré, en revanche, convaincu de la nécessité d'un intervenant pour compte des pouvoirs publics sur le marché des actions. Il a observé que la capacité d'intervention de la Caisse sur ce marché n'était pas plus importante que celle d'autres investisseurs institutionnels : son portefeuille représente, comme pour l'UAP, environ 4 % de la capitalisation boursière.

En second lieu, l'intervention de ces investisseurs institutionnels n'a pas besoin d'être coordonnée : ils réagissent d'eux-mêmes car tel est leur intérêt propre.

Enfin, face à une crise boursière, l'ampleur des mouvements de capitaux excède la capacité d'intervention des investisseurs institutionnels.

A ce propos, M. Jean Peyrelevade a déploré l'absence d'opérateurs assez puissants sur le marché des actions, non pas pour des raisons juridiques, mais du fait de l'insuffisance des ressources disponibles pour intervenir sur ce marché. Il s'est félicité *a contrario* que le statut de la Caisse permette que le problème soit réglé sur le marché obligataire.

Plus généralement, il a plaidé pour le développement d'entités de grande dimension, estimant que les griefs de "gigantisme" adressés à la CDC, mais également à l'UAP, étaient dénués de signification à l'échelle européenne. Quelle

que soit la diversité des métiers, l'existence d'une "grande maison" dotée d'une équipe et d'une culture était bénéfique.

En revanche, face à une telle diversité, des précautions devraient être prises. Mais, de ce point de vue, il a estimé que la situation de la CDC n'était pas fondamentalement différente des autres opérateurs sur le marché qui, les uns et les autres, exercent des métiers divers pouvant faire apparaître des conflits d'intérêts. A titre d'exemple, il a rappelé la situation des groupes d'assurance face à leurs actionnaires et aux assurés, ou celle des banques intervenant à la fois dans les opérations de fusions-acquisitions et dans la gestion de fortune.

Les solutions, sous la forme de "*murailles de Chine*", sont apportées par la législation, la réglementation et la déontologie au sein de chaque organisme. Sur ce plan, la Caisse des dépôts a fait un chemin considérable et figure désormais parmi les organismes dont le code de déontologie est le plus achevé.

Répondant aux différents intervenants auxquels il semblait que le "principe organisateur" de l'UAP, même contradictoire, entre l'actionnaire -fut-il public- et les assurés, était plus intelligible que celui de la CDC dont l'actionnaire était inexistant et les clients indistincts, M. Jean Peyrelevade a estimé que l'existence d'intérêts contradictoires ne devait pas conduire à une séparation des métiers, qu'en revanche, l'existence d'un "*lieu d'arbitrage transparent*" devrait être recherché.

Il a observé sur ce point que l'existence d'une entité juridique unique permettait parfois de mieux contrôler l'efficacité des "*murailles de Chine*" que des séparations juridiques ne pouvant être que formelles.

En revanche, il a constaté que l'évolution des structures de la CDC allait vers une clarification grâce à l'identification des comptes et la filialisation.

Abordant les relations de la CDC avec les autres acteurs du marché, M. Jean Peyrelevade a estimé qu'un problème de concurrence important se posait dans le domaine des assurances. La Caisse Nationale de prévoyance a bénéficié longtemps d'avantages indus en terme de fiscalité, ou de rémunération de ses fonds propres. La perception d'un dividende par l'Etat et l'évolution de son statut devraient toutefois en faire une entreprise publique de droit commun.

Il reste un point difficile qui est son accès en position de monopole au réseau de la Poste. Son activité en assurance-vie et capitalisation avec 30 milliards de Francs de primes en 1991 (probablement) en fait le n° 1 du marché.

L'extension de l'activité de la Poste dans le domaine de l'assurance-dommage, reconnue par la loi portant réforme du statut de la Poste et des Télécommunications, constitue une nouvelle distorsion dans la concurrence et a justifié le dépôt d'une requête à Bruxelles par la profession des assurances.

La Poste a déjà pénétré de fait ce marché au travers des produits d'assistance, en collaboration avec la GMF, dont un représentant siège désormais à son conseil d'administration.

M. Jean Peyrelevade estime sur tous ces sujets qu'une saine concurrence passerait par un appel d'offre à la profession, fait par la Poste et renouvelé tous les 4 ou 5 ans, en divisant le chiffre d'affaires entre les trois ou quatre mieux-disants.

S'agissant des autres "points de rencontre" entre la CDC et l'UAP, M. Jean Peyrelevade a évoqué le nombre considérable de sociétés dont ces deux investisseurs sont co-actionnaires. Il a souligné toutefois que la position d'actionnaire passif purement financier adoptée par la Caisse dans la majorité des cas limitait les conseils d'administration où elle siège de concert avec l'UAP. Les seules exceptions concernent les secteurs du tourisme et de la Communication : Accor, Club Med, Havas. Dans cette dernière société, la CDC participait à un pacte d'actionnaires auquel l'UAP n'a pas souscrit et qui a finalement disparu. Son comportement d'actionnaire et d'administrateur est à son avis parfaitement normal.

S'agissant de la position d'établissement de place de la Caisse, M. Jean Peyrelevade a indiqué qu'il était essentiel que l'Etablissement n'utilise pas dans ses activités de droit commun sur le marché, les informations particulières qu'il détient du fait de son rôle d'intervenant pour le compte de l'Etat. Il n'a pas connaissance de cas où elle l'aurait fait, et cette préoccupation est donc "de principe".

Résumant ce qu'il estime être la spécificité de la CDC, M. Jean Peyrelevade a souligné son poids prépondérant sur le marché obligataire et son rôle, reconnu par le législateur, vis-à-vis des emprunteurs à traitement privilégié : collectivités locales jusqu'à une date récente et logement social (sur les ressources du livret A).

**Audition de M. François BLOCH-LAINÉ,
ancien Directeur du Trésor,
ancien Directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations**

Mercredi 11 septembre 1991

M. François Bloch-Lainé a tout d'abord rappelé qu'il avait quitté ses fonctions de directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations depuis près de vingt-cinq ans et que dans le temps ainsi écoulé les conceptions et les pratiques s'étaient largement modifiées. Il a insisté, à titre liminaire, sur deux phénomènes qui traduisent cette évolution. Il est clair, d'une part, que les relations de la Caisse avec le secteur privé ont pris une importance qu'elles n'avaient pas lorsqu'il la dirigeait. A l'époque de sa présence à la tête de cet établissement, la Caisse opérait en effet presque exclusivement au sein de la "famille publique" notamment par des participations dans les sociétés dites d'économie mixte, mais assez peu ouvertes.

D'autre part, les relations avec la sphère politique et médiatique étaient plus discrètes qu'aujourd'hui. La Caisse des Dépôts intervenait rarement dans le débat public. M. François Bloch-Lainé devait dire plus loin, au cours du débat, que la politisation de la fonction publique, depuis les années 1970, est bien regrettable et qu'il serait bon, notamment, que le directeur général de la Caisse soit moins exposé aux feux de l'actualité qu'il ne l'est aujourd'hui.

M. François Bloch-Lainé a poursuivi son témoignage sur l'éthique de la Caisse en soulignant l'indépendance dont il jouissait vis-à-vis de la direction du Trésor, l'absence de contrainte qui marque certainement encore les interventions de celle-ci. Il a avoué, toutefois, avoir un peu abusé de sa position lorsqu'il était lui-même directeur du Trésor, en poussant son prédécesseur à soutenir à grand frais le cours des rentes. Cette entorse à la règle s'expliquait par la situation particulière du marché dans l'immédiat après-guerre.

Si la pression du Trésor sur la Caisse est faible, les liens de coopération entre les responsables sont forts, ce qui assure une prévention efficace des conflits.

M. François Bloch-Lainé a ensuite rappelé les principes dont procède, à son avis, le rôle de la Caisse :

- celle-ci ne fait pas nécessairement tout ce qui convient au Gouvernement, mais elle doit éviter ce qui lui déplaît ; selon la formule utilisée par Napoléon à propos de la Banque de France, il est bon qu'elle soit "suffisamment dans la main du Pouvoir, sans l'être trop".

- sa mission est de faire, dans l'ordre du nécessaire, ce que les autres ne font pas ; il lui faut donc corrélativement, cesser d'agir là où d'autres assument la relève, suivant le principe de "subsidiarité" ; en ce sens, elle ne doit pas se comporter comme une banque d'affaires ordinaire (voir infra).

- enfin, elle ne saurait confondre, dans sa gestion, les simples placements et les participations actives.

D'où l'importance d'une vigilance particulière pour ne pas donner prise aux accusations qu'on est souvent enclin à porter sur elle du dehors : en termes vulgaires, elle doit veiller à ne devenir ni "obèse", ni "tentaculaire".

M. François Bloch-Lainé estime que les actions de la Caisse, comme "administration de mission" dans des secteurs de pointe, au-delà de ses fonctions traditionnelles, doivent se caractériser par deux traits : être "utiles et éphémères".

Utiles, là où les services publics ordinaires et les entreprises publiques ou privées ne peuvent être présents, ou ne le sont pas encore, ou ne suffisent pas à la tâche, grâce au rôle que peut jouer la Caisse comme "rampe de lancement".

Ephémères, en ce sens que la Caisse doit se retirer de là où elle n'est plus indispensable, ne serait-ce que pour être toujours en mesure d'entreprendre sur des terrains nouveaux, avec des moyens limités.

M. François Bloch-Lainé a exprimé le regret de n'avoir pas su ou pu procéder lui-même au "largage" ou, à tout le moins, à l'autonomisation de certaines activités qui, déjà, ne lui semblaient plus avoir la même raison d'être dans le champ de la Caisse (1). Il constate avec satisfaction qu'aujourd'hui ont "pris le large" ou vont le prendre, la Caisse Nationale de Prévoyance, le Crédit Local de France, les grandes filiales techniques, par changement de statut ou par ouverture du capital à des investisseurs extérieurs. Il approuve, d'autre part, le renfort, opéré au dehors, des têtes de réseaux des Caisses d'Épargne et de Prévoyance.

Dans le même temps, le développement des participations dans des entreprises plus diverses, qui répond à des nécessités certaines dans la conjoncture actuelle, impose le perfectionnement constant d'une déontologie de l'acquisition et de la gestion. Ces participations ne forment encore qu'une part relativement mineure des emplois de fonds. Elles étaient très rares il y a 25 ans : mines de fer d'Algérie, Omnium Nord-Africain, Wagon-lits, Air-France, Air-Inter... Elles peuvent et doivent même être plus importantes aujourd'hui, sans anomalie. Il est normal que la Caisse soit appelée à prendre part activement à des opérations plus nombreuses et plus diverses, considérées comme étant d'intérêt national dans la compétition internationale ou pour l'accomplissement de grands projets gouvernementaux. Cela pose assurément des problèmes de conduite et de contrôle délicats, qu'on doit pouvoir résoudre de façon pragmatique, en toute clarté.

1. Il avait, notamment, eu l'espoir, en créant la "Compagnie Immobilière de la Région Parisienne", d'alléger la gestion de la S.C.I.C. en cédant ultérieurement cette filiale à une société d'assurances.

La bonne solution ne consiste pas à faire d'une fraction de la Caisse, mise à part, une véritable banque d'affaires. Il n'entre pas dans ses objectifs d'opérer en vue de réaliser des plus-values en capital ou pour devenir "chef de file" en matière de crédit dans de grandes entreprises grâce à l'influence prise en leur sein. Il y a assez de banques d'affaires pour cela. La stratégie de la Caisse comme actionnaire actif répond à d'autres fins, qui sont à définir dans chaque cas d'espèce, devant une instance appropriée.

Evoquant alors les règles d'organisation de la Caisse qui conviendraient le mieux à l'accomplissement des missions qui sont les siennes, M. François Bloch-Lainé pense qu'il ne faut absolument pas morceler ses activités, tant qu'elles sont maintenues entre des établissements distincts, sous des autorités séparées. Elle constitue, grâce à sa surface financière considérable et à la réunion de compétences rares, un instrument dont l'efficacité est irremplaçable. Pour "individualiser", davantage des activités entre lesquelles les confusions sont à éviter, la technique de la filialisation interne, sous un commandement unique, est à tous égards la meilleure.

En conclusion de son exposé, M. François Bloch-Lainé a abordé la question du statut du directeur général de la Caisse et du rôle de la commission de surveillance. Pour que le directeur général bénéficie de l'indépendance tempérée qu'on a voulue, trois types de solutions sont possibles :

- celui qui a été adopté pour le Gouverneur de la Banque de France dès avant les réformes de 1936 et 1945 : ce personnage est révocable à tout moment ; mais il est assuré de recevoir trois années de traitement après son départ pour que sa docilité ne puisse résulter d'une inquiétude d'ordre matériel.

- la limitation du mandat dans le temps ; mais, pour que l'indépendance du titulaire soit insoupçonnable, ce mandat ne devrait pas être renouvelable ; ce serait logique, mais fâcheux pour la continuité.

- l'obligation de démissionner s'il y a désaveu de la commission de surveillance au sujet de tout acte important ; c'est le régime actuel qui peut être accentué par une pratique plus formelle de la "question de confiance".

M. François Bloch-Lainé pense que la troisième solution est encore la meilleure.

Il estime, de même, que la composition tripartite de la commission de surveillance reste une bonne idée, préférable à toute imitation du système des entreprises publiques ordinaires. S'il ne convient pas que les représentants du Parlement exercent le même contrôle, prennent les mêmes responsabilités quant à la sauvegarde traditionnelle des épargnes et quant aux opérations nouvelles de la Caisse faites à l'aide de fonds bien déterminés, les articulations internes peuvent être poussées plus loin qu'elles ne l'ont été, notamment, pour ce qui est des participations actives.

M. François Bloch Lainé a, enfin, souligné l'inadéquation de mesures législatives pour procéder à de telles réorganisations. Toute réforme par la loi pourrait inquiéter le public et attirer inopportunément l'attention des autorités de Bruxelles. Un remodelage progressif, par consensus, des diverses tutelles est préférable.

**Audition de M. Daniel LEBÈGUE
ancien Directeur du Trésor, Directeur général de la BNP**

Mercredi 11 septembre 1991

S'appuyant sur son expérience d'ancien directeur du Trésor, M. Daniel Lebègue a rappelé les missions de la CDC comme auxiliaire de la puissance publique.

La Caisse des dépôts et consignations est tout d'abord dépositaire et gestionnaire de fonds demandant une haute sécurité (fonds d'épargne, fonds de pensions...). Il était normal que l'Etat recherchât, pour assurer cette obligation de sécurité et de liquidité, un grand établissement. Selon M. Daniel Lebègue, cette mission demeure d'actualité.

La Caisse des dépôts et consignations est en second lieu investie d'une mission de financement du logement locatif social, mission pour laquelle les banques, qui assurent globalement les trois-quarts du financement du logement n'ont guère d'appétence.

Enfin, la Caisse des dépôts et consignations a une mission bancaire et financière et en premier lieu le financement de la couverture des besoins de trésorerie de l'Etat. Plus exceptionnellement la Caisse des dépôts et consignations a une fonction de régulateur du marché des capitaux. M. Daniel Lebègue se souvient d'avoir mobilisé deux fois la Caisse des dépôts et consignations "fille aînée de la place" mais, également, au-delà, l'ensemble des investisseurs institutionnels pour assurer la liquidité du marché et "pouvoir coter" : lors de l'introduction des certificats de dépôts à l'automne 1984 et lors de la crise d'octobre 1987.

Abordant les relations entre la Caisse et le ministère des finances, M. Daniel Lebègue a indiqué que l'Établissement était un souscripteur important de fonds d'Etat. Il détient en particulier 35 à 45 % de l'encours des bons du Trésor, et joue, à ce titre, un rôle important pour assurer la liquidité du marché.

La Caisse intervient également dans la gestion de la dette publique, au travers, notamment, du fonds de soutien des rentes et de la Caisse d'amortissement de la dette publique. En tant que correspondant du Trésor, il est à même d'intervenir au jour le jour pour combler un "gap de trésorerie", car la CDC est, avec la banque centrale, seule à être excédentaire sur le marché monétaire au jour le jour, les autres réseaux étant déficitaires.

Les relations entre la CDC et le ministère des finances s'articulent autour de trois temps forts : en premier lieu, un rendez-vous annuel pour établir le tableau des emplois et ressources de l'Établissement à partir des prévisions de

collecte de l'épargne, cet exercice portait en priorité sur les fonds d'épargne, mais le Trésor se reconnaissait un droit de suite sur les autres ressources de la caisse ; en second lieu, les réunions régulières de la Commission de surveillance où siège le directeur du Trésor ; enfin, dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'une crise justifie l'intervention de l'établissement sur le marché financier.

Abordant les facteurs d'évolution, M. Daniel Lebègue a constaté que la Caisse des dépôts et consignations n'avait pas échappé à la banalisation financière ; en premier lieu, la banalisation du financement du Trésor : au début des années 1980, 70 à 80 % des financements du Trésor étaient assurés par des canaux administratifs, aujourd'hui, la proportion est inversée au profit du marché ; banalisation également des relations avec le réseau des caisses d'épargne : la Caisse des dépôts et consignations aujourd'hui ne prétend plus en être le chef de réseau et la récente loi sur les caisses d'épargne a annoncé clairement le sens de ce mouvement qui sera peut être appelé à se poursuivre ; banalisation du financement local avec la disparition des bonifications et l'ouverture à la concurrence bancaire ; banalisation de même des structures de l'établissement grâce à la clarification des comptes et la filialisation des activités "annexes" : de ce point de vue, l'évolution de la Caisse des dépôts et consignations n'est pas spécifique, car la problématique des "murailles de Chine" se rencontre également dans les banques ; banalisation encore des modes de contrôle : rôle plus effectif de la Commission de surveillance - ou du moins volonté qu'il en soit ainsi de la part des membres de celle-ci représentant le Parlement et les grands corps - affirmation du contrôle de la Cour des comptes.

Plus généralement, M. Daniel Lebègue a observé que depuis 40 ans l'histoire de la Caisse des dépôts était faite d'une alternance de périodes de diversification et de périodes de recentrage sur ses métiers de base. Selon M. Daniel Lebègue, les années 1980 ont été caractéristiques d'une phase de "dilatation" à laquelle a succédé, depuis deux ou trois ans, une période de recentrage.

Cette alternance est davantage le fait de l'établissement lui-même à travers la personnalité ou les centres d'intérêts des directeurs généraux successifs, que le résultat d'instruction des pouvoirs publics : la direction du Trésor joue traditionnellement un rôle de "containement".

Puis, M. Daniel Lebègue a abordé les relations de la Caisse des dépôts et consignations avec la BNP. Il a développé tout d'abord les relations de concurrence entre les deux établissements. Selon lui, l'activité de collecte de l'épargne ou des liquidités s'effectue dans des conditions de concurrence inéquitable du fait du monopole des livrets défiscalisés. Tout en se montrant favorable à une centralisation et à la détermination des emplois par la puissance publique, il a considéré que réserver la collecte à un ou deux réseaux ne représentait qu'un héritage du passé sans justification aujourd'hui.

A contrario, la banalisation du livret A dégagerait un volume important de ressources supplémentaires correspondant à tout ou partie des 250 milliards de francs déposés actuellement sur les livrets bancaires "fiscalisés".

Les deux établissements sont également en concurrence pour le placement des produits financiers et pour les relations avec les collectivités locales, les ménages, les professions libérales, etc... domaines dans lesquels il y a également distorsion de la concurrence du fait des modes de fonctionnement spécifique des caisses d'épargne, notamment l'absence de contrainte de rémunération de leurs fonds propres.

En revanche, la Caisse des dépôts, dans ses activités d'intermédiation financier (syndication d'emprunts...) tient compte de sa position d'établissement de place et opère avec pondération.

S'agissant des relations de "clients-fournisseurs" entre la BNP et la Caisse des dépôts, M. Daniel Lebègue a mentionné la position de premier banquier de C3D qui est celle de la BNP et le rôle de la CDC comme contrepartie essentielle sur le marché monétaire face aux banques.

Parmi les relations de partenariat, M. Daniel Lebègue a cité les organismes où la Caisse des dépôts et la BNP traitent de concert des "sujets de place" et la création avec le Suez d'une société commune de titrisation.

Résumant les caractéristiques de la Caisse des dépôts et consignations, M. Daniel Lebègue a indiqué que l'Établissement était "subtilement multiforme", tantôt établissement de place doté de missions d'intérêt général, tantôt concurrent et acteur du marché, d'où la nécessité de trouver le bon équilibre.

Cette question d'équilibre se pose également, s'agissant des placements et des participations de la Caisse : doit-elle être un actionnaire dormant ou actif ?

Selon M. Daniel Lebègue, l'équilibre est délicat à atteindre dès lors que la Caisse des dépôts et consignations a franchi une étape en devenant l'actionnaire actif de certaines participations sectorielles : une grande prudence est nécessaire car tout conflit avec les autres acteurs mettrait en péril les responsabilités de place de l'établissement.

Répondant aux différents intervenants, M. Daniel Lebègue a précisé que les caractéristiques de l'établissement de place renvoyaient pour partie à la définition des institutions financières spécialisées (IFS) dans la loi bancaire de 1984 ("*établissement de crédit auxquels l'État a confié une mission permanente d'intérêt général*") et emportait certainement un contrôle public spécifique et rapproché, ainsi qu'une obligation de neutralité.

M. Daniel Lebègue a observé que les missions d'intérêt général des IFS (Crédit foncier, Crédit national, CEPME) s'estompaient progressivement au profit de leurs activités concurrentielles ; au demeurant et de surcroît, la Caisse des dépôts et consignations n'est pas juridiquement une IFS car elle n'est pas soumise à la loi bancaire en raison de son statut particulier qui la place sous le contrôle du Parlement.

M. Daniel Lebègue a estimé qu'il n'était pas souhaitable d'interdire les activités concurrentielles au côté des missions d'intérêt général et en fait, interdire les premières à la Caisse des dépôts et consignations conduisait à remettre l'existence même de l'Etablissement en cause.

Il a observé qu'à la différence de telle ou telle IFS qui pourrait disparaître sans autre conséquence que pour ses personnels, la Caisse des dépôts exerçait des missions indispensables tel le logement social et la trésorerie de l'Etat. En revanche, il a observé que l'Etablissement n'avait aucune utilité en tant que banque d'affaires.

Citant l'exemple de la réactivation actuelle du CIRI dont la disparition aurait été dommageable, M. Daniel Lebègue a estimé prudent de ne pas "*injurier l'avenir*" en se privant d'un outil utile à l'Etat et à la Place. Tout en reconnaissant qu'il était envisageable de mieux cantonner l'activité de la caisse, M. Daniel Lebègue a estimé qu'il n'était pas opportun de l'ébranler par une modification de son statut conduisant à une forme de démantèlement. Il a observé, au demeurant, que le Marché Unique Européen conduirait à clarifier les missions de l'établissement ; en particulier, la question de l'application des directives bancaires sera posée un jour ou l'autre et conduira sans doute à s'interroger sur la justification de la non application de la loi bancaire à la Caisse et de sa non soumission au contrôle de la Commission Bancaire.

**Audition de M. Jean-Claude TRICHET,
Directeur du Trésor**

Mercredi 25 septembre 1991

En introduction, M. Jean-Claude Trichet a souligné que la Caisse des dépôts et consignations connaissait une période de transition dont la principale caractéristique était une simulation, appliquée à sa Section générale, des règles en vigueur pour les autres entreprises publiques : en matière de fiscalité (contribution représentative de l'impôt sur les sociétés qui a désormais une existence légale et perd en quelque sorte son caractère "volontaire"), de dividende (qualifié de "versement") et d'organe délibérant au travers d'une Commission de surveillance qui exerce désormais son magistère et remplit pleinement sa mission de contrôle.

Il n'en demeure pas moins que la Caisse garde un statut dont l'originalité appartient en quelque sorte au *"patrimoine français"* et se manifeste particulièrement par le rôle du chef de l'Etat, héritier du souverain ; ce statut constitue un socle juridique qui s'accompagne d'une adaptation au temps présent : la Caisse vise ainsi une *"combinaison subtile de statut immémorial et de comportement moderne"*.

Abordant les évolutions qu'a connues la Caisse, M. Jean-Claude Trichet a mentionné les orientations de plus en plus claires de la Section générale et sa désimbrication progressive d'avec les sections d'épargne.

Tout en saluant des réussites, comme la création du Crédit local de France, il a souligné que cette évolution était loin d'être achevée notamment quant à la désimbrication des hommes car il est difficile de *"tailler dans un corps humain"*.

Il a estimé que chacun des métiers, chacune des fonctions de la Caisse devaient être séparés tant en ce qui concerne les comptes que les hommes, que chacune de ces entités devait correspondre à un concept clair : M. Jean-Claude Trichet a ainsi distingué la Section générale qui s'apparente à une entreprise publique opérant sur des marchés concurrentiels et les sections d'épargne qui obéissent à une logique radicalement différente faisant prévaloir la sécurité, la fiabilité et la confiance des déposants, car en définitive les fonds d'épargne sont garantis par l'Etat.

Abordant la nature des tutelles exercées sur la Caisse des dépôts et consignations, M. Jean-Claude Trichet a tout d'abord précisé que, selon le Trésor, la Caisse des dépôts et consignations appartenait indubitablement au secteur public, en application des critères définis par le Conseil d'Etat.

A l'égard de la Section générale, la Direction du Trésor a un comportement peu différent de celui qu'elle adopte vis-à-vis des entreprises publiques financières : elle refuse de s'immiscer dans la gestion au jour le jour et juge au résultat. Une attitude autre susciterait la suspicion des partenaires européens de la France.

Toutefois, M. Jean-Claude Trichet reconnaît que la Section générale relève d'un statut extraordinaire puisque le Directeur général est seul responsable, la Commission de surveillance n'émettant que des avis.

S'agissant des sections d'épargne, la tutelle s'opère selon un concept original puisque le Trésor et la Caisse de dépôts et consignations se livrent à une "méditation commune" sur l'emploi des fonds. Le Tableau des Ressources et des Emplois (TRE) est un document commun élaboré par les services du Trésor et de la Caisse qui prend la forme d'une lettre signée par le ministre chargé de l'économie et des finances.

Les emplois sont déterminés par l'article 19 du code des Caisses d'épargne et obéissent à un souci de sécurité. La question aujourd'hui est naturellement celle du "bouclage" de l'équilibre dans un contexte de décollecte et l'objectif est de mieux formaliser le TRE, y compris par une convention de gestion avec la Caisse.

Abordant en second lieu le rôle de la Caisse des dépôts et consignations comme "auxiliaire de la puissance publique", M. Jean-Claude Trichet a souligné l'importance des évolutions récentes, le financement du Trésor passant désormais exclusivement par des instruments de marché. La Caisse des dépôts et consignations intervient donc, de façon spontanée et au même titre que d'autres investisseurs, par le truchement du marché.

Dans ces conditions, le dialogue avec la Caisse des dépôts et consignations s'établit sur des bases renouvelées : essentiellement sur la base de la grande compétence de la Caisse en tant que "spécialiste des valeurs du Trésor" (au côté d'autres institutions françaises ou étrangères).

S'agissant des actions, la Caisse joue un rôle important qu'elle se doit d'exercer de manière responsable, sans qu'existent dans ce domaine de relations privilégiées. La Caisse des dépôts et consignations serait de toute façon incapable de juguler une crise majeure, par définition de dimension internationale. Elle pouvait avoir cette capacité il y a dix ans, mais elle est désormais un investisseur parmi d'autres, compte tenu de l'explosion des volumes traités sur les marchés financiers.

Sur le marché monétaire, la Caisse des dépôts et consignations est un acteur extrêmement important, mais elle ne "fait pas le marché".

La Banque de France, elle-même, est active sur le marché des taux, elle peut "faire le jour le jour" mais à trois mois, la logique des marchés l'emporte dont les évolutions se déterminent bien souvent à Tokyo ou à Singapour.

Au total, le financement du Trésor français a connu une évolution spectaculaire notamment par un véritable *"marketing mondial des valeurs du Trésor"*. Cette évolution entraîne une banalisation des intervenants jadis déterminants.

Répondant aux divers intervenants, M. Jean-Claude Trichet a précisé que les négociations avec le Crédit Mutuel sur le livret bleu avaient pour objet de traiter, en matière de centralisation et d'affectation des fonds d'épargne, le Crédit Mutuel comme les autres réseaux de collecte de l'épargne défiscalisée.

En 10 ans, la totalité des fonds du livret bleu sera affectée, par fractions successives, au financement du logement social. Le Crédit Mutuel pourra employer une partie de ces ressources au financement direct de prêts au logement social, le solde étant centralisé à la Caisse des dépôts. Il a souligné l'importance de la contrainte européenne et a indiqué qu'un groupe de travail avait été mis en place avec la Caisse des dépôts et consignations pour réfléchir à cette contrainte.

Il lui a semblé que les règles communautaires n'imposaient pas nécessairement une modification du statut de la Caisse des dépôts et consignations.

Il a estimé que la Caisse des dépôts et consignations occupait une place spécifique et précieuse dans le paysage financier français marqué par une formidable faiblesse du fait de l'absence de fonds de pension comme il en existe dans les pays anglo-saxons, l'absence d'un "môle" de retraite comme en RFA, voire l'absence de "mammoth financier" que peuvent être les Generali en Italie. De ce point de vue, la Caisse des dépôts et consignations est un des *"môles incontestablement français"* sur lequel on peut s'appuyer. D'un point de vue strictement technique, un démembrement de la Caisse des dépôts et consignations n'a pas semblé opportun à M. Jean-Claude Trichet, tant que notre pays ne disposera pas d'autres institutions du même poids.

Il s'est interrogé sur la notion d'actionnaire de la Caisse des dépôts et consignations. Selon M. Jean-Claude Trichet, la Caisse des dépôts et consignations a bien un actionnaire, l'Etat ; c'est du moins la thèse du Trésor, quand bien même toute institution rêve d'être *"suspendue en l'air"*.

En revanche, la tutelle de la Caisse relève d'un jeu subtil entre le Gouvernement et le Parlement. Une banalisation de la Caisse entraînerait indubitablement un changement dans ses relations avec le Parlement qui n'aurait pas alors de raison d'être représenté à la Commission de surveillance.

Quant au rôle éventuel de la Caisse des dépôts et consignations comme banque de participations (à l'image de l'IRI italienne), M. Jean-Claude Trichet a rappelé que l'important était de disposer d'un certain nombre de "môles" publics ou privés (et non d'entreprises publiques "marchant au canon"). Pour lui, l'UAP, les AGF, la Caisse des dépôts et consignations, le Crédit Lyonnais, la BNP, mais également Axa ou la Société Générale forment une sorte d'*"équipe de France"*.

**Audition de M. Alain LE RAY,
Président du Conseil de surveillance du Centre national des Caisses
d'épargne et de prévoyance**

et de M. Jean-Pierre THIOLON, Président du Directoire

Mercredi 25 septembre 1991

MM. Alain Le Ray et Jean-Pierre Thiolon ont présenté, dans un bref exposé liminaire, le contenu et la nature des liens qui unissent la Caisse des dépôts et consignations et le réseau des caisses d'épargne. D'emblée, ils les ont qualifiés "de très affectifs, donc parfois conflictuels". Depuis 1837 toutefois, les réconciliations ont été fréquentes, ont-ils ajouté.

Les caractéristiques de ces liens ont nettement évolué dans le temps : d'institutionnels pour l'essentiel, ils sont progressivement devenus plus nettement contractuels. Jusqu'au début des années 1980, en effet, le réseau des caisses d'épargne a pour fonction principale de collecter des fonds garantis par l'Etat ; la Caisse des dépôts apparaît, dès lors, comme l'instrument le plus efficace au service de la responsabilité financière qu'elle a prise vis à vis de l'épargne. La centralisation de la totalité des ressources collectées par les caisses d'épargne auprès de la Caisse des dépôts trouve là sa justification.

Par la suite, la désimbrication du réseau et de la Caisse des dépôts s'effectue en plusieurs étapes :

- 1978 :** autorisation pour les caisses d'épargne d'émettre des chèques
- 1983 :** réforme des caisses d'épargne
- 1984 :** loi bancaire
- 1987 :** possibilité offerte au réseau d'accorder des prêts aux entreprises et application d'une fiscalité de droit commun
- 1991 :** prolongation de la réforme.

A partir de 1983, le réseau est alors doté d'un organe central : le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance (CENCEP). Il crée une garantie propre pour les produits autres que ceux affectés de la garantie de l'Etat : il a désormais, en effet, le pouvoir de les commercialiser. La mise en place des sociétés régionales de financement (SOREFI) devait en outre permettre d'attendre la restructuration du réseau : leur disparition en 1991 est la marque d'un processus de regroupement des caisses désormais en voie d'achèvement.

Au terme de cette évolution, il apparaît un risque de contradiction dans le lien qui continue d'unir le réseau de plus en plus banalisé commercialement et juridiquement soumis aux contraintes de la loi bancaire et à la réglementation

européenne, et la Caisse des dépôts, établissement qui demeure dans son organisation et ses missions tout à fait atypique.

Le poids relatif encore important de certaines formes d'épargne administrée de type livret A et l'habitude, n'expliquent pas seuls la persistance d'un partenariat aussi dense entre les deux ensembles. La bonne ou la mauvaise santé des caisses d'épargne a des répercussions économiques et politiques importantes qui expliquent également que les pouvoirs publics aient voulu pérenniser la présence sécurisante de la Caisse des dépôts, d'autant que l'absence de propriétaire -les caisses d'épargne n'ont pas d'actionnaires- renforce d'une certaine façon la responsabilité de l'Etat : il peut paraître normal que la Caisse des dépôts soit l'instrument par lequel il l'exerce.

Enfin, aucun gouvernement n'a voulu prendre la responsabilité d'un affrontement avec la Caisse des dépôts, ni peut-être la priver des facilités de trésorerie qu'elle en tire, en autorisant le réseau des caisses d'épargne à recourir à d'autres investisseurs pour le placement sur le marché de ses liquidités dont le montant dépasse tout de même aujourd'hui 80 milliards de francs.

Pour l'avenir, la présence de la Caisse des dépôts au sein du réseau est ainsi considérée par M. Jean-Pierre Thiolon : une présence *"intelligente et utile"*, dont les limites sont définies et l'évolution clairement fixée afin d'éviter tout conflit d'interprétation.

Car les relations étroites avec la Caisse présentent indubitablement des avantages : pour les fonds garantis par l'Etat, leur centralisation par la Caisse des dépôts est sécurisante. Pour les fonds appartenant en propre au réseau, l'ingénierie offerte par cet établissement pour leur gestion se révèle, au moins à moyen terme, la solution la plus facile à mettre en oeuvre et sans doute la moins coûteuse.

Mais les liens doivent être très précisément définis : certains gardent assurément un caractère institutionnel. Il s'agit de la centralisation à la Caisse des dépôts des ressources déposées sur les livrets défiscalisés ainsi que de la gestion des 80 milliards de francs de liquidités. L'avenir des relations institutionnelles est très largement fonction de celui du livret A. Il est donc clair pour les deux intervenants qu'elles sont appelées à disparaître à terme au profit exclusif d'un partenariat acquis dans la réalité depuis le courant des années 1980.

"Ce partenariat doit en outre reposer sur des bases strictement contractuelles et bénéficier également à l'un et à l'autre." Il ne serait pas admissible, par exemple, que la Caisse impose au réseau de commercialiser des produits financiers qui n'intéressent pas celui-ci, ou à l'inverse l'empêche de développer certaines activités qui lui sont nécessaires.

Ainsi, si la Caisse des dépôts doit être présente dans le réseau, elle ne peut d'ores et déjà détenir dans les différents établissements qui sont affiliés à celui-ci qu'une situation minoritaire. De ce point de vue, la précision apportée par la loi de juillet 1991 -la Caisse ne détient que 35 % au plus du capital du CENCEP-

constitue l'indication claire que souhaitent les responsables du réseau : la présence institutionnelle de la Caisse des Dépôts se trouve ainsi confirmée, avec la sécurité qu'elle apporte ; elle incite par ailleurs au développement privilégié d'un partenariat contractuel, mais cette présence explicitement minoritaire conduit à considérer que la Caisse des dépôts ne peut ni user de sa présence institutionnelle pour forcer au partenariat contractuel, ni au-delà des textes, revendiquer une responsabilité financière particulière qui viendrait limiter la responsabilité globale que la loi bancaire confie aux organes centraux des réseaux décentralisés et à eux seuls.

Autre signe de la banalisation du rôle de la Caisse des dépôts au sein du réseau : le partenariat avec d'autres établissements s'est considérablement développé ces dernières années.

Répondant aux différents intervenants, MM. Alain Le Ray et Jean-Pierre Tholon ont ensuite abordé le thème du statut juridique des caisses d'épargne. Celles-ci s'apparentent très largement à des fondations puisqu'elles ne sont pas détenues par des actionnaires. Jusqu'à une date récente, du reste, la question de leur propriété ne se posait pas puisque l'Etat garantissait les risques attachés à l'emploi de l'ensemble des fonds qu'elles collectaient. L'efficacité économique du système, assuré par l'adossement à la Caisse des dépôts, a également contribué à occulter le problème.

M. Jean-Pierre Tholon a estimé qu'une modification du statut conduisant par exemple à ouvrir le capital des Caisses d'épargne (par le biais de la mutualisation ou de la transformation en société anonyme) serait prématurée car celles-ci disposent aujourd'hui de fonds propres suffisants. Mais, il n'est guère douteux selon lui que ce point, de même que l'avenir du livret A et les relations avec la Caisse des dépôts, seront l'enjeu des modifications qui pourront être apportées ultérieurement à la loi de 1983.

Cette évolution pose à terme le problème du maintien de la spécificité des réseaux de caisses d'épargne au regard de la banalisation de leurs activités. Elle doit d'ailleurs être posée au niveau européen où l'on constate des situations très variées d'un pays à l'autre. M. Jean-Pierre Tholon a, sur ce sujet, exprimé le souhait que les caisses d'épargne françaises continuent d'offrir une alternative aux banques mutualistes et aux banques commerciales. La relative banalisation de leurs structures ne doit pas, en effet, entraîner celle de leur raison sociale.

Il a ainsi estimé qu'il était souhaitable que le réseau maintienne sa place dans le secteur des prêts aux collectivités locales, où il détient déjà 20 % du marché. En revanche, la prudence continue de s'imposer dans le domaine des prêts aux entreprises pour lesquels il n'est pas un partenaire traditionnel.

D'une façon générale la concurrence du secteur bancaire ne provoque pas d'inquiétude chez les deux intervenants. M. Jean-Pierre Tholon a ainsi donné certaines indications chiffrées prouvant que le coût de l'intermédiation dans le réseau se comparait avantageusement à celui d'autres établissements.

Les autres questions des membres du groupe d'études ont porté sur le livret A.

MM. Alain Le Ray et Jean-Pierre Thiolon ont tout d'abord rappelé l'absolu cloisonnement entre la fonction de collecte exercée par les caisses d'épargne et la centralisation effectuée par la Caisse des dépôts. Les difficultés pouvant survenir en aval au niveau des emplois, notamment les réactions qu'ont pu provoquer certaines opérations financières décidées par la Caisse n'appellent aucune remarque du réseau. La garantie de l'Etat est en outre un puissant protecteur du système.

En revanche, les difficultés liées à la décollecte ne peuvent laisser indifférentes les caisses d'épargne. Le livret A, en effet, continue de représenter 35 % des comptes d'exploitation du réseau : sa disparition brutale aurait assurément des conséquences désastreuses sur l'activité des caisses. Il vaut donc mieux "laisser faire les choses". Selon M. Jean-Pierre Thiolon, les fonds déposés sur livrets défiscalisés devraient, dans les cinq ou six années à venir, se reporter "en douceur" sur d'autres produits également proposés par le réseau.

**Audition de M. Yves COUSQUER,
Président de La Poste,**

**accompagné de M. Jacques LENORMAND,
Directeur des clientèles financières**

Mercredi 22 janvier 1992

Traitant de la nature et du contenu des relations entre La Poste et la Caisse des Dépôts, M. Yves Cousquer a tout d'abord abordé la collecte et la centralisation de l'épargne défiscalisée.

Rappelant les dispositions de l'article 19 du Code des Caisses d'Épargne, qui précisent que La Poste est tenue de verser à la CDC toutes les sommes reçues des déposants sur les livrets A et B, M. Yves Cousquer a indiqué que la gestion financière et l'emploi des fonds d'épargne relevaient de la compétence de la Caisse des Dépôts.

Avant la réforme du statut de La Poste (loi du 2 juillet 1990), le budget annexe recevait l'intégralité des revenus tirés de l'emploi des fonds d'épargne, diminués du taux d'intérêt servi aux déposants. Cette marge a représenté, en 1990, environ 3,9 % de l'encours.

Depuis la réforme de juillet 1990, l'exploitant doit recevoir une commission qui couvre le coût de la collecte, comporte une incitation à la collecte et tient compte de l'évolution de la productivité (1). Cette commission est déconnectée du rendement des placements réalisés par la Caisse, comme du taux d'intérêt servi aux déposants. Son taux a été fixé à 1,5 % pour 1992 par le contrat de plan de La Poste (2). Ce nouveau régime entraînera une baisse des recettes d'exploitation de La Poste. En revanche, disparaît un aléa dont La Poste avait à souffrir : l'absence de visibilité quant à la marge qu'elle recevait ; les écarts étaient souvent importants entre les prévisions faites par la Caisse des Dépôts et le résultat effectif.

Ce mécanisme est différent du régime applicable aux Caisses d'épargne de l'Ecureuil (0,75 % au jour le jour ; compte tenu de l' "effet quinzaine", le différentiel s'établit de 0,12 à 0,15 % des encours ; l'effet "Minjoz" (ristourne sur prêts) peut être évalué à 0,4 % de l'encours : soit au total une rémunération des fonds du livret A de 1,3 %) ; compte tenu en outre du livret B, la rémunération du réseau des Caisses d'épargne Ecureuil s'établit à 1,6 % contre 1,5 % pour La Poste.

1. Voir in fine.

2. Voir in fine.

Or, cette dernière a un coût de collecte particulièrement important du fait des caractéristiques de sa clientèle : sur 19 millions de livrets A, 10 millions représentent un encours de 1,8 milliard de francs, soit en moyenne moins de 200 francs par livret ; 3 millions de livrets fonctionnent de surcroît comme des comptes courants (et en tiennent lieu souvent) avec parfois plusieurs opérations par jour.

Bien que La Poste ne soit pas concernée par la gestion financière et l'emploi des fonds d'épargne, M. Yves Cousquer a estimé qu'il était important de faire connaître à la clientèle l'utilisation donnée aux fonds déposés et l'utilité de La Poste comme collecteur d'épargne.

De même, s'agissant du mécanisme de garantie de fonds d'épargne qui échappe à la compétence de La Poste, M. Yves Cousquer a estimé qu'une telle garantie de l'Etat pouvait être un argument commercial porté à la connaissance de la clientèle.

Toutefois, il lui a semblé clair que le niveau de prélèvement opéré par l'Etat sur le Fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne (FRGCNE) (4,975 milliards de francs pour 1992) avait pour objet de réaliser la neutralité du coût budgétaire pour l'Etat de la remise en ordre de la rémunération des prestations versées par l'Etat à La Poste : rémunération des CCP, aide au transport de la Presse.

Au fond, la rémunération de la collecte des CCP (centralisée au Trésor) et de l'épargne défiscalisée (centralisée à la CDC) est au coeur des relations financières entre La Poste et l'Etat.

Abordant les relations "commerciales" avec la Caisse des dépôts en matière d'OPCVM, M. Yves Cousquer a tout d'abord indiqué que d'une façon générale La Poste était responsable de son "marketing" en matière de produits financiers. Pour les OPCVM, c'est elle qui teste les produits, définit l'offre acceptable dans le cadre de Sogeposte, filiale à 50/50 avec la Caisse.

Les OPCVM de La Poste (qui ont la personnalité morale en tant qu'OPCVM), c'est-à-dire, en fait, les titulaires de parts, supportent des frais de gestion qui couvrent à la fois la part de distributeur perçue par La Poste, la part de gestion de Sogeposte et les commissions de garantie et de dépositaire au profit de la Caisse des dépôts.

La Poste aurait toute possibilité, technique et juridique, de s'adresser à d'autres organismes pour remplir la fonction exercée par la Caisse.

M. Yves Cousquer a observé toutefois que La Poste n'a pas intérêt à s'adresser aux réseaux directement concurrents (grandes banques nationales à réseau), mais pourrait s'adresser au Crédit national ou à Suez par exemple. Les volumes traités (de l'ordre de 10 milliards de francs pour le fonds commun de placement Evolys récemment lancé) impliquent également que la fonction de garantie soit assurée par un organisme ayant une large surface financière. Ainsi la

notation des Sicav ("triple A" pour deux Sicav monétaires de La Poste obtenu en 1991) dépend certes du choix des titres détenus par la Sicav, mais également de la qualité du dépositaire.

La Sogeposte créée en mai 1988 répond de la part de la Caisse des Dépôts au souci de la COB de séparer la gestion des OPCVM des autres activités d'intermédiation et de définir des relations de partenariat avec le réseau de La Poste (comme l'Établissement l'a fait pour les autres réseaux Ecureuil et Trésor). Cette société est une société anonyme co-détenue par La Poste et la Caisse, dont le directoire est présidé par un représentant de la Caisse et le conseil de surveillance par un représentant de La Poste.

S'agissant des liens entre La Poste et la CNP, M. Yves Cousquer a rappelé qu'ils résultaient d'une coopération de longue date. Depuis 1868, la Poste est le réseau de vente de la CNP. Traditionnellement La Poste est représentée à la Commission supérieure de la CNP.

La Poste aujourd'hui a la responsabilité de l'offre et de l'animation du réseau. De même que pour les OPCVM avec la CDC, cette coopération avec la CNP s'organise au sein d'une filiale, Préviposte, dont le capital est détenu par la CNP mais dans le conseil d'administration de laquelle la moitié des Administrateurs représentent La Poste.

Aujourd'hui, le réseau de La Poste réalise 60 % du chiffre d'affaires de la CNP dans l'assurance-vie (Ecureuil 25 %, Trésor 15 %). En revanche, s'agissant des assurances collectives (notamment liées aux prêts immobiliers), le réseau du Crédit Agricole est prédominant (la moitié environ de cette activité).

S'agissant des relations institutionnelles entre La Poste et la CDC, M. Yves Cousquer a estimé que Mme Hélène Ploix, directeur général adjoint de la CDC, siégeait au Conseil d'administration de La Poste, non pas en tant que représentant de la CDC, mais intuitu personae en tant que personnalité qualifiée. Il a estimé qu'il ne serait pas anormal que le président de La Poste puisse siéger à la Commission de surveillance de la CDC au même titre que le président du Conseil de surveillance du Centre national des caisses d'épargne (CENCEP).

Abordant les relations de La Poste avec d'autres partenaires que la CDC, M. Yves Cousquer a estimé que le cadre réglementaire était très ouvert et que les conventions avec la CDC ou la CNP, l'une et l'autre partenaires traditionnelles de La Poste, étaient identiques à celles du marché, notamment en termes de rémunération.

La Poste est autonome et peut contracter avec d'autres institutions. Sa taille lui permet de faire jouer la concurrence. Mais, en sens inverse, elle limite le nombre de partenaires possibles.

En outre, la clientèle "achète La Poste", c'est-à-dire une image de sécurité. L'exploitant doit donc être particulièrement vigilant sur les produits qui doivent présenter une image de sérieux et de sécurité.

Ainsi, ce que peut rechercher La Poste est la "non exclusivité" et le processus d'évolution est nécessairement lent et passe par le recours à de grandes institutions françaises ou étrangères, de préférence sur des produits spécifiques.

La structure de l'encours de la collecte de La Poste marque elle-même la prédominance de "deux partenaires massifs", l'Etat et la CDC, puisque les fonds de la Caisse Nationale d'Epargne (Livrets A, B, LEP, Codevi) représentent 50 % environ de l'encours (300 milliards de francs sur 600 milliards de francs) et les CCP 25 %. La part des OPCVM et des produits d'assurance (y compris PEP) constituant le reliquat (25 %).

En revanche, l'évolution des flux est significative : décollecte de l'ordre de 2 % pour le livret A, stabilité pour les CCP, vive progression des OPCVM (+ 29 milliards de francs en 1991, + 9 milliards en 1990) et des produits d'assurance (+ 13,2 milliards de francs en 1991, + 10,5 milliards de francs en 1990). Dans ces deux domaines, les performances de La Poste sont meilleures que celles du marché.

Pour le reste, les relations de La Poste avec la CDC ou d'autres partenaires ne dépendent pas que de l'exploitant.

Dans le domaine de l'assurance, l'activité de La Poste subit peu de contraintes réglementaires, mais doit prendre en considération son environnement : l'évolution de la CNP et de la place que peut occuper La Poste dans son capital face notamment au réseau Ecureuil et au Crédit Agricole ; l'égalité devant la concurrence (cf. le recours à Bruxelles de la fédération des Assurances) qui pose le problème de relations exclusives ou non entre La Poste et la CNP (en dehors de l'assurance voyage, domaine dans lequel La Poste est partenaire de la GMF).

De même, s'agissant des prêts qui pourraient être accordés pour le compte d'un établissement bancaire, l'évolution du dossier dépend d'abord des conclusions du débat parlementaire engagé, ensuite des décisions du gouvernement.

(1) Cf. article 11-2° du cahier des charges de La Poste : "La Poste procède à la centralisation intégrale des fonds reçus au titre des livrets A et B de la CNE à la Caisse de dépôts et consignations selon des modalités précisées par une convention conclue avec la Caisse des Dépôts et consignations. Cette convention, qui est approuvée par le ministre chargé des postes et télécommunications et par le ministre chargé de l'économie et des finances, précise les conditions de tenue des comptes.

Et article 38-6° a) : "La gestion administrative et commerciale des livrets A et B de la CNE assurée par La Poste pour le compte de l'Etat, dans les conditions prévues par l'article 11 du présent cahier des charges, fait l'objet d'une commission prenant en compte le coût de collecte, les gains de productivité et une incitation à la collecte, selon des modalités fixées par le contrat de plan. Cette commission est due à La Poste quel que soit le rendement du portefeuille géré par la Caisse des Dépôts et consignations.

Ce régime de rémunération prendra effet le 1er janvier 1994. Jusqu'à cette date, le contrat de plan établira un système de transition du régime actuel de rémunération des fonds déposés vers le régime décrit ci-dessus."

(2) Cf. article 10 du contrat de plan de La Poste : "Une rémunération est versée mensuellement par la Caisse des Dépôts et consignations au titre des fonds des livrets A et B de la CNE. Elle est assise sur le

solde moyen des dépôts constaté en application des règles de centralisation fixées par convention entre La Poste et la Caisse des Dépôts et consignations.

Cette rémunération est fixée à 1,5 % en 1992.

Le mécanisme d'incitation à la collecte mentionné à l'article 38 du cahier des charges est assuré de la manière suivante :

- si l'avoir total des livrets A et B (y compris les intérêts capitalisés) constaté en fin d'année excède le montant atteint à la fin de l'année précédente diminué de 2 %, La Poste reçoit de la Caisse des Dépôts et consignations un complément de rémunération égal à 5 % de cet excédent ;

- à l'inverse, si l'avoir constaté en fin d'année n'atteint pas l'objectif mentionné à l'alinéa précédent, La Poste restitue à la Caisse des Dépôts et consignations un montant égal à 2,5 % de la différence ;

- ce mécanisme ne peut aboutir à ce que la rémunération totale reçue au titre de l'exercice soit supérieure ou inférieure de 0,05 % aux niveaux indiqués ci-dessus."

**Audition de M. Jean LIMON,
président du Conseil supérieur du notariat,
de M. Jacques BEHIN, ancien président,
et de M. Hubert GENCE, premier vice-président**

Mercredi 22 janvier 1992

M. Jean Limon a, en premier lieu, décrit les règles relatives au dépôt des fonds de tiers détenus par les notaires. Les notaires ont l'obligation de déposer à la Caisse des dépôts les fonds détenus pour le compte de tiers depuis plus de trois mois. En ce qui concerne les fonds détenus à titre professionnel depuis moins de trois mois, les notaires peuvent les déposer à la Caisse des dépôts ou aux Chèques postaux. En outre, les notaires exerçant leur activité dans des communes de moins de 30.000 habitants ont la possibilité de s'adresser au Crédit agricole.

L'encours de ces dépôts étant lié, dans une certaine mesure, au niveau d'activité sur le marché immobilier, a baissé en 1991 par rapport à 1990 et devait s'établir en moyenne, sur l'année écoulée, entre 50 et 55 milliards de francs.

Si la majorité des notaires effectue l'essentiel de leurs dépôts auprès du Crédit agricole, la Caisse des dépôts et consignations n'en concentre pas moins les deux-tiers - environ 40 milliards de francs (encours moyen pour 1991) - de l'encours. Ainsi que le souligne M. Jean Limon, les rapports entre la profession et la Caisse sont donc de longue date de "*partenariat très proche*".

Précisant les enjeux, M. Jacques Béhin devait par la suite indiquer qu'en terme de flux, le volume financier annuel traité par les notaires s'élevait à environ 2.000 milliards de francs dont 1.500 milliards sont effectivement déposés auprès de la Caisse des dépôts, des Chèques postaux ou du Crédit agricole. L'importance des sommes qui transitent par leur comptabilité, d'une part et, d'autre part la qualité "*d'officiers ministériels*" des notaires agissant sur "*délégation de l'Etat*" et soumis au respect "*d'une éthique très forte*", selon les termes de M. Jean Limon, imposent la mise en oeuvre d'un dispositif garantissant une totale sécurité aux détenteurs et aux destinataires des fonds.

De ce point de vue l'obligation faite par la réglementation de s'adresser aux trois grands établissements précités est une solide garantie. Ce constat conduit d'ailleurs le président du Conseil du notariat à caractériser les rapports entre les notaires et ces établissements comme formant non une "*liaison affective*" mais une "*liaison de raison*".

Dans le même ordre d'idées, M. Jean Limon devait souligner son fort attachement à la règle selon laquelle les fonds déposés auprès de la Caisse des

dépôts ou du Crédit agricole ne sont rémunérés qu'au taux de 1 %. Les sommes ainsi perçues n'ont d'ailleurs pas, à proprement parler, le statut d'une "juste rétribution" mais plutôt celui de "participation partielle aux frais de gestion" des dix millions de comptes-clients gérés annuellement par les 7.500 notaires français.

Plusieurs raisons militent dans le sens d'une pérennisation du monopole des trois établissements dépositaires des fonds détenus par les notaires pour le compte de tiers ainsi que pour le maintien du taux de 1 %.

Au premier chef, si les sommes reçues en dépôt par les notaires et placées ensuite auprès de la Caisse des dépôts ou du Crédit agricole devaient être rémunérées à des taux de 3 % ou 4 %, il paraît clair que, sous la pression légitime de la clientèle, les montants ainsi dégagés devraient de toute façon être rétrocédés au déposant et ne pas profiter au notaire lui-même. Par ailleurs, la très faible durée d'immobilisation des fonds transitant par les comptes des notaires - de 48 heures à quelques jours - limite l'intérêt du principe d'une telle rémunération et rend son calcul, de surcroît, techniquement difficile à assurer.

Pour ceux des fonds versés qui le sont au titre de mutations à titre onéreux d'immeubles, une commission réunie en 1990, sous l'égide des ministères des finances et de la justice, était parvenue à la conclusion que la Caisse des dépôts pourrait éventuellement indemniser l'Etat pour le délai pouvant excéder plusieurs semaines entre la levée des fonds par le notaire et le versement effectif des droits d'enregistrement au Trésor.

D'autres cas très marginaux de dépôts représentant des sommes immobilisées pour une période de plusieurs mois -cessions de fonds de commerce, successions aux caractéristiques complexes- peuvent, en règle générale, être effectués dans des conditions acceptables pour le détenteur des fonds grâce à la mise en oeuvre de conventions autorisant le dépôt final du produit sur un compte séquestre rémunéré. La pratique de la caution bancaire est également très répandue dès lors que les capitaux immobilisés atteignent un montant élevé.

Les notaires eux-mêmes sont, en second lieu, demandeurs d'un système dans lequel leurs dépôts sont très faiblement rétribués. Rappelant le caractère de participation aux frais de gestion des comptes-clients de l'application du taux de 1 %, M. Jean Limon devait indiquer que, s'il devait y avoir une évolution, il serait envisageable, à l'extrême, qu'elle ait pour objet la suppression de toute rémunération, à l'instar du régime applicable aux dépôts effectués auprès des Chèques postaux. A contrario, une rémunération conséquente constituerait un mécanisme incitatif à certaines déviations : retards dans le reversement des sommes reçues en dépôts, appels anticipés de fonds, etc...

Enfin, M. Jacques Béhin a détaillé le dernier argument qui s'oppose à une modification du système existant en rappelant que la commission ministérielle précitée avait évoqué la possibilité de substituer un accord de place au monopole de la Caisse des dépôts, des Chèques postaux et du Crédit agricole. Toutefois, les impératifs de sûreté et de contrôle très étroit pesant sur les fonds transitant par les comptes des notaires interdisent "l'éparpillement" des sommes auprès d'un trop

grand nombre d'établissements bancaires. Il aurait fallu, en conséquence, restreindre l'accès à ces fonds à quelques grandes banques exclusivement françaises et encourir peut-être, à terme, le risque d'une condamnation par la Cour de justice des communautés européennes pour non-respect des règles relatives à la concurrence.

En définitive, M. Jean Limon a fortement souligné le souhait de voir assurée la pérennité du système ; non que le notariat ait intérêt à défendre un monopole mais parce que le mécanisme actuel offre toute garantie au regard de l'exigence de sécurité imposée par la gestion de fonds appartenant à des tiers.

Abordant enfin les autres aspects que prennent les relations entre les notaires et la Caisse des dépôts ou le Crédit agricole parallèlement au lien institutionnel créé par l'obligation de dépôt des fonds des tiers, M. Jean Limon a indiqué que ces deux établissements avaient notamment participé au financement de onze centres de formation des notaires, le premier pour un total de 20 millions de francs et le second pour 10 millions de francs. Ces accords de financement doivent être prolongés dans un proche avenir.

**Audition de M. Robert LION,
Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations**

**accompagné de Anne de BLIGNIÈRES
chargée des relations avec le Parlement
du groupe Caisse des dépôts**

Mercredi 29 janvier 1992

Abordant la question de la spécificité "*effective ou souhaitable*" de la Caisse des dépôts, M. Robert Lion a souligné le caractère original de l'établissement public "*sui generis*" qu'est la Caisse, le statut particulier qu'est celui de son directeur général et la grande diversité de ses métiers.

Il a observé que la période récente était marquée davantage par un recentrage de l'activité de la Caisse que par sa diversification ; il a considéré que si, aujourd'hui, il fallait "*partir de zéro*", on ne construirait peut-être pas un ensemble aussi diversifié.

M. Robert Lion a ainsi indiqué que, depuis sa prise de fonction, il avait délibérément abandonné un certain nombre de métiers tels les prêts aux pays en voie de développement ou le financement par prêts de divers établissements financiers.

Puis, le directeur général a rappelé "*l'utilité*" de la Caisse des dépôts pour la collectivité nationale, s'interrogeant sur ses différentes missions.

Il a souligné tout d'abord, en tant qu' "*auxiliaire de la puissance publique*", "*l'intimité fonctionnelle*" qui liait la Caisse avec le Trésor qui se traduit par une "*pratique quotidienne*". Ainsi, lorsqu'il faut aider la Sécurité sociale à passer un cap difficile en fin d'année, c'est la Caisse des dépôts qui intervient à la demande du ministre chargé de l'économie et des finances (concours de trésorerie supplémentaire de 15 milliards de francs à l'ACOSS du 23 décembre 1991 au 6 janvier 1992), de même lorsque M. Edouard Balladur souhaite créer une caisse d'amortissement de la dette publique alimentée par les produits de privatisations, c'est à la Caisse des dépôts qu'il en confie la gestion.

S'agissant de la responsabilité considérable qui est celle de la caisse à l'égard de la "*chaîne financière*" qui va du livret A aux prêts aux ILM, elle peut être considérée comme un "*miracle quotidien*" puisqu'elle consiste à transformer des dépôts à vue en prêts à très long terme.

Le poids de la Caisse en fait un partenaire quasi obligatoire pour garantir les produits financiers distribués par La Poste compte tenu de l'importance des souscriptions et de l'absence de fonds propres de celle-ci. La sécurité du réseau des Caisses d'épargne, qui s'est resserrée est un souci permanent de la Caisse des

dépôts, partenaire et actionnaire de ce réseau. Renforcée depuis la réforme de 1983, elle est garantie par la Caisse ; l'efficacité de ce rôle est sans commune mesure avec celui du FDIC par rapport aux Caisses d'épargne américaines (Savings and loans).

De façon plus globale, M. Robert Lion a évoqué la mission "*moins écrite*" qui était celle de la Caisse comme "*pivot de la politique de l'épargne en France*" et qui est susceptible de se poursuivre dans le domaine des retraites. Il a souligné, à ce propos, le rôle de la caisse "*pour que l'épargne se porte bien en France*" car il a estimé que le niveau d'épargne n'était pas mauvais même si son affectation était une autre question.

Puis, M. Robert Lion a abordé le rôle de la Caisse sur la place de Paris. Il a souligné que l'Établissement était, avec la Banque de France, le seul prêteur net sur le marché monétaire, qu'il avait un rôle pionnier sur le marché obligataire, comme le montre la place essentielle qu'il occupe dans les opérations de restructuration de la dette obligataire des entreprises publiques (80 % du marché) et sur le marché des émissions en Ecus de la République Française.

Quant au marché des actions, M. Robert Lion a estimé que "*la place de Paris n'était pas ce qu'elle pourrait être*".

Dans le domaine du développement local, le directeur général a estimé qu'il était très sain que le Crédit Local ne détienne plus que 45 % du marché des prêts aux collectivités locales et a observé que la Caisse "*était appelée plus souvent qu'elle ne répondait*" pour participer au capital des sociétés d'économies mixtes locales, alors même que la formule connaît un succès qui ne se dément pas.

Après avoir évoqué les autres métiers de la Caisse (développement social, gestion d'établissement pour le compte de tiers, etc...) M. Robert Lion a souligné la tradition de service public qui était celle de la Caisse, appuyée sur l'expérience, le savoir-faire et une surface financière qui peut paraître considérable à l'échelle française, mais qui demeure simplement raisonnable à l'échelle mondiale.

Il a observé que l'Histoire était pour une large part responsable de ce qu'est la Caisse : très souvent, c'est l'Etat qui lui a demandé de relever un certain nombre de défis. Il peut arriver aussi à l'Établissement, puisqu'il est au carrefour de réseaux financiers, des réseaux locaux, de détecter l'émergence de certains problèmes de la société française (ce fut en 1955 l'aménagement de la construction, c'est aujourd'hui le problème des banlieues), et de proposer en retour aussi bien des dispositifs financiers que des actions techniques pour y remédier.

Il a estimé qu'il pouvait répondre par l'affirmative à la question "*la Caisse est-elle utile ?*" même si elle n'avait pu régler un certain nombre de problèmes, tels que :

- l'insuffisance de la place de Paris sur le marché des actions, malgré le souci qu'a été celui de la Caisse de favoriser le développement de sociétés de bourse indépendantes et son rôle de premier investisseur ;

- l'évolution inquiétante du livret A : le financement du logement social constitue un *"problème gigantesque"*, du même ordre que celui du financement des retraites. Or, la logique commerciale des réseaux conduit la Caisse, qui est leur partenaire, à fournir à ceux-ci des produits financiers directement concurrents du livret A. S'ils ne proposent pas de tels produits, ils perdent des clients ;

- le lourd dossier des filiales techniques (autour de C3D) : la Caisse a liquidé un certain nombre d'activités et d'entreprises et resserré les emplois : l'équilibre de C3D recentré est désormais atteint.

Abordant la deuxième partie de son propos, M. Robert Lion a estimé que, quelle que soit sa spécificité, la Caisse devait se voir reconnaître un certain *"droit à l'erreur"* car des milliers de décisions se prenaient chaque jour dans le groupe. Mais il a souligné que la *"pratique avait énormément évolué"* en matière de contrôle grâce à une double mutation : d'une part, renforcement du rôle de la Commission de surveillance au sommet, mise en oeuvre, d'autre part, d'une profonde décentralisation au sein du Groupe.

S'agissant du contrôle exercé par la Commission de surveillance, M. Robert Lion a reconnu que, lorsqu'il avait pris ses fonctions, la commission traitait, en général, de questions marginales mettant en jeu des masses financières de faible importance. Aujourd'hui, il a le sentiment d'être, au moins, autant *"tenu"* par la commission que peut l'être le mandataire social d'une entreprise par son conseil d'administration ou son conseil de surveillance.

Il a ainsi indiqué qu'aujourd'hui la direction générale ne pourrait pas s'engager dans une opération comme celle visant la Société Générale sans l'accord, non pas du seul président de la Commission de surveillance, mais de la commission elle-même. Ce qui revient à dire, compte tenu de l'impératif de secret qui s'impose à de telles opérations, que la Caisse des dépôts ne pourrait aujourd'hui les entreprendre.

M. Robert Lion a indiqué qu'il ne s'attristait pas d'une telle évolution.

De même, le soutien accordé en 1987 à Valéo, à la demande du Gouvernement, ferait l'objet aujourd'hui d'une consultation de la Commission de surveillance.

Bien entendu, la Caisse doit pouvoir intervenir, dans des cas d'intérêt général, et même, s'il le faut, de manière *"fracassante et visible"*, après l'accord de sa Commission de surveillance.

Plus généralement, le directeur général a indiqué que l'évolution du rôle de la Commission de surveillance se traduit par un approfondissement des méthodes de travail : élaboration d'un planning annuel de travaux, constitution de dossiers très élaborés, recours à des sous-commissions ou à des rapporteurs de la commission de surveillance. Il a précisé que lorsque la commission émettait un avis réservé, la direction générale s'abstenait généralement de poursuivre son projet,

quand bien même cet avis n'est pas juridiquement contraignant : la Caisse des dépôts ne peut, en aucun cas, être considérée comme un "électron libre".

Puis le directeur général a souligné l'importance des contrôles que la Caisse s'était donnée, de sa propre initiative, du fait de la décentralisation de ses structures.

Aujourd'hui, une "foule d'organes sociaux coiffent les entités du groupe" qui leur rendent des comptes : l'effort de "transparence" réalisé par la Caisse peut être ainsi "mis au pluriel" du fait "des regards multiples" portés sur les activités du groupe, au travers des personnalités diversifiées qui siègent dans les différents organes sociaux (CLF et ses filiales, SCIC dont le capital a été ouvert à des partenaires extérieurs, organes sociaux des différentes OPCVM, etc...) mais également de la présence de membres de la Commission de surveillance dans les organes sociaux de la CNP, du CLF, de C3D et de CDC-Participations.

Le directeur général a toutefois estimé que, le "fin du fin" restait la privatisation partielle qui introduisait un "contrôleur ultime : les marchés financiers", sachant qu'avant même cette étape ces derniers pouvaient s'exprimer par l'intermédiaire du "rating" (notation) attribué au groupe de la Caisse des dépôts.

M. Robert Lion a donc estimé que la Caisse vivait une "réforme continue". Il en a rappelé les éléments les plus récents : ouverture du capital de la SCIC, introduction du CLF en bourse, création d'une direction des fonds d'épargne, création de CDC-Participation dotée d'un conseil d'administration, mise en place d'un budget de la Caisse des dépôts qui s'apparente désormais à un vrai budget d'entreprise.

M. Robert Lion s'est déclaré favorable à cette réforme progressive mise en oeuvre par la Caisse elle-même. Progressif ne veut pas dire lent : les réformes sont fortes ; il s'agit d'une réforme continue. En revanche, réformer la Caisse de façon "spectaculaire et visible mettrait en cause, sinon les colonnes du temple, du moins des points d'ancrage de la société française".

Ainsi, la Commission européenne pourrait saisir cette occasion pour remettre en cause le livret A dont la banalisation suivrait de près celle de la Caisse ; seraient remis en cause, ce faisant, le financement du logement social et l'équilibre des ALM. "Chambouler la CDC" priverait le réseau des caisses d'épargne et la Poste d'un apport utile ; il en serait de même de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ou du Trésor, qui ont besoin l'un et l'autre de la Caisse.

En outre, une réforme spectaculaire de la Caisse poserait le problème des personnels du groupe, composé pour partie de fonctionnaires et pour partie de contractuels de droit privé, déjà inquiets par les réformes en cours, notamment la réforme du statut de la CNP qui entraîne la mise en position de détachement d'environ 1.800 personnes.

En conclusion, M. Robert Lion a indiqué que la Caisse des dépôts, comme tout corps vivant ayant une longue histoire, n'était pas un ensemble

parfaitement cohérent. Son utilité ne peut rester figée : elle continuera de faire évoluer ses missions et métiers actuels, et restera ouverte à des missions et métiers nouveaux si l'Etat le lui demande ; parmi ceux-ci, ce fut récemment l'environnement ; demain, ce sera sans doute les retraites.

Ainsi, le directeur général a-t-il souhaité que le groupe de la Caisse des dépôts demeure un auxiliaire de l'Etat, compétent et puissant -sa taille n'est d'ailleurs pas considérable au plan international- mais également mobile, c'est-à-dire capable à la fois de se recentrer mais également de répondre à des missions nouvelles, professionnel sur ses métiers. Rappelant que son groupe n'était pas *"lourd au plan international mais à peu près à l'échelle européenne"*, M. Robert Lion a souligné que, dans la compétition internationale et la construction de l'Europe, il fallait des entités ayant à la fois *"la taille critique, la mobilité et la compétence"*.

Répondant aux divers intervenants, M. Robert Lion, sur les aspects internationaux, a fait part de son souci de *"briser le côté domestique qui a longtemps été celui de la CDC"*.

Il a souligné que les facteurs d'évolution susceptibles d'être imposés par les règles communautaires concernaient plutôt la *"périphérie de la Caisse des dépôts"* que l'Etablissement lui-même qui, non soumis à la loi bancaire, échappe ce faisant aux multiples directives bancaires. Le directeur général a indiqué que la Caisse faisait toutefois en sorte d'être rigoureusement *"dans la norme"*.

En revanche, le problème des réglementations techniques ou relatives à la concurrence peut se poser à l'égard des réseaux, celui de la Poste, celui des caisses d'épargne, celui des comptables du trésor qui distribuent des produits financiers. S'agissant du Livret A, dans la mesure où les fonds collectés par les caisses d'épargne sont utilisés hors marché au profit du logement social, Bruxelles ferme les yeux -tolérance expressément prévue par la réglementation-.

Revenant au problème du livret A, M. Robert Lion a reconnu, sur le mode de la boutade, que la Caisse était en *"pleine contradiction"* en proposant aux réseaux de la Poste et des caisses d'épargne des produits concurrents du livret A. Mais en l'absence de tels produits, la clientèle aurait quitté ces réseaux. Les banques elles-mêmes sont d'ailleurs dans une situation identique vis-à-vis de leurs dépôts à vue, auxquels elles tiennent beaucoup, mais qu'elles concurrencent en offrant de multiples produits financiers.

Le directeur général a estimé sur ce point que la vraie question était celle de la rémunération du livret A, trop faible par rapport aux taux d'intérêt à court terme (9,5 % à 10 % actuellement). L'amélioration de la fiscalité des SICAV monétaires, certes nécessaire pour éviter un déplacement des capitaux vers le Luxembourg, par exemple, n'en a pas moins *"torpillé"* le livret A.

Dans ces conditions, M. Robert Lion s'est déclaré partisan d'une rémunération flexible, indexée sur le marché, 3 ou 4 points au-dessous par exemple (contre 5 à 5,5 points actuellement), pour tenir compte de la sécurité absolue du

livret A. Une telle flexibilité devrait être recherchée également pour les emplois, qui obéissent aujourd'hui à des taux administrés.

Il a indiqué que les projections réalisées par la Caisse sur le financement du logement social par le livret A conduisaient *"impasse absolue"* à terme de quelques années, tant en ce qui concerne l'équilibre des sections d'épargne que les prêts aux HLM.

S'agissant des fonds propres de la Caisse des dépôts et consignations, M. Robert Lion a précisé qu'ils s'élevaient actuellement à 38 milliards de francs, dont 50 % en liquidités, le reste étant investi en immobilisations, immobilier, participations ; qu'ils étaient comparables aux fonds propres des grandes banques françaises, *"ni plus, ni moins"*, et que cela pouvait même être considéré comme trop peu par rapport aux risques potentiels qui sont ceux de l'Etablissement, notamment dans le secteur des prêts au logement social. La Caisse est dans les normes exigées par Bruxelles ou la BRI.

Il a estimé par ailleurs que la place de Paris souffrait d'un trop grand nombre d'intermédiaires, trop fragiles, de trop faible dimension et insuffisamment ouverts sur l'étranger.

Il a considéré que le rôle croissant de la Commission de surveillance avait été largement secondé par les initiatives de la direction générale ; il a estimé en effet qu'*"il n'était pas agréable d'être tout seul, de ne pas avoir d'autorité à qui répondre"*. Ainsi la direction générale est-elle allée au-devant des préoccupations de la Commission de surveillance en proposant un contrôle plus ferme sur les participations et sur les fonds d'épargne.

S'agissant de l'évolution des relations financières entre l'Etat et la Caisse, le directeur général a constaté que l'Etat, désormais, *"se penche beaucoup sur l'épaule de la CDC"*, eu égard au nombre de prélèvements ponctuels dont ont été l'objet tant les fonds propres de la Caisse que les fonds d'épargne ou les fonds gérés. Sur les seuls fonds d'épargne par exemple, l'Etat a prélevé 160 milliards de francs en quatre ans. Il a considéré que la réponse à ces ponctions qu'il a qualifiées de *"sauvages"* se trouvait dans une normalisation et une contractualisation de ces prélèvements et, s'agissant des entités *"périphériques"*, dans une modification de leurs statuts. Ainsi en a-t-il été de la création, puis de l'introduction en bourse du CLF, ainsi en est-il aujourd'hui de la réforme de la CNP.

Mais M. Robert Lion a rappelé que les prélèvements opérés par l'Etat n'avaient jamais nui aux épargnants ni aux déposants : la mission de sécurité, responsabilité première de la Caisse, n'a ainsi jamais été mise en défaut.

**Audition de M. Christian PIERRET,
député,
Président de la Commission de surveillance de
la Caisse des dépôts et consignations**

Mercredi 29 janvier 1992

Dans un propos liminaire, M. Christian Pierret a présenté ce qu'il appelle lui-même *"le jeu contemporain des dispositions prises en 1816 pour assurer le contrôle du Parlement"*. Son objectif, depuis son accession à la fonction de président de la Commission de surveillance en 1988, a été, en effet, *"d'affirmer le principe nécessaire"* du contrôle des assemblées sur la Caisse des dépôts et consignations, organisme puissant, qui plus est, véritable *"jardinier du marché financier"*.

Les modalités selon lesquelles s'exerce ce contrôle relèvent d'une tradition *"britannique et pragmatique, la plus consensuelle possible"*. Il n'en convient pas moins d'avancer vers une situation où la Commission de surveillance aura progressivement les pouvoirs d'un conseil d'administration, au sens que donne à ce terme la loi du 24 juin 1966.

Détaillant ensuite les résultats acquis en ce domaine, M. Christian Pierret a estimé que, grâce à son action, la Commission de surveillance était parvenue à imposer *"un contrôle plus rigoureux, plus fin"* sur les choix stratégiques effectués par la Caisse des dépôts sans pour autant se substituer à la direction dans l'exercice des tâches de gestion. En particulier, la résolution adoptée le 4 mai 1989 par la Commission de surveillance a permis de fixer des règles très précises quant à la nature des sujets qui doivent obligatoirement figurer à son ordre du jour : les orientations stratégiques du groupe, les relations entre la Caisse et ses filiales ainsi que les principes déontologiques qui régissent les interventions des personnels de l'Etablissement.

Précisant la portée de ce dispositif, M. Christian Pierret a indiqué notamment que dorénavant le président de la Commission de surveillance était directement saisi de tout projet visant une prise de participation de la Caisse des dépôts pour un montant supérieur à 50 millions de francs et qu'il portait lui-même à la connaissance de la Commission ce type d'opération. De même les engagements en faveur du logement social, en particulier les prêts aux organismes de HLM font-ils l'objet d'une saisine de la Commission de surveillance qui formule un avis.

En outre, une résolution adoptée en juillet 1991 permet à la Commission de nommer un rapporteur sur tout sujet qu'elle souhaite lui être soumis ; c'est ainsi qu'elle a récemment désigné l'un de ses membres afin qu'il examine les questions touchant aux prêts aux organismes constructeurs de logements sociaux.

Le président de la Commission de surveillance, en conclusion de son propos, a formulé des interrogations sur deux des grands choix stratégiques opérés par la Caisse au cours de la décennie écoulée. La création d'une branche tourisme lui a semblé *"une erreur de stratégie"* car il a estimé que ce n'est pas le rôle de la Caisse de créer un groupe de tourisme au plan mondial. S'agissant du câble, M. Christian Pierret a constaté que la Caisse, pas plus que de nombreux groupes privés, dans le contexte spécifique à la France, n'avait fait preuve du *"discernement"* lui permettant d'assurer une rentabilité rapide de ses engagements.

Sur ces deux points, M. Christian Pierret estime que la Commission de surveillance a certainement matière à intervenir si elle veut chercher, avec plus d'efficacité encore, à maîtriser les orientations stratégiques de la Caisse.

En réponse aux propos sceptiques touchant la possibilité même pour la Commission de surveillance d'exercer un contrôle effectif sur les activités de la Caisse, M. Christian Pierret a rappelé les progrès réalisés dans ce domaine. Une réelle autonomie de la Commission est apparue vis-à-vis de la direction générale : son ordre du jour est exclusivement fixé par le président, parlementaire. C'est donc bien au Parlement que revient cette compétence. Par ailleurs, la participation du Directeur général et des directeurs généraux adjoints n'a pas, au regard de la loi, de caractère obligatoire. Rompant avec la tradition, il est donc arrivé à l'actuel président de la Commission de surveillance de réunir cette instance hors de la présence de M. Robert Lion et de ses adjoints. Enfin, M. Christian Pierret a manifesté le prix qu'il attachait à ce que l'information préalable du président de la Commission de surveillance par le Directeur général sur tous les choix stratégiques décidés ou envisagés par la Caisse devienne la règle.

Interrogé sur l'opportunité de modifier la composition de la Commission de surveillance afin d'en accroître l'homogénéité, M. Christian Pierret a estimé qu'il serait, en effet, préférable que le représentant du Trésor ait un statut distinct, de type commissaire du Gouvernement, au sein de cette instance.

Au cours du vaste échange de vues qui a suivi, M. Christian Pierret a considéré en particulier qu'aucun Gouvernement ne peut se passer de l'instrument Caisse des dépôts dont l'unité lui semble nécessaire. En conséquence, le Gouvernement a un *"droit d'ingérence réel"* dans le fonctionnement de cet établissement. Cette *"imbrication forte entre l'État et son bras séculier qu'est la Caisse de dépôts"* est nécessaire : *"Cela fait partie en France de la nature même de l'État"*. Cette tutelle a d'ailleurs un caractère objectif puisque c'est la Direction du Trésor qui, quel que soit le contexte politique, intervient, assurant la permanence de la présence de la haute administration et permettant de *"maintenir le cap"*.

Une Caisse au service de l'Etat suppose, par définition, *"plus de contrôle du Parlement"*. Le rôle de ce dernier au sein de la Commission de surveillance doit être préservé, voire accru.

Si le Parlement renonce à exercer sa présence au sein de la Caisse, il risque de voir échapper à son contrôle des pans entiers de l'évolution de la situation économique et financière du pays.

M. Christian Pierret a indiqué qu'il ne voyait donc aucun inconvénient à une modification des statuts sur deux points en particulier : il serait utile d'affirmer plus avant le parallélisme entre Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et conseils de surveillance de la loi de 1966 sur les sociétés à directoire; en outre, les statuts modifiés pourraient prévoir une augmentation du nombre des parlementaires au sein de la Commission de surveillance.

M. Christian Pierret souhaite, par ailleurs, que soient éclaircis les rapports entre l'Etat tuteur et la Caisse des dépôts. Il lui a semblé inopportun que la Caisse des dépôts et consignations, de par les participations qu'elle possède, devienne une *"banque nationale d'investissement"*. De ce point de vue, il importe que les représentants de la Caisse ne soient qu'exceptionnellement membres de conseils d'administration de sociétés tierces. En tout état de cause, la liste de ceux où ils sont déjà présents ne doit pas s'allonger.

Si l'Etat veut intervenir dans le domaine industriel, il doit le faire avec des instruments *ad hoc*. M. Christian Pierret a cité, à ce sujet, l'exemple italien et les différents holdings détenus par l'Etat, telle l'IRI ou l'ENI, lui permettant de mener une politique autonome; l'interventionnisme étatique doit résulter d'un choix clairement affirmé et non être le résultat d'une action incidente menée par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts sous la forme de participations en cascade. Ce serait, en effet, le meilleur moyen pour la technocratie d'étendre un pouvoir sans contrôle.

Audition de M. Jean-Jacques de BRESSON

Conseiller d'Etat, membre de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et Consignations

Mercredi 29 janvier 1992

M. Jean-Jacques de Bresson a tout d'abord indiqué qu'il était membre de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts depuis 17 ans, ce qui lui avait permis de bien appréhender les évolutions touchant le rôle et l'importance de cette instance. Il a précisé en outre que son mandat était renouvelé tous les trois ans par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat.

Il a daté le renforcement des compétences réelles de la Commission de surveillance de la nomination de M. Robert Lion au poste de directeur général. Pour son prédécesseur, M. François Pérouse, la commission de surveillance était peut-être, en effet, un organe moins essentiel de la vie de la Caisse des dépôts.

La Caisse des dépôts a subi ces dix dernières années de profondes transformations. M. Jean-Jacques de Bresson estime, en particulier, que l'accomplissement de missions de service public a été largement complété par la mise en oeuvre d'une logique d'établissement bancaire. Cet établissement est devenu "un instrument très actif, un acteur personnalisé de la vie économique de la Nation".

Cette évolution a conduit également la Commission de surveillance à intervenir davantage et à se préoccuper véritablement des activités de la Caisse. De l'avis de M. Jean-Jacques de Bresson, l'impulsion des présidents de la Commission de surveillance et d'une façon générale des parlementaires qui la composent, a permis d'établir un contrôle de plus en plus "étroit" sur l'institution sans que son rôle puisse être confondu avec celui d'un conseil d'administration.

M. Jean-Jacques de Bresson a ainsi fortement souligné le caractère original et à certains égards "remarquable" de la composition de la Commission de surveillance. Son hétérogénéité lui permet en effet d'aborder tous les problèmes relatifs à la gestion de la Caisse selon des approches différentes.

Cependant, abordant la question de son fonctionnement, M. Jean-Jacques de Bresson a estimé qu'il fallait écarter la mise en oeuvre du principe majoritaire pour la prise de décision au sein de la Commission. Compte tenu, en effet, d'une composition "disparate", les avis qu'elle émet ne peuvent rencontrer quelque efficacité que si l'ensemble de ses membres se mettent d'accord sur une "ligne sage" commune. M. Jean-Jacques de Bresson devait justifier, notamment, sa défense de la règle du consensus par la crainte, que l'application du principe

majoritaire aboutisse à des situations où l'arbitrage serait rendu par les membres des grands corps.

Appréciant ensuite le rôle effectif de la Commission de surveillance, M. Jean-Jacques de Bresson a reconnu que celle-ci pouvait se trouver, le cas échéant, *"démunie ou hésitante"* dans la mise en oeuvre des compétences que lui reconnaît la loi. Dans le domaine de l'activité bancaire en particulier, les membres de cette instance ne sont pas, de par leur formation, particulièrement aptes à juger de l'opportunité des choix proposés.

Mais, quelle que soit son action, la Caisse doit exercer une mission de service public et ne saurait se comporter comme *"un pur banquier public ou privé"*. Ainsi, M. Jean-Jacques de Bresson a estimé que *"la composition de la Commission de surveillance intègre le mieux cette notion de l'intérêt de l'Etat, car elle comporte l'expression de la volonté de la Nation (les parlementaires) et des hommes voués à l'intérêt de l'Etat (les hauts fonctionnaires)"*.

Selon lui, il n'existe pas, en l'état, d'autre mode de contrôle satisfaisant de la Caisse des dépôts. Il a estimé, en conséquence, que le problème qui peut se poser est plus celui de l'existence même de la Caisse des dépôts et de la nature de ses missions que celui de l'existence de la Commission de surveillance dans sa composition actuelle.

M. Jean-Jacques de Bresson a ensuite détaillé le contenu de sa mission propre au sein de la Commission de surveillance. En tant que représentant du Conseil d'Etat, il est chargé traditionnellement de la vérification de la "Caisse" de la Caisse des dépôts et de rapporter son budget. Il s'agit d'une mission à triple détente consistant, dans un premier temps, à présenter à la Commission de surveillance le projet de budget, puis le budget tel qu'il a été approuvé par le Ministre des finances et enfin à rapporter le budget exécuté tel qu'il a été, le cas échéant, modifié en cours d'année.

Plus généralement les membres de la Commission de surveillance appartiennent à des groupes de travail. M. Jean-Jacques de Bresson participe ainsi aux travaux du comité nouvellement créé et chargé du contrôle des fonds d'épargne. Il est en outre représentant de la Commission de surveillance auprès de deux des filiales de la Caisse des dépôts : la Caisse Nationale de prévoyance et C3D.

Sur ce dernier point, M. Jean-Jacques de Bresson a estimé que la mise en place de C3D avait été une *"bonne chose"*. Celle-ci visait en effet à mettre fin à une prolifération incontrôlable de structures qui risquaient de mettre à mal la cohérence du groupe. Il a reconnu toutefois que cette remise en ordre restait difficile à mener : certains secteurs ont été pris en charge à la demande de l'Etat ; en outre, il faut gérer les conséquences sociales d'un effort nécessaire de recentrage des activités de C3D sur des secteurs conformes à la vocation du groupe de la Caisse des dépôts ; sans doute ne faudrait-il pas perdre un personnel représentant un potentiel technique de haute valeur.

Interrogé par divers intervenants sur la compatibilité des activités de la Caisse des dépôts avec les missions de service public qui lui sont normalement imparties, et sur le risque de dérive que comporte la multiplication des secteurs d'activité, M. Jean-Jacques de Bresson a estimé que la définition ou la redéfinition des missions de la Caisse posaient une question de politique générale. Selon lui, le service public s'arrête là où l'initiative privée devient capable d'assumer seule les fonctions exercées précédemment par la puissance publique.

Sur le fond toutefois, M. Jean-Jacques de Bresson s'est interrogé sur l'utilité "d'atomiser" un instrument aussi puissant et aussi complet placé à la disposition du Gouvernement. Sans doute s'agit-il, plus que de modifier le cadre actuel, de veiller qu'à l'intérieur de celui-ci les activités ne foisonnent pas et être vigilant sur la justification des interventions de la Caisse des dépôts dans tel ou tel secteur d'activité.

En conclusion de ces réflexions sur les missions de la caisse, M. Jean-Jacques de Bresson a donc considéré que s'il fallait trouver les moyens d'un contrôle accru sur les choix opérés par la Direction générale, il serait, à son sens, préjudiciable pour l'Etat de se priver d'un tel instrument en le démembrant.

Il a toutefois observé que le rôle de la CDC était une question de philosophie politique qui porte plus largement sur le rôle de l'Etat, sur son désengagement souhaitable ou non.

Le débat auquel ont pris part tous les membres du groupe est ensuite largement revenu sur la composition et le rôle de la Commission de surveillance.

M. Jean-Jacques de Bresson a convenu qu'il était sans doute inexact de dire que les activités de la Caisse des dépôts étaient placées sous le contrôle du Parlement. Il a toutefois fermement défendu le principe même de la présence parlementaire au sein de la Commission de surveillance. Le rôle des représentants des assemblées a-t-il ajouté, est capital à deux titres : d'une part, en effet, ils participent de façon décisive au débat au sein de cette instance ; d'autre part, ils sont une véritable "caisse de résonance", exprimant "la réalité politique et la sensibilité du pays".

Sur le sujet central de l'effectivité même du contrôle exercé sur les activités de la Caisse, M. Jean-Jacques de Bresson a admis que le Directeur général, de par sa connaissance des dossiers et sa personnalité, avait joué pendant longtemps un rôle trop écrasant pour que la Commission de surveillance puisse être en mesure de jouer pleinement le sien. Mais il a estimé qu'en son sein des personnalités ont pris ces dernières années un poids important. Les parlementaires en particulier, et notamment le Président, M. Christian Pierret, suivent de très près les dossiers à la différence de ce qui a pu se passer dans des périodes antérieures. D'une façon générale, il a constaté que le contrôle de la Commission de surveillance sur l'activité de la Direction générale s'était considérablement accru et que, malgré un "dérapage" évident il y a quelques mois, le Directeur général manifestait

incontestablement son souci d'informer la Commission de surveillance des principales décisions".

Cette évolution, pour prometteuse qu'elle soit, n'est sans doute pas suffisante. M. Jean-Jacques de Bresson a estimé que si la justification de l'Etablissement était sa mission de service public, il faudrait que les organismes chargés de veiller à l'intérêt général (Cour des comptes, Conseil d'Etat, Parlement), contrôlent mieux la Caisse des dépôts. De ce point de vue, il lui a semblé heureux que la Cour des comptes ait pu effectuer un contrôle approfondi sur certaines activités de la Caisse voici quelques mois et il a souhaité que ces contrôles deviennent systématiques.

En conclusion sur ce point, M. Jean-Jacques de Bresson a réaffirmé sa conviction qu'il n'était sans doute pas utile de modifier la composition de la Commission de surveillance observant *"qu'il n'était pas toujours nécessaire de changer les institutions, mais plutôt l'usage qui en est fait"*.

**Audition de M. Pierre CORTESSE,
Conseiller maître à la Cour des comptes, membre de la Commission de
surveillance de la Caisse des dépôts et consignations**

Mercredi 29 janvier 1992

Au cours d'une intervention liminaire, M. Pierre Cortesse a estimé que la Caisse, ainsi que son environnement, avaient évolué très rapidement depuis quelques années de sorte qu'il était aujourd'hui difficile de savoir ce que sera l'institution dans cinq ans.

Il s'est ensuite interrogé : *"dans une économie de marché, la Caisse des dépôts doit-elle conserver son statut actuel marqué par des ambiguïtés et des équivoques ?"* La question peut être regardée sous trois angles : d'un point de vue macroéconomique, de par la masse des capitaux qu'elle gère, la Caisse n'est pas *"un acteur quelconque du marché financier"*. D'un point de vue concurrentiel, il est légitime de s'interroger sur le respect par la Caisse des règles qui régissent ce domaine ; établissement *"sui generis"*, elle n'est soumise ni aux dispositions de la loi bancaire de 1984, ni à celles de la loi de 1966 sur les sociétés anonymes.

En troisième lieu, il est clair que le régime instauré par la loi de 1816 n'est plus pertinent. Certes, la Caisse des dépôts s'est depuis cinq ou six ans bien adaptée aux évolutions. Elle a réussi à prendre une place éminente sur les différents marchés. Mais inversement, elle a été conduite à réaliser des opérations dans des conditions contestables. M. Pierre Cortesse a évoqué notamment les montages *"Société générale"* et *"Wagons-Lits"*. En outre, certaines opérations, tel le câble, ont été décidées sans que les objectifs aient été préalablement clairement définis.

Il a estimé qu'il y avait eu une dérive des pratiques de la Caisse des dépôts par rapport à ce que devraient être les règles strictes de gestion d'un tel établissement. Il lui a semblé, notamment, qu'avait été perdue de vue l'obligation pour la Caisse d'exercer des *"missions fondamentales stricto sensu d'intérêt général"*.

Abordant ensuite le thème des missions dévolues à la Commission de surveillance, M. Pierre Cortesse a considéré que celle-ci, du fait de sa structure *"composite"*, pouvait difficilement prendre les décisions touchant la gestion de la Caisse et qu'elle ne pouvait, en tout état de cause, décider et contrôler à la fois.

S'interrogeant sur les évolutions souhaitables, notamment, l'assimilation de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts à un conseil d'administration de droit commun, il a rappelé que dans les entreprises publiques,

la majorité des membres des conseils d'administration était nommée par les ministres de tutelle et qu'elle défendait toujours la position du Gouvernement. En conséquence, ces instances sont réduites, la plupart du temps, au rôle de "*chambres d'enregistrement*" et n'exercent pas un réel contre-pouvoir vis-à-vis d'un président directeur général dont le poids est considérable. Leur fonctionnement reste ainsi "*formel et artificiel*". Aussi le recours à une formule similaire pour la Caisse des dépôts ne serait sans doute pas de nature à améliorer le fonctionnement de l'institution.

M. Pierre Cortesse a indiqué qu'il ne voyait pas de difficulté à ce que la Caisse des dépôts soit soumise à l'ensemble des contrôles dont sont passibles les établissements financiers. En effet, si la Caisse n'entre pas dans le champ de compétence dévolu à la commission bancaire par la loi de 1984, elle n'en applique pas moins les principales dispositions de ce texte. De même, le calcul de la "*contribution volontaire*" conduit le fisc à effectuer un contrôle "*classique*" des comptes de la Caisse.

Enfin, la loi du 22 juin 1967 relative au fonctionnement et aux pouvoirs de la Cour des comptes confère à celle-ci une compétence étendue pour contrôler les comptes et la gestion de la Caisse des dépôts. L'affirmation de ce principe trouve son prolongement naturel dans les missions particulières imparties aux deux représentants de la Cour des comptes au sein de la Commission de surveillance. Chargés en particulier de "*s'assurer du bon emploi des fonds publics*", ceux-ci rédigent trois fois par an un rapport sur les comptes de la Caisse des dépôts ; il peut également leur être demandé d'effectuer telle ou telle expertise au sein de l'établissement. Enfin, un conseiller-maître est membre du conseil d'administration de CDC-participations et un autre est membre du comité de gestion des fonds d'épargne nouvellement créé.

En outre, indépendamment de leur participation à la surveillance du bon emploi des fonds publics, le rôle particulier de ses représentants est de "*s'assurer que des suites soient données aux rapports de la Cour des comptes*".

Appréciant les différentes réformes mises en place par la Caisse elle-même depuis trois ans, M. Pierre Cortesse a estimé qu'elles allaient toutes dans le sens souhaité par la Cour des comptes. L'autonomisation du Crédit Local de France, puis de la Caisse nationale de prévoyance, la création d'une direction des fonds d'épargne permettant d'isoler leur gestion sont de nature à accroître la séparation des fonctions, la transparence des comptes et à améliorer le fonctionnement du groupe.

Malgré cet effort important, certaines modalités de gestion de la Caisse des dépôts gardent un caractère "*occulte*"; notamment, les relations entre la Caisse et le Trésor sont difficiles à apprécier. M. Pierre Cortesse a considéré qu'il avait, de fait, dans un certain nombre de domaines, "*cogestion de la Caisse des dépôts par le directeur du Trésor et le Directeur général de la Caisse*". Il a cité ainsi l'exemple d'une lettre adressée au Directeur général par un chef de service du Trésor, concernant la gestion de la trésorerie des sections d'épargne dont la teneur

n'a été portée à la connaissance de la commission de surveillance que deux ou trois ans après.

Sur le sujet plus particulier des prélèvements opérés par le Trésor pour un montant croissant sur les fonds gérés par la Caisse des dépôts, M. Pierre Cortesse n'a pas contesté la légitimité de la "contribution volontaire" assimilable à l'impôt sur les sociétés. S'agissant, en revanche, des prélèvements au titre de la rémunération de la garantie accordée aux dépôts sur livrets A, et plus généralement de ceux effectués sur les fonds gérés par la Caisse pour le compte de tiers, il a qualifié *"d'attitude cavalière"* la démarche qui consiste pour l'Etat à ne prévenir qu'a posteriori la commission de surveillance des montants définitifs qu'il a décidé d'inscrire en loi de finances. Il a remarqué en outre que si, en termes de droit strict, la puissance publique n'était pas dans l'illégalité en effectuant ce prélèvement, elle n'avait jamais chiffré ce que devait être la rémunération de la garantie accordée par l'Etat au livret A. Il a observé en conclusion qu'il y avait un *"habillage"* du prélèvement de l'Etat.

Abordant ensuite la définition des éléments d'une réforme plus formelle du statut de la Caisse, M. Pierre Cortesse a souhaité tout d'abord, écarter deux solutions qui ne lui semblent pas de nature à résoudre les difficultés décrites au cours de son exposé :

- faire rentrer la Caisse dans le sein de l'Etat en l'assimilant en quelque sorte à une direction du ministère des finances : un tel schéma, qui a été envisagé, paraît dépassé compte tenu de l'évolution des marchés financiers et de l'ingénierie financière.

- créer des entités distinctes afin de gérer d'un côté ce qui relève des missions de service public et de l'autre de ses activités *"privées"* ou concurrentielles.

M. Pierre Cortesse ne s'est pas montré favorable à cette solution pour trois raisons. En premier lieu, suivre cette voie consisterait à mettre en place une nouvelle institution financière spécialisée (IFS) dont il ne voit pas très bien quelle pourrait être la spécificité. Créer une nouvelle banque d'investissement ne paraît pas non plus opportun au regard des besoins du marché français.

Ensuite, d'un point de vue technique, les deux catégories de missions (à caractère public et à caractère privé ou concurrentiel) sont gérées avec des instruments qui relèvent de la *"sphère concurrentielle"*; on ne peut imaginer une salle de marché administrée selon les règles de la comptabilité publique avec des agents soumis au statut de la fonction publique. Selon M. Pierre Cortesse *"la distinction public-privé est cohérente s'agissant des objectifs mais ne l'est pas s'agissant des instruments"*.

Enfin, il est clair que la création d'une nouvelle banque d'affaires n'aurait de justification que si les dépôts obligatoires étaient soustraits de la section générale et rattachés aux sections d'épargne ou si le monopole des dépôts était aboli. Le bilan du nouvel établissement bancaire pourrait alors recueillir les *"fonds propres"* de la Section générale et certaines de ses participations dans ses filiales,

tous éléments correspondant effectivement à son activité "*commerciale*". M. Pierre Cortesse a douté toutefois de l'utilité pour l'Etat français de détènr le capital d'une nouvelle banque d'affaires. Celle-ci devrait, à tout le moins, fonctionner selon les principes de rentabilité du secteur privé afin d'éviter toute confusion des genres.

M. Pierre Cortesse a estimé que, dans l'immédiat, la gestion de la direction générale pourrait faire l'objet d'un examen plus fin, susceptible de déboucher sur un contrôle approfondi si certaines améliorations étaient apportées à la présentation du bilan et des résultats de la Caisse et de ses filiales. Il conviendrait en particulier de soumettre la Caisse au droit en vigueur dans les autres établissements bancaires en matière de certification des comptes : désignation de commissaires aux comptes dans les conditions de droit commun, mise en place d'une procédure annuelle de certification etc... D'une façon générale, un effort serait souhaitable en vue d'améliorer la lisibilité des présentations comptables.

Il serait en outre utile de clarifier les relations entre les entités composant le groupe. La confusion entre les emplois des fonds de la section générale et ceux des sections d'épargne a été dénoncée par la Cour des comptes. M. Pierre Cortesse a noté également que certains transferts opérés entre le bilan de la section générale et celui de C3D ne répondent de toute évidence pas à cet objectif de clarification. De même paraît-il nécessaire de faire un recensement exact du contenu et de l'application des conventions de gestion qui lient la Caisse et ses différents partenaires. Des progrès significatifs ont été accomplis sur ces différents points mais des améliorations doivent encore être obtenues.

M. Pierre Cortesse a toutefois admis que les pouvoirs de la commission de surveillance s'étaient accrus ces dernières années. L'information a priori de ses membres s'est améliorée. La saisine obligatoire de la commission sur certaine question a permis opportunément d'écarter la mise en oeuvre de certaines opérations jugées sans rapport avec le rôle de la Caisse des dépôts. Selon M. Pierre Cortesse, la direction générale devrait, d'une façon générale, être systématiquement dissuadée par la commission de surveillance de prendre des participations donnant à la Caisse un "*droit moral*" à entrer dans le conseil d'administration d'une société tierce.

En réponse à une question sur le monopole des dépôts des notaires auprès de la Caisse, M. Pierre Cortesse a exprimé ses doutes sur la régularité de cette situation au regard de la réglementation européenne en matière de concurrence, dès lors que ces fonds ne reçoivent pas une affectation particulière relevant d'un objectif "*non économique*". L'invocation des motifs de sécurité ne lui paraît en outre guère recevable puisque le Crédit Agricole partage le privilège de la Caisse en zone rurale et que les banques sont soumises au respect de règles très contraignantes en matière de ratios et d'emplois de leurs fonds.

Enfin, M. Pierre Cortesse a rappelé que dans le passé la contrepartie des fonds déposés par les notaires à la Caisse était en général constituée en valeurs du Trésor ou en prêts aux collectivités publiques. Or, aujourd'hui, l'Etat finance ses besoins directement sur le marché. Dès lors, il faut s'interroger sur la légitimité

d'un mécanisme qui permet à la Caisse des dépôts de se procurer une ressource à un coût très faible afin de financer des opérations qui n'ont pas toujours un caractère d'intérêt général.

Faut-il cantonner la Caisse des dépôts dans la réalisation d'opérations d'intérêt général ? Compte tenu de la spécificité de la sphère financière française, M. Pierre Cortesse s'est interrogé sur l'opportunité de priver l'Etat d'un instrument qui occupe une place importante sur la place de Paris, dont la compétence est reconnue et qui peut *"être précieux"* dans certaines circonstances difficiles. Si, *"sur le plan doctrinal"*, le fonctionnement de la Caisse n'offre pas toute satisfaction, il se révèle en revanche *"sur le plan pratique"* souvent efficace. En tout état de cause, avant d'engager une réforme, il conviendrait d'engager une réflexion approfondie qui devrait tenir compte du droit communautaire de la concurrence et des intérêts nationaux.

A tout le moins, dans l'immédiat, la réponse aux problèmes aujourd'hui soulevés pourrait être, sans modifier le cadre existant, de mieux distinguer les différentes fonctions remplies par la Caisse des dépôts, de poursuivre la clarification des relations institutionnelles et financières entre les différentes entités du groupe et d'améliorer la présentation des comptes et des bilans.

Sur le rôle et le fonctionnement réel de la commission de surveillance, M. Pierre Cortesse a partagé le point de vue selon lequel cette instance sert trop souvent *"d'alibi"* à la direction générale pour des décisions qu'elle est en général seule à prendre et à gérer. Il a reconnu que très souvent les décisions se prenaient dans des conditions hâtives et que la Commission de surveillance était prévenue hors délai et/ou disposait de peu d'information. Mais peut-être est-ce là *"la pire des solutions à l'exception de toutes les autres ?"* Car le fonctionnement habituel des conseils d'administration dans le secteur public n'est guère plus satisfaisant.

M. Pierre Cortesse a toutefois estimé que la commission de surveillance pourrait avoir une action plus efficace. Cette efficacité accrue ne passerait pas tant par une modification des pouvoirs qui lui sont reconnus que par l'octroi de moyens de travail plus conséquents. Objectif difficile - mais non impossible - à atteindre, a-t-il reconnu.

**Audition de M. Jean-Pierre BRUNEL,
Secrétaire général du groupe Caisse des dépôts**

**accompagné de Mme Anne de BLIGNIÈRES,
Chargée des relations avec le Parlement
du groupe Caisse des dépôts**

Mercredi 5 février 1992

M. Jean-Pierre Brunel a tout d'abord communiqué au groupe de travail un ensemble de textes régissant le fonctionnement de la Commission de surveillance de la Caisse et l'Etablissement lui-même. Il a souligné à cette occasion le petit nombre de textes existants au regard de l'ancienneté de l'institution et a déclaré apprécier particulièrement, surtout si on la compare à d'autres instances, la façon dont la Commission de surveillance remplissait son rôle et le faisait évoluer au fil du temps avec *"souplesse et empirisme"*.

Puis M. Jean-Pierre Brunel a précisé la nature de la fonction nouvellement créée de secrétaire général du groupe Caisse des dépôts. Il a indiqué qu'elle était significative de l'évolution de l'Etablissement qui s'apparentait initialement davantage à une direction d'administration centrale qu'à une entreprise. La décentralisation du groupe et l'*"autonomisation"* de ses différentes entités justifient l'existence d'un *"pilotage"* qui assure la cohésion et la cohérence de l'ensemble. Cette fonction est assurée par le secrétaire général du groupe auquel sont rattachées la direction de la stratégie, la nouvelle direction du management et de l'innovation sociale, la délégation aux affaires européennes et internationales et la direction de la communication externe, ainsi que la mission pour le mécénat et l'action culturelle.

Interrogé sur la compatibilité entre le phénomène de décentralisation et le renforcement du contrôle de la Commission de surveillance, M. Jean-Pierre Brunel a indiqué que la clarification des structures qu'entraînait la décentralisation permettait un meilleur contrôle.

Quatre autres éléments vont dans le même sens : le programme de travail de la Commission lui permet chaque année d'examiner la situation de chacun des secteurs ; la Commission désigne en second lieu des rapporteurs pour certaines tâches, ou pour lui rendre compte des travaux de comités constitués en son sein (exemple : le Comité des caisses d'épargne) ; la Commission est représentée dans les conseils d'administration des principales entités du groupe (CNP, CLF, C3D, CDC participations) ; enfin la certification des comptes de la Section générale mais également de ceux consolidés du groupe a été demandée.

S'agissant plus particulièrement des prises ou des cessions de participations, M. Jean-Pierre Brunel a reconnu que les règles d'intervention de la

Commission étaient difficiles à fixer en raison des impératifs de secret et de rapidité ainsi que de la nécessité de définir un seuil adéquat en pourcentage du capital ou en montant de l'investissement. Il a fait observer que le contrôle de CDC participations, filiale à 100 % de la CDC, s'exerçait par le truchement d'un conseil d'administration où siégeaient une délégation de la Commission de surveillance et des personnalités extérieures.

Abordant les règles qui régissent la composition des organes délibérants des différentes entités du groupe, M. Jean-Pierre Brunel a indiqué que certaines d'entre elles étaient d'ordre législatif ou réglementaire (Commission supérieure de la CNP, conseils d'administration de l'IRCANTEC ou de la CNRACL). Dans les autres cas, la composition des organes délibérants obéissait aux normes générales pour la représentation des actionnaires (le CENCEP, le Crédit national, le Crédit local de Belgique sont ainsi représentés dans le conseil du CLF). En l'absence d'actionnariat ouvert, sous réserve de la présence de membres de la Commission de surveillance, la direction générale distingue l'actionnaire proprement dit qui est représenté par la direction de la stratégie et les partenaires ou les clients importants de la société : ainsi la CNP est-elle présente au conseil d'administration de CDC gestion.

À terme, la représentation du personnel est envisagée selon les règles de la loi de démocratisation du secteur public.

Abordant les modes d'intervention du groupe de la Caisse dans les secteurs de la communication et du tourisme, M. Jean-Pierre Brunel a souligné, s'agissant du secteur communication, la volonté de la Caisse d'unifier ses modes d'intervention.

Actuellement coexistent un opérateur, Communication-Développement, et un certain nombre de participations détenues par la Section générale (DABF) ou CDC-Participations. L'objectif d'ouvrir le capital de Communication-Développement à des partenaires extérieurs et d'aller vers une unification des interventions conduisait à souhaiter regrouper des participations financières de bonne qualité et une activité nécessitant des investissements lourds (le câble). Communication-Développement a toutefois trouvé, au titre de ses seules activités d'opérateur, des partenaires extérieurs. Au sein du groupe, son capital est détenu par la section générale (49 %) et C3D (20 %).

S'agissant du secteur tourisme, l'intervention de la Caisse est ancienne : les participations sont regroupées dans CDC participations tandis que les opérateurs se situent au sein de C3D. Mais ces deux aspects de l'intervention de la CDC font l'objet d'une coordination étroite.

Puis M. Jean-Pierre Brunel, au titre de ses anciennes fonctions de secrétaire général de l'Établissement, a analysé la situation des personnels du groupe de la Caisse des dépôts. Il a distingué le groupe financier (10.000 personnes) dont les effectifs ont majoritairement le statut de fonctionnaires (56 %) et le groupe C3D (15.400 personnes) dont au contraire les effectifs relèvent quasi exclusivement

du droit privé. Au total environ 22,5 % des personnels du groupe CDC (25.415 personnes), sont fonctionnaires.

Il a indiqué que la Caisse était depuis longtemps considérée comme un secteur d'expérimentation pour la fonction publique, et que désormais les fonctionnaires de la Caisse se voyaient offrir le choix entre la stabilité de l'emploi et l'avancement à l'ancienneté ou des carrières de type privé permettant de mieux tenir compte des résultats.

Les responsables de l'Établissement manifestent d'ailleurs le souci de maintenir la proportion actuelle de fonctionnaires qui lui semble équilibrée même si ils doivent se tourner vers le privé pour fournir les emplois les plus techniques.

Au total, selon M. Jean-Pierre Brunel, les observateurs extérieurs sont surpris par la paix sociale qui règne dans le groupe de la CDC en dépit des mutations importantes qu'il connaît, même si ce climat peut se tendre à certaines occasions (transformation de la CNP en établissement industriel et commercial ou recentrage de C3D accompagné d'un plan social) comme c'est le cas actuellement avec l'évolution du CLF et de la CNP.

**Audition de M. Jean-Paul DELEVOYE,
Président de la Commission des finances
de l'Association des maires de France (A.M.F.)**

Mercredi 5 février 1992

Faisant le point sur les relations entre les collectivités locales et la Caisse des dépôts et consignations, M. Jean-Paul Delevoye a indiqué que par le passé l'Etablissement était perçu comme "*puissant*" et "*attractif*" par la bonification des prêts qu'il accordait. Il était le fournisseur privilégié, comme les collectivités locales étaient les clients obligatoires.

La disparition des taux bonifiés et le niveau élevé des taux d'intérêt réels ont entraîné des difficultés dans la gestion de la dette des collectivités locales.

M. Jean-Paul Delevoye a indiqué que les collectivités locales avaient besoin dans ce domaine d'une aide à la décision, c'est-à-dire à la fois un besoin d'intelligence pour ce métier difficile qu'est le financement des grandes collectivités, mais aussi un besoin de proximité. Le métier de banquier doit passer ainsi d'un statut de fournisseur de prêts à celui de fournisseur de l'intelligence d'un produit.

Dès lors qu'il faut intégrer la gestion des risques, les collectivités locales doivent être conscientes qu'elles ne sont pas sûres d'obtenir un prêt ; mais une telle cogestion comporte la menace d'une tutelle de l'organisme prêteur.

M. Jean-Paul Delevoye a ainsi considéré que les collectivités locales devaient faire preuve de cohérence. Mais que l'Etat avait également ce devoir.

Il a noté que les garanties d'emprunts demandées aux collectivités locales se multipliaient sans qu'elles soient capables de mesurer précisément le risque pris.

Dans ce paysage où prédomine désormais la logique bancaire, la spécificité de la Caisse des dépôts et consignations tient à ce qu'elle est la seule à disposer d'une "centrale de bilans" et d'une véritable capacité d'analyse des risques.

M. Jean-Paul Delevoye s'est interrogé sur l'opportunité de garder un tel "monopole" de fait en raison du pouvoir considérable qu'entraîne la détention d'une telle information ou au contraire sur la nécessité de promouvoir une centrale de bilans extérieure à laquelle s'adresserait chaque prêteur, c'est-à-dire de bien distinguer l'appareil public de l'appareil concurrentiel.

M. Jean-Paul Delevoye a estimé également qu'il était essentiel que la Caisse des dépôts et consignations ou un autre organisme puisse apporter aux collectivités locales une analyse impartiale qui ne soit pas celle du prêteur.

Par ailleurs, il a estimé que la volonté manifestée par la Caisse des dépôts et consignations de se rapprocher des collectivités locales et de passer d'une fonction tutélaire à celle de prestataire de services était bien perçue par les intéressées.

Celles-ci demandent désormais le meilleur service dans un contexte concurrentiel. L'intervention de groupes privés a montré parfois le caractère trop technocratique de la SCIC ou de la SCET ; de même le rôle du CLF peut paraître ambigu en tant à la fois que service public et tenant d'intérêts financiers non négligeables.

En conclusion, M. Jean-Paul Delevoye a estimé que les problèmes devaient être bien distingués et que la question de statut de la Caisse des dépôts et consignations n'épuisait pas celle des besoins de financement et des structures financières des collectivités locales.

**Audition de M. Etienne PFLIMLIN,
Président du Crédit mutuel,**

**accompagné de MM. Michel DELAHOUSSE, Directeur général, et MORIN,
Directeur du Plan et du Contrôle de gestion**

Mercredi 5 février 1992

D'emblée, M. Etienne Pflimlin a tenu à préciser que les relations entre le Crédit mutuel et la Caisse des dépôts et consignations étaient limitées et concernaient essentiellement les nouveaux emplois du livret bleu. La situation du Crédit mutuel est donc très différente de celle de la Poste et des caisses d'épargne.

Puis il a présenté les structures juridiques et financières du Crédit mutuel. Ce réseau est composé de 2.300 caisses locales, 21 fédérations régionales et un organe central au sens de la loi bancaire.

C'est un réseau qui s'est développé récemment. Son activité a doublé en dix ans ; il est aujourd'hui le cinquième réseau français par ses dépôts (6 % du marché), le troisième réseau par son implantation, notamment en zone rurale. Sa présence est particulièrement importante dans huit départements qui représentent le quart des dépôts. Il accorde un volume important de prêts aux collectivités locales (25 milliards de francs) et comporte 8 millions de clients.

Le livret bleu distribué par le réseau, qui reste un bon produit, est identique au livret A du point de vue de l'épargnant (rémunération, défiscalisation).

Mais le Crédit mutuel "paye" pour partie cette défiscalisation : il verse directement à l'Etat un tiers du prélèvement libératoire (37 %) sur les intérêts versés aux déposants, soit environ 740 millions de francs en 1989.

L'histoire du livret bleu est marquée en 1979 par l'interdiction de son cumul avec un livret A.

En 1983, la part des dépôts soumis à une obligation d'emploi est portée à 2/3 sous la forme de prêts aux collectivités locales ou de placements en valeurs émises ou garanties par l'Etat.

Ainsi, au 31 décembre 1990, les emplois du livret bleu (87,5 milliards de francs au total) se répartissaient entre les prêts aux collectivités locales (24,6 milliards de francs), les valeurs émises ou garanties par l'Etat (28 milliards de francs), les réserves obligatoires (1,8 milliards de francs), le reliquat (32,5 milliards de francs) étant libre d'utilisation.

Le nouveau régime d'affectation des fonds du livret bleu au logement social a été annoncé le 12 avril 1990 à l'occasion d'un point de presse de M. Pierre Bérégovoy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget. A l'issue de négociations qui se sont ouvertes suite à cette déclaration, un accord est intervenu le 15 mars 1991 qui est un compromis entre la position du ministre souhaitant une centralisation des fonds à la Caisse des dépôts et celle du Crédit mutuel qui proposait un financement direct du logement social par le réseau aux mêmes conditions que la Caisse des dépôts.

En définitive, l'accord du 15 mars 1991 prévoit qu'à partir de 1991 et par tranches cumulées de 10 % sur dix ans, les fonds du livret bleu seront progressivement affectés au financement du logement social. Le volume affecté chaque année à ce financement est calculé à partir de l'encours du livret diminué de l'encours des prêts aux collectivités locales existant au 31 décembre 1990 et après prise en compte de la collecte et de la décollecte. La marge correspondante est de 1,3 %, soit un rendement faible par rapport aux emplois normaux.

C'est le Crédit mutuel, en l'espèce les 21 groupes régionaux du Crédit mutuel, qui décide le montant de l'enveloppe employée en prêts directs, le solde étant affecté à la Caisse des dépôts et consignations.

L'objectif est d'atteindre en dix ans un partage égal des fonds utilisés régionalement et ceux centralisés à la Caisse des dépôts et consignations.

Un régime transitoire est prévu pour 1991-1992, période pendant laquelle le flux affecté doit être de 3 milliards de francs au minimum et 6 milliards de francs au maximum.

En 1991, ce flux a atteint 4,6 milliards de francs dont 4 milliards de francs ont été centralisés à la Caisse des dépôts et consignations.

M. Etienne Pflimlin a indiqué que sur un produit "en décollecte" se posait naturellement un problème de liquidité. Ainsi les réserves représentent 25 % des sommes "régionalisées" (emplois directs) et 10 % lorsqu'elles sont centralisées (le réseau assurant 40 % du risque de liquidité, la Caisse des dépôts et consignations, 60 %).

Au total, le livret bleu représente 12 % de la collecte des livrets défiscalisés. Il est affecté par le même phénomène de décollecte mais avec une moindre intensité que ses rivaux. Il représente aujourd'hui un montant de l'ordre de 37 % de l'encours des dépôts du réseau Crédit mutuel contre 75 % il y a vingt ans.

M. Etienne Pflimlin a estimé que, suite à cet accord du 15 mars 1991, le produit livret bleu était "amélioré du point de vue de l'épargnant" car son avenir est désormais consolidé et son plafond aligné sur celui du livret A.

Il a indiqué que le Crédit mutuel ne suivait pas l'emploi des fonds par la Caisse des dépôts et que le réseau fabriquait et proposait ses propres produits financiers (SICAV, PEP).

S'agissant de la situation du réseau du Crédit mutuel face aux autres réseaux, M. Etienne Pflimlin a mentionné les éléments qui lui semblent constituer des distorsions de la concurrence :

- la bonne notation des émissions du CENCEP (triple A) due à l'adossement de cet organe central à la Caisse des dépôts et consignations,

- le prix de revient relativement élevé du livret bleu pour le Crédit mutuel du fait de la prise en charge partielle de sa défiscalisation qui pénalise le réseau, notamment sur le marché des collectivités locales, par rapport au groupe de la Caisse des dépôts et consignations dont les interventions sont de surcroît multiformes : filiales techniques, effet réseau avec les caisses d'épargne.

- le rôle de la Poste qui, pour ses activités financières, ne supporte pas les coûts réels d'un vaste réseau.

- le monopole des dépôts des notaires par la Caisse des dépôts et consignations et le Crédit agricole.

- le régime des prêts bonifiés à l'agriculture dont le Crédit agricole détient pratiquement 100 % du stock et 90 % du flux.

Il a précisé que le livret bleu, à la différence du livret A, ne bénéficiait pas de la garantie de l'Etat mais que la clientèle n'était pas sensible à cette absence de garantie.

**Audition de M. Pierre DARNIS,
Directeur général de la Caisse nationale de Prévoyance**

Mercredi 5 février 1992

Rappelant les origines très anciennes de la Caisse nationale de Prévoyance, M. Pierre Darnis a indiqué que la véritable naissance de l'institution datait de 1850 et qu'elle avait pris sa dénomination actuelle en 1959. Longtemps très modeste, la Caisse nationale de prévoyance a connu au cours des dix dernières années un développement spectaculaire puisque son chiffre d'affaires est passé d'un milliard de francs en 1971 à 36 milliards en 1991.

Le "décollage" de l'activité date des années 1970. A partir de cette période, la Caisse nationale de prévoyance s'est, de son propre chef, alignée progressivement sur les règles de la concurrence : en matière fiscale, de contrôle, de commissionnement ; elle a abandonné dans sa publicité toute référence au service public. La dernière étape de cette évolution a été, en 1991, la suppression, à sa demande, de la garantie de l'Etat attachée à ses contrats.

La Caisse nationale de prévoyance, selon M. Pierre Darnis, a été très longtemps "dans l'ombre" de la Caisse des dépôts et consignations dont elle constituait un simple service.

Au début des années 1980, la Caisse nationale de prévoyance, confrontée aux évolutions d'un marché en mutation rapide, a pris conscience de ses insuffisances : sa culture administrative, son caractère exclusivement domestique, les contraintes que faisait peser sur elle son statut, notamment l'interdiction d'offrir des produits de capitalisation et de créer des filiales, sociétés anonymes.

En 1987, à l'initiative conjointe de la tutelle et de la Caisse des dépôts et consignations, la Caisse nationale de prévoyance a été transformée en établissement public à caractère industriel et commercial.

Cette mutation a été, selon M. Pierre Darnis, un progrès considérable. Elle a fait naître une véritable culture d'entreprise qui s'est traduite par un "projet d'entreprise", une réflexion stratégique, une organisation nouvelle, conduisant à une plus grande désimbrication d'avec la Caisse des dépôts et consignations.

Depuis 1988, la Caisse dispose de services qui lui sont propres : personnel, informatique, comptabilité, et ses relations avec la Caisse des dépôts et consignations sont régies par des Conventions.

Parallèlement, la Caisse nationale de prévoyance a mis en place son développement international : en 1990, a été créée une filiale italienne Carivita, société d'assurance vie dans laquelle la Caisse nationale de prévoyance est associée avec Cariplo (Italie) et TSB Trust Compagny (Grande-Bretagne) ; elle a développé des activités nouvelles (la capitalisation) et mis en place des filiales de partenariat avec les réseaux de la Poste, de l'Ecureuil et du Trésor.

Sur ce point, M. Pierre Darnis a indiqué que Previposte, société de partenariat avec la Poste, était certes détenue à 100 % par la Caisse nationale de prévoyance mais que cette position adoptée à l'époque dans l'attente de la réforme du statut de la Poste pouvait être aisément modifiée ; d'ores et déjà les représentants de l'exploitant public siègent au conseil d'administration.

Ainsi, en cinq ans (1987-1991) le chiffre d'affaires de la Caisse nationale de prévoyance est passé de 12 à 36 milliards de francs : la Compagnie occupe désormais le premier rang sur le marché français de l'assurance vie.

M. Pierre Darnis a indiqué que tôt après la réforme de 1987, la Caisse nationale de prévoyance s'est aperçue qu'il lui fallait franchir une étape supplémentaire du fait d'un "risque grave, mortel à terme" : le frein à son développement que constituaient ses fonds propres, leur faiblesse relative et l'aléa qui pèse sur leur évolution.

Dans toute compagnie d'assurance, les fonds propres sont, en effet, destinés à garantir les assurés contre les erreurs de placements ou de prévisions (table de mortalité) ; ils correspondent à une obligation légale (marge de solvabilité sous forme d'une proportion de fonds propres par rapport aux engagements vis à vis des assurés) et permettent de financer le développement.

Or, la Caisse nationale de prévoyance dispose actuellement d'un niveau de fonds propres insuffisant ; ceci s'explique notamment par des raisons historiques (préoccupations sociales plus prégnantes que le souci de rentabilité) ; elle ne peut renforcer ses fonds propres que par la mise en réserve de ses résultats.

Par ailleurs, depuis 1991, l'Etat lui demande un dividende (190 millions de francs pour l'exercice 1990). Compte-tenu de son rythme de croissance, la C.N.P. encourt, à horizon d'environ cinq ans, le risque mortel de ne pouvoir satisfaire au ratio de marge de solvabilité.

Aussi la Caisse nationale de prévoyance a-t-elle sollicité sa transformation en société anonyme au nom de plusieurs objectifs :

- renforcer ses fonds propres ; la transformation en société anonyme ne procure pas, dans l'immédiat, de fonds propres supplémentaires mais, à terme, la diversité de l'actionnariat et l'introduction souhaitée en bourse devraient le permettre ;
- développer l'international grâce notamment à la mise en place de participations croisées avec des partenaires étrangers ; aujourd'hui la

Caisse nationale de prévoyance n'ayant pas de capital ne peut offrir une symétrie à ses partenaires ;

- une plus grande liberté d'action due précisément à la pluralité des actionnaires ;

- une plus grande notoriété lorsque le titre sera introduit en Bourse ;

- un nouvel élan sur le plan interne grâce au développement de l'esprit d'entreprise.

Cette transformation en société anonyme ne va pas néanmoins sans difficulté.

M. Pierre Darnis a cité à cet égard, en premier lieu, les réticences du personnel qui justifient une grande prudence pour le changement de leur statut qui devrait permettre un détachement à la Caisse nationale de prévoyance ou le retour à la Caisse des dépôts et consignations et concilier la protection du statut de fonctionnaire avec le besoin d'une carrière diversifiée ; la composition du tour de table, en second lieu, où pourraient figurer, outre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations (au moins 25 % pour celle-ci), les *"partenaires et amis"* : la Poste, l'Ecureuil, le Crédit agricole, les mutuelles, des partenaires étrangers.

M. Pierre Darnis a souligné les problèmes de cohabitation qui pourraient naître entre certains partenaires et les difficultés que pourrait rencontrer la Poste, en l'absence de dotation en capital, pour s'acquitter de son droit d'entrée, qui pourrait être supérieur à 1 milliard de francs pour 15 % du capital.

Puis M. Pierre Darnis est entré dans le détail des relations entre la Caisse nationale de prévoyance et la Caisse des dépôts et consignations.

Il a noté qu'il s'agissait d'un *"lien historique très ancien et institutionnel"*.

Le Code des assurances prévoit ainsi que la Commission supérieure de la Caisse nationale de prévoyance comporte trois membres de la Commission de surveillance de la Caisse, que la Caisse nationale de prévoyance est *"gérée"* par la Caisse des dépôts et consignations, que le directeur général de la Caisse nationale de prévoyance est nommé par le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.

Ces dispositions seront effacées par la transformation de la Caisse nationale de prévoyance en société anonyme, qui substituera à ce lien institutionnel une relation d'actionnaire, mais *"resteront dans les esprits"*, la Caisse des dépôts restant un partenaire majeur, voire principal (avant l'Etat) de la C.N.P.

M. Pierre Darnis a décrit les conventions liant les deux établissements qui ont été conclues dans la foulée de la réforme de 1987 et indiqué que trois d'entre elles avaient été renégociées en janvier 1991. Il a précisé que les

négociations approfondies entre la Caisse nationale de prévoyance et la direction des affaires bancaires et financières avaient conduit à retenir la référence du marché, tant en matière de tarif que de qualité de la gestion financière. Il a précisé, par ailleurs, que la Caisse nationale de prévoyance s'était dotée d'une équipe de financiers pour déterminer la stratégie de placement de l'établissement et surveiller la gestion pour son compte de la Caisse des dépôts et consignations.

Il a fait part de son souhait d'aller plus loin encore dans la désimbrication, notamment en matière de ressources humaines, en faisant en sorte que les fonctionnaires en poste à la Caisse nationale de prévoyance soient placés en position de détachement et aient ainsi l'établissement pour employeur direct.

M. Pierre Darnis a également précisé que toutes les variables stratégiques de l'activité de la Caisse nationale de prévoyance (ressources humaines, informatique, produits d'assurance...) relevaient de sa compétence et de sa responsabilité. Seules, les fonctions qu'il aurait été déraisonnable, en raison du "rapport qualité-prix", pour la Caisse nationale de prévoyance d'exercer en direct (gestion ligne à ligne des placements, tables de marché) étaient confiées à la Caisse mais soumises à une surveillance étroite.

M. Pierre Darnis a encore indiqué que les "liens culturels" avec la Caisse des dépôts et consignations étaient étroits et que la Caisse nationale de prévoyance bénéficiait, au plan commercial, de la notoriété de la Caisse. Le fait que les trois réseaux associés - Poste, Ecuireuil, Trésor - et que plusieurs grands clients en assurances collectives soient des partenaires communs représente, à la fois, une garantie de stabilité et un facteur de développement.

Sur les personnels, il a précisé que la Caisse nationale de prévoyance, après la réforme, serait l'employeur de tous ses personnels. Ceux-ci s'élevaient, au 1er janvier 1992, à 2.075 personnes, dont 1.341 fonctionnaires, 470 agents de droit privé et 264 informaticiens.

S'agissant des relations avec les différents réseaux partenaires, il a rappelé leur poids respectif dans le chiffre d'affaires de la Caisse nationale de prévoyance pour 1991 : 13 milliards de francs pour la Poste, près de 10 milliards de francs pour l'Ecuireuil et 3 milliards de francs pour le Trésor.

Il a souligné que les relations avec l'Ecuireuil étaient plus récentes, purement contractuelles, non exclusives (le réseau Ecuireuil travaille avec d'autres assureurs) et diversifiées (relations avec le CENCEP, mais également avec les différentes caisses locales).

Les réseaux publics (Poste et Trésor) ont, quant à eux, beaucoup évolué : les relations, de tutélaires et exclusives, sont devenues plus contractuelles mais aussi plus fragiles : ces réseaux, et notamment la Poste, ont acquis en quelques années une compétence, un savoir-faire commercial et une autonomie qui les rendent très exigeants.

Ainsi, le succès d'Evolys ne s'est pas fait seulement au détriment du Livret A, mais également des produits de la Caisse nationale de prévoyance. De même, la Caisse nationale de prévoyance n'entretient que peu de relations directes avec les agents de la Poste, la distribution des produits d'assurance est de plus en plus intégrée dans l'activité de collecte de l'épargne, la réforme du commissionnement conduit à une rétribution, non pas des différents "vendeurs", mais de l'exploitant lui-même qui fait son affaire de la redistribution.

La Caisse nationale de prévoyance négocie désormais avec la Poste le cadre général de la collaboration, les objectifs annuels, le niveau et les modes de rémunérations, le choix des produits.

L'activité assurance du Trésor constitue un héritage très ancien auquel les ministres de tutelle sont attachés mais cette activité est fragile face à la réglementation européenne.

Abordant l'avenir de la Caisse nationale de prévoyance, M. Pierre Darnis a indiqué que, face aux menaces que font peser les règles de la concurrence et la contrainte européenne, la Caisse nationale de prévoyance souhaitait aller vers une diversification de ses partenaires et de ses réseaux, notamment pour l'assurance individuelle.

Ainsi, pour certains contrats, la Caisse nationale de prévoyance pourrait-elle valoriser les relations étroites du groupe Caisse des dépôts et consignations avec les notaires. De même, pourrait-elle, sans indisposer les réseaux traditionnels, créer progressivement son propre réseau avec quelques salariés vendeurs.

La relation privilégiée avec les réseaux publics va, en effet, perdre son fondement juridique (habilitation de la Caisse nationale de prévoyance à utiliser les réseaux de la Poste et du Trésor - Art. R.433-10 du Code des assurances). Le réseau de la Poste est très sollicité et fait valoir ces offres dans ses discussions avec la Caisse nationale de prévoyance.

De façon générale, les relations de la Caisse nationale de prévoyance avec la Poste et le Trésor apparaissent fragiles ; elles sont critiquées par la profession et peuvent donner lieu à des recours devant les instances européennes (cf. la récente requête de la FFSA à propos de l'activité IARD de la Poste).

**Audition de M. Dominique FIGEAT,
Président du groupe Société centrale pour l'équipement
du territoire (SCET)**

Mercredi 5 février 1992

Après avoir rappelé une des spécificités de la SCET, la présence de quatre parlementaires élus locaux à son conseil d'administration, M. Dominique Figeat a indiqué que le groupe qu'il préside souffrait d'une multiplicité de ses activités lors de sa prise de fonctions en 1989, et manquait encore à cette date de lisibilité financière.

Aussi une nouvelle organisation a été mise en place à compter du 1er janvier 1991 autour d'un holding «groupe SCET» et de 3 filiales : SCET, SCETAUPARC détenue à 70 % et SCET-Environnement (66 %).

Le capital du holding est lui-même contrôlé à 68 % par C3D. Le reste du capital est détenu par le CLF (15 %), le Crédit Agricole (13 %), le CEPME (6,5 %) et Ecureuil Participations. Les anciens actionnaires de la SCET (Crédit National et Crédit Foncier) ont cédé leurs participations au CLF en 1989 : ces actionnaires étaient des «sleeping partners» avec lesquels n'existaient que peu de synergies et qui ne pouvaient espérer de retour en dividende sur leur investissement.

Cette réorganisation a permis, d'abord, de distinguer les activités à risque, notamment sous forme de participations financières et les prestations de services classiques, de rendre ensuite le bilan du groupe plus cohérent et, par là même, de faciliter l'ouverture du capital.

Les activités ingénierie (BETURE-SETAME, SERALP-BETEREM et SINERG) relèvent directement de C3D, mais elles font l'objet d'un pilotage unique (dispositif opérationnel de liaison avec la SCET) en raison de l'autre «responsabilité» de M. Dominique Figeat : directeur de la branche «services de la ville» au sein du groupe C3D.

Rappelant la formule de M. Robert Lion («la CDC ne sera jamais un jardin à la française»), M. Dominique Figeat a souligné l'importance toutefois d'une bonne «lisibilité».

Évoquant les origines de la SCET, il a indiqué qu'en tant qu'opérateur technique, elle avait répondu aux besoins de l'aménagement du territoire par le recours à des sociétés d'économie mixte (SEM).

95 % du chiffre d'affaires de la SCET provient de prestations effectuées aux SEM ; les évolutions favorables ou défavorables qu'elles peuvent rencontrer se traduisent dans les comptes de la SCET.

Ces SEM, dans le passé essentiellement sous la responsabilité de la SCET, sont aujourd'hui effectivement contrôlées par les élus locaux.

A ce propos, M. Dominique Figeat a observé que l'économie mixte pouvait être la meilleure ou la pire des choses. Son bon fonctionnement impliquait un contrôle par les élus et un respect des règles de la concurrence. Lorsque ces conditions sont bien réalisées ce qui est le cas aujourd'hui dans les SEM du réseau SCET, l'économie mixte constitue un instrument privilégié et efficace du développement local.

Répondant aux différents intervenants sur la composition type d'une SEM, M. Dominique Figeat a indiqué qu'il était difficile de généraliser mais que les collectivités locales étaient toujours majoritaires (entre 55 % et 70 %) et les SEM toujours présidées par un élu. Le groupe de la CDC détient entre 15 et 25 % du capital, le reliquat (environ 20 %) étant détenu par les chambres de commerce, les caisses d'épargne ou les caisses régionales de crédit agricole.

Précisant que les participations du groupe CDC étaient détenues par la section générale, M. Dominique Figeat a indiqué que cette situation permettrait aux SEM de ne pas être liées par les analyses de la SCET.

De façon générale, M. Dominique Figeat a émis le souhait que le capital des SEM soit renforcé, soit par le réinvestissement des résultats, soit par un apport de fonds propres; ceux-ci sont aujourd'hui trop faibles car la nécessité d'une meilleure structure du bilan ne s'est pas faite encore sentir du fait de la garantie accordée par les collectivités locales aux emprunts émis par les SEM.

Puis, M. Dominique Figeat a résumé les différents secteurs d'activités du groupe SCET : en tant qu'offreur de services aux collectivités locales effectués auprès des SEM (techniques : montage ou réalisations d'opérations d'urbanisme ; administratifs et financiers : service de gestion, informatique, comptabilité).

Il a indiqué que la SCET ne se limitait toutefois pas à la formule de l'économie mixte puisqu'elle proposait une offre plus directe sous la forme d'investissement dans des ouvrages concédés et leur exploitation (SCETAUPARC et SCET-Environnement).

S'agissant du développement de la SCET dans le domaine de l'environnement, M. Dominique Figeat a souligné l'impact croissant de cette préoccupation dans les opérations d'aménagement et la nécessité pour son groupe de s'adjoindre cette compétence.

L'intervention de la SCET, face au duopole Lyonnaise-Générale des Eaux, est perçue comme une ouverture de la concurrence. Elle se limite toutefois à

quelques secteurs-clefs ayant une *« utilité collective »* : assainissement, traitement des déchets urbains notamment.

- Une des conditions de cette intervention a été la présence d'un partenaire externe au groupe CDC : le groupe Trachel détient ainsi 34 % de SCET-Environnement.

Abordant les relations du groupe SCET avec le groupe CDC, M. Dominique Figeat a indiqué qu'elles étaient désormais d'une *« simplicité biblique »*. Elles passent désormais par C3D, sous réserve de quelques exceptions sous la forme de participations directes de la CDC dans certaines filiales (25 % de G3A, 10 % de SCETAUPARC) ; il n'existe plus de prêts ou d'avances de la Section générale. La trésorerie de la SCET est placée dans le *« pool »* de C3D et la SCET a réciproquement la possibilité de faire appel à cette trésorerie de sa maison mère.

A ce propos, M. Dominique Figeat a fait part de sa volonté de voir la SCET verser un dividende, ce qui représentera, pour son groupe, une véritable *« révolution »*.

Abordant le mouvement d'ouverture du capital des différentes entités du groupe, M. Dominique Figeat a observé que le groupe CDC, en matière de développement local, avait souffert d'être trop fermé, trop *« endogame »*.

L'ouverture du capital lui a semblé répondre à plusieurs nécessités :

- soumettre à des partenaires externes les principales décisions notamment d'investissement permet parfois d'éviter de *« faire des bêtises »* ;

- les ressources financières sont toujours rares, même à la CDC : ces partenaires extérieurs contribuent au financement des investissements importants que le groupe doit réaliser ;

- acceptant de partager avec la CDC une part de risque, ses partenaires renforcent en quelque sorte la légitimité de l'Etablissement.

Mais M. Dominique Figeat n'a pas caché toutefois que ce mouvement d'ouverture du capital avait fait l'objet d'un *« débat culturel au sein de la SCET »*.

La présence de partenaires extérieurs ne reste pas en effet formelle : ces actionnaires attendent notamment le versement d'un dividende. Mais l'appartenance au groupe CDC des sociétés ouvertes reste forte et explique le choix attentif des partenaires.

**Audition de M. François JOUVEN,
Président-Directeur-Général de Communication-Développement**

Mercredi 12 février 1992

M. François Jouven a débuté son exposé en dressant un historique de la présence du groupe Caisse des dépôts dans le secteur du câble. La participation active de la Caisse dans ce domaine a tout d'abord été souhaitée par les pouvoirs publics, à compter du lancement du plan-câble en 1982. Ce souhait a notamment été évoqué régulièrement par M. Louis Mexandeau, ministre des PTT à l'époque.

Mais, la Caisse des dépôts a vu dans le câble l'occasion de faire travailler ensemble toutes les filiales de C3D sur "un secteur que l'on croyait très prometteur". Elle rencontrait, ce faisant, une demande des collectivités locales.

La Caisse manifestait aussi par là sa volonté de ne pas laisser le monopole de cette activité à la Générale des eaux et à la Lyonnaise des eaux. De fait, "il y a eu une lutte aux couteaux" entre les différents opérateurs, d'une part, pour l'exploitation des sites réalisés par France Télécom, puis, à partir de 1986, pour la création et l'exploitation de sites en direct, les collectivités locales étant autorisées, au terme de la loi Léotard, à confier à des sociétés privées la construction et l'exploitation des réseaux câblés.

Un grand nombre de villes, en particulier en province, ont demandé à la Caisse des dépôts de leur faire des offres afin de faire jouer la concurrence.

Aujourd'hui, le groupe Caisse des dépôts est le premier opérateur sur les sites privés avec 850.000 prises prévues à terme (750.000 prises en sites réalisées par France Télécom). Il a su, en effet, profiter de "l'occasion" que représentait la loi de 1986 puisqu'il était derrière ses deux concurrents pour le nombre des prises sur les sites France Télécom.

Toutefois, M. François Jouven reconnaît que "l'on a surestimé à l'époque la rentabilité de ces opérations".

Le câble a sans doute un avenir en France, mais sa survie suppose que deux préalables aient été admis par les pouvoirs publics.

En premier lieu, c'est aujourd'hui en France une question de gouvernement que de savoir si l'on veut que la France bascule ou non dans le monde audiovisuel développé.

Câble et satellite sont en effet essentiels pour les nouvelles normes de télévision. Quel que soit le sort du D2 Mac paquet ce n'est, pour des raisons d'encombrement des fréquences hertziennes (il faudrait réaménager tout l'espace hertzien) que par le câble et par le satellite que l'on pourra faire passer la haute définition, qu'elle soit analogique (HD Mac) ou numérique (progrès américains à prévoir dans les années à venir). L'enjeu industriel pour l'industrie des produits bruns est capital.

L'enjeu culturel est également fort. Câble et satellite vont servir de second marché à la création télévisuelle française, de débouché au cinéma et, à terme, financeront comme aux USA la création. Le seul élément positif dans le paysage du câble est d'ailleurs la qualité et le nombre des chaînes thématiques, dont le lancement à grands frais a été rendu nécessaire pour contrebattre la (trop grande) richesse du hertzien. L'ensemble des chaînes thématiques du câble devrait rapidement représenter pour la création française l'équivalent d'une petite chaîne de télévision française.

En second lieu, il est clair que l'investissement ne peut pas être rémunéré normalement. Il ne faut espérer, en effet, le rémunérer que *"de façon différée, voire très différée"*. M. François Jouven a fait alors référence aux exemples américain et allemand, deux pays où, pourtant, le contexte était nettement plus favorable au câble qu'en France puisque le développement des chaînes hertziennes y avait été volontairement gelé. Aux Etats-Unis, c'est souvent la deuxième ou troisième génération de câblo-opérateurs qui exerce une activité rentable, grâce au rachat à bon compte des pionniers défricheurs de ce secteur.

En Allemagne, la Bundespost a accepté de dépenser 50 milliards de francs -contre 16 milliards seulement déboursés à ce jour par France Télécom sur un total de 25- sans se soucier de la faiblesse du retour sur investissement qu'elle perçoit chaque année. Ainsi, la politique de la Bundespost a-t-elle été un succès commercial et politique mais pas un succès financier.

La Caisse, a précisé M. François Jouven, a aujourd'hui admis que la rentabilité des opérations menées en site privé soit repoussée à long terme. Le but qu'elle poursuit dans ses négociations avec France Télécom est que l'exploitant public reconnaisse la nécessité de cette démarche pour ses propres sites et qu'il renonce à sa rémunération pendant plusieurs années pour préserver l'investissement.

Ce moratoire paraît d'autant plus légitime que les recettes qu'il réalise annuellement sont de 200 millions de francs environ, somme dérisoire à comparer avec le montant -16 milliards de francs- de l'investissement initial.

Or, la balle est, selon M. François Jouven, dans le camp du gouvernement qui doit faire preuve de cohérence dans ses choix s'il ne veut pas voir disparaître les câblo-opérateurs. Ceux-ci attendent des signes clairs pour pérenniser leur action dans ce secteur : il faut bloquer la prolifération hertzienne et empêcher l'apparition de chaînes thématiques sur le réseau hertzien.

Il faut, ensuite, que France Télécom accepte de baisser le prix de ses prestations afin de permettre au câble d'entrer dans "un cercle vertueux" de croissance. Il est, enfin, nécessaire que les pouvoirs publics résistent aux pressions de certaines professions, notamment celles du cinéma, qui réclament des contraintes réglementaires excessives pour les chaînes du câble, en particulier pour les chaînes consacrées au cinéma.

Si le gouvernement n'émettait pas les messages clairs qu'elle attend, il n'est pas exclu que la Caisse des dépôts se pose la question de sa présence dans le secteur.

En ce qui concerne les programmes, M. François Jouven a précisé qu'à l'origine la Caisse des dépôts s'était engagée dans ce secteur du fait de la défaillance des éditeurs. Elle n'a pas eu, sur ce point, une politique différente de celle des autres câblo-opérateurs qui sont historiquement intervenus dans ce secteur "par défaut". Il était en effet important de développer une offre thématique faite pour être attractive face à un paysage hertzien riche. Il apparaît en fait a posteriori qu'il y a là un enjeu stratégique, et qu'il est essentiel pour un câblo-opérateur de maîtriser le produit, son prix, ses conditions de distribution.

Abordant les activités de la filiale consacrées aux programmes de Communication-Développement, Com-Dév Images, M. François Jouven a indiqué que les participations qu'elle détenait dans plusieurs chaînes thématiques dont Canal J, Planète, s'étaient révélées performantes. Le capital de Com-Dév Images, a-t-il ajouté, est aujourd'hui en cours d'ouverture.

S'agissant de la composition du capital de Communication-Développement, M. François Jouven a donné des informations sur la participation de 31,5 % détenue par diverses sociétés extérieures au groupe Caisse des dépôts. BellSouth s'est révélé un partenaire solide et utile. Philips possède une expérience audiovisuelle certaine. Enfin, Canal Plus a décidé d'être présente auprès des trois câblo-opérateurs : elle possède également 5 % des parts de Lyonnaise Communication (Lyonnaise des Eaux) et 5 % de la Compagnie générale de Vidéocommunication (Générale des Eaux).

Trois éléments expliquent le rapprochement de Com-Dév avec Canal Plus : le prix préférentiel pour les abonnés au câble de l'abonnement Canal Plus en D2 Mac, l'utilisation sur les réseaux "nouvelle-génération" des décodeurs "discret" de Canal Plus pour les chaînes à option et enfin la coopération qui s'est instaurée avec Canal Plus sur l'ensemble des programmes thématiques.

Il a en outre précisé que la participation directe de la Caisse (45,6 % contre 19,9 % détenus par C3D) s'expliquait par l'impossibilité dans laquelle était le bilan de C3D de supporter les comptes de Communication-Développement.

Enfin, M. François Jouven a précisé que France Télécom détenait 13 % d'une filiale de Communication-Développement, la SIRCA : Société

d'exploitation des sites plan câble. "Notre désir est de la faire rentrer plus en contrepartie d'une baisse de la redevance".

M. François Jouven a, ensuite, fait le point sur la situation financière de la société qu'il dirige. Le plan d'affaires actuel prévoit 2,6 milliards de francs en fonds propres et quasi fonds propres, dont 300 millions de francs de prêt participatif ; il comporte également 2 milliards de francs d'emprunts bancaires. La part de la Caisse des dépôts dans cet ensemble représente 1,8 milliard de francs, soit 1,5 milliard de francs correspondant à sa participation dans le capital de Communication Développement (68 % des 2,3 milliards constituant l'apport en fonds propres, hors prêt participatif), et 300 millions de francs de prêt participatif. Si la situation ne s'améliorait pas, a-t-il ajouté, les concours temporaires (avances, prêt participatif) devraient être pérennisés.

Le prêt participatif de 300 millions de francs, a rappelé M. François Jouven, est remboursable en quinze ans avec un différé sur les cinq premières années. La rémunération comprend un taux fixe de 4 %, majoré en fonction du résultat, cette part variable oscillant entre un plancher et un plafond définis par référence au résultat.

1.100 millions de francs ont déjà été tirés (fin 1991) : 450 millions de francs sur le capital, 440 millions de francs proviennent d'avances non rémunérées de la Caisse des dépôts, 120 millions de francs ont parallèlement été avancés par les filiales et 100 millions de francs ont été tirés sur le prêt participatif de 300 millions de francs.

Les ressources provenant de l'endettement bancaire ne s'élèvent, à l'heure actuelle, qu'à 1,5 milliard de francs sur les 2 milliards prévus par le plan de financement. M. François Jouven a exprimé son espoir de pouvoir prélever 200 millions de francs auprès des banques locales dans les mois à venir. L'attentisme des grands établissements de crédit, à la suite des difficultés du secteur audiovisuel et notamment le risque de disparition de La 5, ne permet pas pour l'instant d'envisager de boucler le montage de ce crédit.

M. François Jouven devait enfin préciser, plus loin au cours du débat, que le Crédit Local de France n'était pas au nombre des établissements créanciers de Communication-Développement. Le souci d'étanchéité entre les différents métiers de la Caisse des dépôts a ainsi été rigoureusement respecté.

Puis M. François Jouven a évoqué la création par le groupe Caisse des dépôts, parallèlement à celle de Communication-Développement, de la holding Part'Com détenue par CDC-Participations. Il a précisé qu'il s'agissait d'une société anonyme au capital de 900 millions de francs et dotée d'un conseil de surveillance et d'un directoire, M. François Jouven étant président du conseil de surveillance. Il a confirmé que Part'Com détenait 3 % du capital de Canal Plus soit un peu plus de 500.000 titres.

L'objectif du groupe, a-t-il ajouté, est d'ouvrir le capital de Part'Com à des participants extérieurs. A ce jour, une réponse positive a été donnée par un

organisme financier. M. François Joven essaie par ailleurs d'amener BellSouth dans le tour de table.

Abordant enfin la question des motifs qui ont conduit à ne pas loger dans le bilan de Part'Com la participation de la Caisse dans Havas, M. François Joven a rappelé que la Caisse des dépôts faisait partie d'un noyau dur, et qu'il était dans ces conditions délicat de loger cette participation dans une société dont la vocation était d'ouvrir son capital. Des raisons techniques s'opposaient également à une telle démarche : compte tenu des parts déjà acquises dans Canal Plus, 80 % des actifs de Part'Com auraient été, en effet, cotés, ce qui aurait conduit à une décote de holding absurde.

Plus généralement, M. François Joven a estimé qu'il n'était pas possible, en l'état actuel des choses, d'envisager la création d'un grand groupe audiovisuel réunissant Part'Com et Communication-Développement ; il ne serait en effet pas logique, ni attractif pour des partenaires extérieurs de mêler des activités industrielles qui perdent durablement de l'argent à des activités financières profitables à court terme.

Avant de conclure, M. François Joven est revenu sur les conditions de la réussite du câble et de l'élargissement de son public : il a estimé que les prix devaient baisser. Le client ne devrait pas, en effet, payer plus de 120 francs par mois pour un choix oscillant entre 20 et 25 programmes. Communication-Développement pratique déjà ces tarifs sur ses réseaux privés. L'enjeu des négociations actuelles avec France Télécom, a-t-il rappelé, est de l'amener au même constat et à renoncer à tempérament à la rémunération de son investissement. Une telle décision est le premier des signes clairs que le gouvernement devrait donner aux câblo-opérateurs.

Sans doute, l'une des erreurs au moment du lancement du câble a-t-elle été, selon le président de Communication-Développement, de ne pas impliquer davantage les collectivités locales dans son financement.

Pour autant entrain-il dans les missions d'intérêt général de la Caisse des dépôts et consignations de créer une filière câble ? M. François Joven a reconnu que le câble n'était pas une mission de service public de la Caisse des dépôts mais clairement une opération que l'on espérait rentable. En conclusion, il a estimé que l'intérêt général commandait aujourd'hui que l'on trouve des solutions pour "faire vivre le câble" en France.

**Audition de M. Alain CHAZEL,
Directeur chargé de la gestion,
des fonds d'épargne à la Caisse des dépôts et consignations**

Mercredi 12 février 1992

Au titre de ses précédentes fonctions à la tête de la **branche caisses de retraites** de la Caisse des dépôts, M. Alain Chazel a présenté les caractéristiques de l'activité de l'Etablissement dans ce domaine.

Il a souhaité distinguer les caisses de retraites *strico sensu* au nombre de trois, dont deux (la CNRACL et l'IRCANTEC) sont des "*constructions juridiques complètes*" dotées de la personnalité morale et de conseil d'administration, et un certain nombre d'organismes (fonds national de solidarité, fonds spécial d'allocation vieillesse, etc...) qui relèvent à la fois d'une politique traditionnelle des pouvoirs publics -celle de créer des organismes nouveaux mais d'~~écarter~~ la création d'emplois budgétaires et donc de confier leur gestion à la caisse des dépôts- et d'une tradition de l'Etablissement : celle d'avoir préexisté à la création de la sécurité sociale et de continuer de s'y substituer dans des cas limites.

Analysant plus particulièrement les cas de la CNRACL et de l'IRCANTEC dont le poids est prédominant dans la branche retraite, M. Alain Chazel a indiqué que leur gestion avait été confiée à la caisse par une ordonnance dans le premier cas et par un décret dans le second. Il a souligné qu'au cours des dernières années, le pouvoir budgétaire des conseils d'administration avait été renforcé et les conditions de gestion précisées. Il a cité à cet égard la convention en date du 10 mai 1989 conclue avec le président du conseil d'administration de l'IRCANTEC.

Il a indiqué que les opérations de gestion administrative devaient être budgétairement neutres pour la Caisse qui ne prélevait pas de marge, à l'exception des services de nature financière sur lesquels elle percevait une commission fixée selon un "*tarif extérieur*", "*sanctifié*" en quelque sorte par le marché et non lié à la position administrative de l'Etablissement.

Il a souligné que la Caisse avait une "*responsabilité budgétaire ex ante et ex post*", c'est-à-dire qu'elle était liée par les budgets prévisionnels, présentés aux Conseils d'administration et votés par eux, et pouvait enregistrer un malus dans ses comptes si les prévisions se révélaient erronées de son fait.

Il a souligné également que la transparence de la gestion des Caisses de retraite avait été facilitée par la délocalisation des services gestionnaires

(Angers et Bordeaux) et la "désimbrication" qui en était résultée d'avec les services centraux de l'Etablissement.

S'agissant de l'importance du compte courant à la CDC des fonds de pensions (5,7 milliards de francs pour la CNRACL au 31.12.1990) il a indiqué qu'il était rémunéré au taux du marché monétaire diminué d'un quart de point, une telle rémunération correspondant aux conditions de marché et ne constituant ni un privilège ni une pénalisation.

M. Alain Chazel a observé que la qualité de la gestion administrative de la Caisse pouvait être mesurée par référence à d'autres organismes : les ratios, tels que le rapport entre le budget de fonctionnement et les cotisations perçues ou les prestations versées, sont bons alors même que les organismes gérés par la Caisse présentent des caractéristiques particulièrement difficiles : grand nombre d'employeurs, souvent peu préparés à leur tâche spécifique, conséquences de tout avantage catégoriel nouveau sur les droits déjà liquidés pour les personnels sous statut, etc...

Puis, M. Alain Chazel a abordé les problèmes de la gestion des fonds d'épargne.

Examinant les raisons qui ont conduit ces dernières années, avant même la création d'une direction des fonds d'épargne, à un traitement spécifique de cette responsabilité au sein de la CDC, il a indiqué qu'elles étaient au nombre de quatre :

- le souci d'améliorer la présentation des comptes en séparant clairement les documents de reporting pour la section générale et pour les sections d'épargne ;

- l'évolution de la collecte qui conduit à poser une problématique propre en termes de liquidités pour les fonds d'épargne alors qu'auparavant la caisse gérait des flux constamment croissants ;

- la nécessité d'une désimbrication déontologique, au niveau des donneurs d'ordre, que M. Alain Chazel a souhaité distinguer des "services anonymes" que sont les "tables". En 1987, les donneurs d'ordre ont été personnellement identifiés et spécialisés en ce qui concerne les sections d'épargne, mais tout en restant dans le même service, de sorte que la séparation, existante à la base, cessait à un niveau relativement bas de la hiérarchie ;

- le principe posé en 1988 par la commission de surveillance du non adossement aux fonds d'épargne des participations.

Ainsi, selon M. Alain Chazel, la création d'une direction des fonds d'épargne a constitué l'aboutissement de ces démarches et l'achèvement d'une réforme : amélioration du "reporting" grâce à la création d'un comité des fonds d'épargne au sein de la commission de surveillance, complète autonomie des donneurs d'ordre au sein de cette direction. Ceux-ci ne gèrent rien pour la Section

générale, respectent les "guide lines" définies *ex ante* pour les sections d'épargne et agissent en fonction exclusive de l'intérêt du client.

M. Alain Chazel a néanmoins observé qu'en dépit de cette absolue séparation, des économies d'échelle demeuraient au sein de l'Etablissement : gestion des moyens humains, dispositifs de sécurité et de contrôle, outils communs d'études économiques et financières, d'exécution (les tables), de conservation et de "back office".

Répondant à une question portant sur la "gratuité" de la gestion des fonds d'épargne par la Caisse des dépôts, M. Alain Chazel a précisé que le terme employé dans le rapport au Parlement lui semblait partiellement impropre. La réalité est que l'Etablissement ne perçoit pas de marge sur les prêts au logement social dont le taux n'est que l'addition de la rémunération servie aux épargnants et de celle versée aux réseaux de collecte. En revanche, au-delà de l'économie des prêts, il convient d'envisager la relation financière globale d'un client relié à la CDC par les mouvements créditeurs et débiteurs de sa trésorerie ; la rémunération de la caisse (réalisée au niveau d'une partie des opérations créditrices) a été plafonnée au niveau de ses coûts de gestion réels.

M. Alain Chazel ajoute qu'une convention avec l'Etat va donner de nouvelles modalités aux rémunérations de gestion qui seront attribuées à la CDC.

S'agissant des services de nature financière, la convention devrait se référer à un système de tarifs rattachés à des usages externes, tels les tarifs en vigueur pour la gestion d'OPCVM. Selon M. Alain Chazel, l'Etablissement se trouve placé de ce point de vue dans une économie de marché et fera des profits si il le peut.

M. Alain Chazel a souligné que l'isolement strict de la gestion des fonds d'épargne répond à une exigence déontologique dépassant l'organisation interne du dépositaire : les fonds d'épargne n'appartiennent pas à la Caisse des dépôts, mais le législateur a voulu qu'ils ne soient pas davantage confondus avec la trésorerie de l'Etat.

La commission de surveillance est "erga omnes" le gardien déontologique des fonds d'épargne qui bénéficient ainsi de la sécurité voulue par la loi.

M. Alain Chazel a indiqué sur ce point que la convention Etat-CDC sur la gestion des fonds d'épargne serait soumise à l'assentiment de la commission de surveillance.

M. Alain Chazel a souhaité, par ailleurs, distinguer des fonds centralisés "par la volonté de l'Etat" les capitaux librement apportés à la Caisse sur la base de ses initiatives commerciales ou de celles de ses partenaires.

Abordant l'évolution du fonds de réserves et de garantie des caisses d'épargne (FRGCE) et du prélèvement opéré par l'Etat, M. Alain Chazel a apporté les précisions suivantes :

L'Etat a prélevé 78,5 milliards de francs sur le FRGCE entre 1984 et 1991. Il effectuera en 1992 un prélèvement de 12,7 milliards de francs, portant à 91,2 milliards de francs le montant total transféré au budget de 1984 à 1992. En francs 1991, le volume total prélevé correspond à environ 100 milliards de francs.

Le prélèvement a représenté 74 % du montant du résultat des sections livret A CEP en 1988, 91 % en 1989, 94 % en 1990 et 95,9 % en 1991. En pourcentage du total bilan du fonds de réserve, il correspondait à 77,7 % en 1988, 65,5 % en 1989, 52,6 % en 1990 et 44,5 % en 1991.

Le prélèvement sur le FRGCE est essentiellement financé par le résultat de la gestion des fonds du livret A des caisses d'épargne, transféré chaque année au fonds de réserve. Cette pratique impose de prévoir à l'actif du livret A les disponibilités nécessaires au financement du transfert, effectué en date de valeur du 1er janvier de chaque exercice.

S'agissant du fondement même du prélèvement de l'Etat sur les fonds du livret A, c'est-à-dire la garantie qu'il accorde, M. Alain Chazel a indiqué que la Caisse des dépôts développe actuellement une réflexion sur le coût de la garantie de l'Etat et sur son étendue exacte. Les résultats de cette étude seront prochainement soumis à l'examen du Comité des fonds d'épargne.

Répondant à une question sur l'influence, sur les orientations de gestion, de la "confiscation" par l'Etat du résultat du livret A, M. Alain Chazel a indiqué qu'effectivement les gestionnaires pouvaient hésiter à matérialiser des plus-values pour ne pas faire "trop de résultat". C'est ce qui explique notamment que les sections d'épargne, comme l'a observé la Cour des comptes, ont cessé de vendre des titres Eurotunnel alors même que la Section générale continuait d'alléger sa position.

La possibilité de provisionner au sein des comptes des fonds d'épargne devrait permettre aux gestionnaires de ne plus hésiter à vendre quand il faut vendre.

Plus généralement, M. Alain Chazel a observé que le financement du logement social était un problème d'épargne.

L'époque d'un marché clos de l'épargne nationale est passée : la concurrence s'exerce désormais au profit de l'épargnant. L'époque est donc également révolue d'une épargne sous rémunérée.

Le financement à l'avenir du logement social conduit à envisager plusieurs hypothèses. M. Alain Chazel a évoqué le relèvement du taux d'intérêt du livret A (qui impliquerait un relèvement difficilement supportable du taux des prêts aux HLM nouveaux et anciens), la titrisation ou le remboursement anticipé de prêts consentis par le passé aux entreprises, et à terme assez proche la réduction du financement P.L.A. dans sa forme actuelle.

Il lui a semblé dans la nature des choses que la priorité du logement social soit prise en compte dans les finances publiques.

Cet intérêt public ne relève probablement pas exclusivement de l'Etat. De même qu'est envisageable une forme de modulation qui consisterait à diversifier et assouplir les modalités de financement en PLA, de même l'intervention plus active des collectivités locales permettrait à la Caisse de proposer des "mixages" comportant une part d'emprunt à taux de marché et une part de subvention apportée par ces collectivités.

S'agissant des prêts aux HLM, M. Alain Chazel a indiqué que la caisse avait longtemps joué un rôle d' "enregistrement" pour des prêts à des taux administrés et dont l'obtention était déclenchée par octroi de la subvention d'Etat.

Depuis deux ans, l'Etablissement a mis en place des outils qui lui permettent d'apprécier l'équilibre de l'opération financée par le prêt et la situation bilantielle de l'emprunteur.

**Audition de M. Patrice GARNIER,
Président du groupe C3D**

Mercredi 19 février 1992

M. Patrice Garnier a tout d'abord exposé quelle avait été la genèse du groupe C3D. Les sociétés qu'il rassemble aujourd'hui formaient à l'origine un ensemble de structures très peu autonomes au sein de la Caisse des dépôts, ne fonctionnant pas comme des entreprises mais plutôt comme des démembrements et bénéficiant de privilèges liés à un financement très particulier, celui accordé par la Caisse sous la forme notamment de relations "a posteriori" par abandon de créances au fur et à mesure des besoins.

Citant l'exemple de la SCIC (Société centrale immobilière de la Caisse des dépôts), il a ainsi indiqué que celle-ci n'avait initialement pour mission que de mettre en oeuvre des programmes de construction, sans toutefois en assurer le financement dont la charge et le risque revenaient à la Caisse des dépôts. Cette dissociation avait déresponsabilisé la SCIC au point qu'en 1982 celle-ci disposait d'un stock de près de 12.000 logements invendus en accession à la propriété et que les pertes annuelles constatées sur le parc des 170.000 logements locatifs qu'elle détenait se montaient à environ 300 millions de francs. M. Patrice Garnier cite à ce sujet un extrait du rapport de la Cour des comptes sur C3D qui confirme la situation des sociétés à la création du groupe.

M. Patrice Garnier a, ensuite, distingué quatre phases successives dans l'histoire du groupe C3D. Les deux premières années, 1982 et 1983, ont été consacrées à dresser l'inventaire de la situation. La période de 1983 à 1985 a vu la réalisation de deux opérations : le stock de 12.000 logements invendus a été liquidé au prix d'une perte bilantielle évaluée à 1 milliard de francs. A la même époque, un vaste programme de réhabilitation du parc locatif a été lancé, autorisant une hausse progressive des loyers et l'entrée de sa gestion dans un cercle vertueux.

Une troisième phase (1985 - 1988) a été occupée à la mise en oeuvre d'un plan de restructuration comprenant des suppressions de filiales, le licenciement de 10 % de l'effectif global, soit un solde net négatif de 1.200 emplois en moins, et un retour à l'équilibre des comptes. Les plans sociaux d'accompagnement ont ainsi représenté une charge de 300 millions de francs pour la Caisse des dépôts.

A partir de 1989, enfin, le groupe C3D a pu s'installer dans les métiers que son président estime être les siens : ceux du développement local. Ce recentrage ne l'a toutefois pas empêché d'opérer quelques tentatives de diversification plus ou

moins réussies. Cependant, les portes constatées pour l'exercice 1990 dans les résultats du groupe contraignent aujourd'hui à de nouvelles restructurations.

M. Patrice Garnier a regretté en conclusion de cet historique, que, malgré l'important effort mené ces dernières années, le groupe C3D continue d'être perçu par le public comme un *"touche-à-tout"* alors que son objectif constant a été de faire en sorte que chaque société filiale exerce un métier bien défini dans le cadre de l'activité générale de prestation de service aux collectivités locales.

M. Patrice Garnier a ensuite estimé que, parallèlement à l'oeuvre de redressement menée, d'importantes mutations psychologiques s'étaient produites depuis dix ans. Il règne, en effet, au sein des filiales de C3D -selon ses termes- *"une véritable culture d'entreprise"*. Celles-ci sont dorénavant dirigées par *"des chefs d'entreprise qui se sentent pleinement responsables de leur compte d'exploitation"* et ce, d'autant plus, que le capital des filiales qu'ils gèrent est en voie d'ouverture.

"Nous sommes pleinement dans le marché" a ajouté le président de C3D. D'une part, le groupe n'exerce, en effet, aucune activité relevant d'une mission de service public. D'autre part, la Caisse des dépôts se comporte vis-à-vis de lui comme un actionnaire qui exige des résultats. C3D ne bénéficie, en particulier, d'aucun financement à taux privilégié de la part de la maison-mère. En outre, le lien très fort qui unissait les différentes branches du groupe Caisse des dépôts au travers de l'obligation faite aux collectivités locales de recourir pour la même opération à un prestataire de service et à un financeur -à l'époque la Caisse d'Aide à l'Équipement des Collectivités Locales, devenue depuis le Crédit Local de France- issus du même ensemble, a aujourd'hui disparu. Ainsi en est-il dans le secteur immobilier où la SCIC n'est plus spécialement privilégiée en tant que prestataire de service par la Caisse des dépôts dans le cadre de son activité d'investisseur ou de prêteur.

M. Patrice Garnier signalait par la suite que l'appartenance de C3D au groupe de la Caisse des dépôts et consignations compliquait l'image du groupe. En effet, au-delà des aspects positifs -confiance, sérieux, qualité- la rémanence d'images anciennes reste encore forte. Pour beaucoup de ses clients, en effet, *"la Caisse des dépôts est une grande maison indifférenciée"*, cette vision ayant une portée double : l'obligation de résultat à laquelle sont maintenant soumises les filiales de C3D ne semble pas encore bien comprise de la part de clients qui les conçoivent comme des auxiliaires du service public ; ensuite, la séparation élanche entre C3D et les autres composants du groupe, notamment le Crédit Local de France, est parfois difficilement acceptée.

M. Patrice Garnier a, par ailleurs, illustré une autre caractéristique du groupe C3D : sa petite taille. Il a ainsi rappelé que d'autres ensembles financiers spécialisés dans l'offre de services aux collectivités locales bénéficiaient d'un poids nettement plus conséquent dans ce secteur : la Générale des eaux, avec environ 120 milliards de francs de chiffre d'affaires consolidé (dont seulement le tiers pour la branche "eau"), Lyonnaise-Dumez, avec 80 milliards de francs, surpassent nettement le chiffre d'affaires consolidé de C3D qui ne s'est élevé, en 1991, qu'à environ 7 milliards de francs.

Cependant, son président a estimé que l'influence du groupe C3D dans l'économie locale était, sans doute, plus forte que ce que son chiffre d'affaires consolidé pourrait laisser penser. Synthétisant les traits spécifiques de C3D, M. Patrice Garnier devait expliquer : *"nous sommes sur des métiers longs en relation de confiance avec les collectivités locales"*. Ce choix a des traductions concrètes : la SCIC détient, ainsi, dans sa mouvance plusieurs sociétés HLM ainsi qu'un organisme collecteur du 1 % patronal, toutes structures auxquelles elle apporte une importante assistance à la décision en matière de gestion et d'orientation des financements. La SCET, pour sa part, offre des prestations techniques à de nombreuses sociétés d'économie mixte qui gèrent un total de 10 à 15 milliards de francs d'investissement.

Le groupe C3D suit également le fonctionnement des VVF, leur apportant, en particulier une assistance au management. Enfin, la SCIC, à nouveau, a progressivement complété son oeuvre de gestion des 170.000 logements locatifs qu'elle détient par une politique sociale visant à éviter certaines causes humaines de la dégradation de son patrimoine social. Or, l'ensemble de ces réalisations n'apparaît pas dans les résultats de C3D.

M. Patrice Garnier a conclu son exposé liminaire en insistant sur *"la vertu pédagogique immense"* qu'il reconnaît au processus d'ouverture du capital des sociétés filiales de C3D. La relation du chef d'entreprise à l'actionnaire, en particulier, change du tout au tout ; l'actionnaire n'est plus celui à qui il peut tout demander ; il est, au contraire, celui qui fixe ses exigences et dit ce qui est possible. L'ouverture du capital est vécue comme le *"couronnement"* d'une gestion efficace, reconnue par les autres acteurs de la vie économique.

Sur ce point, il n'a pas exclu à l'avenir que C3D passe sous la majorité de blocage, voire, devienne minoritaire dans le capital de ses actuelles filiales.

En réponse à une question sur les éléments concrets sur lesquels reposait l'influence de C3D dans le secteur HLM, M. Patrice Garnier a présenté la double spécificité de l'action de la SCIC dans cette mouvance. D'une part, celle-ci a su se spécialiser dans le métier de la rénovation, activité à part entière pour laquelle elle bénéficie d'un effet d'échelle puisqu'elle l'exerce aussi bien sur son propre patrimoine que sur celui des organismes de HLM dans le capital desquelles elle est présente.

D'autre part, la structure même du capital de la SCIC lui permet de proposer aux collectivités locales désireuses de restructurer leurs quartiers une large palette de constructions et de leur offrir ainsi plus facilement un équilibre de l'opération qu'elles souhaitent mener. Peu de structures offrent, en effet, une surface financière aussi large et aussi variée que la SCIC, à la fois promoteur, constructeur et actionnaire d'organismes de HLM, de collecteurs du "1 % logement" ou de sociétés civiles immobilières. Cette pluralité permet, en outre, d'aider les collectivités locales à mettre en oeuvre une vision plus globale de la ville grâce à l'intervention d'un partenaire unique.

Interrogé sur la présence d'actionnaires extérieurs au groupe de la Caisse des dépôts dans le capital des seules filiales de C3D et non dans celui du holding, M. Patrice Garnier a présenté les deux avantages qu'il voyait à cette solution. Il lui a, en effet, paru souhaitable, dans un premier temps, de promouvoir un système "à la carte" où chaque partenaire intéressé peut choisir de prendre une participation dans la société la mieux adaptée à sa stratégie industrielle propre ; de ce point de vue, on peut imaginer que cette solution avait plus de chance de succès que celle qui aurait permis aux actionnaires extérieurs de participer au capital du holding sans qu'ils aient eu prise directement sur les métiers exercés par les filiales.

Le second argument avancé par M. Patrice Garnier tient à l'existence d'une décade des titres d'un holding : une société est, en effet, souvent prête à financer pour un prix plus élevé sa participation au capital d'une structure exerçant un métier spécifique. Le président de C3D n'a cependant pas exclu l'ouverture du capital du holding qu'il dirige au terme des restructurations qu'il compte lui imposer.

En réponse à une question du même intervenant sur l'évolution du capital de C3D, M. Patrice Garnier a précisé que son montant s'élevait, au 31 décembre 1991, à 4 milliards de francs : l'apport initial d'actif effectué par la Caisse des dépôts, lors de la création du groupe, en 1983, atteignait, en effet, 2,8 milliards de francs. L'augmentation de capital réalisée en 1989 a, ensuite, porté sur une incorporation de créances d'une valeur totale de 2,3 milliards de francs, ce nouveau total (5,1 milliards de francs) étant toutefois réduit d'un report à nouveau négatif de 1,1 milliard de francs.

Compte tenu des résultats du groupe C3D, l'actionnaire Caisse des dépôts n'a perçu une rémunération pour le capital qu'elle détient qu'une seule année, en 1989.

Par ailleurs, les avances d'associés faites par la Caisse des dépôts à C3D entre 1984 et 1991 se sont élevées à 3,4 milliards de francs, cette somme incluant le financement des plans sociaux consécutifs aux licenciements nets pratiqués entre 1985 et 1987, soit 300 millions de francs (comme il a été signalé plus haut, une partie de ces avances a été consolidée en capital en 1989).

La Caisse a également concédé des abandons de créances pour un montant de 400 millions de francs. Ce chiffre devra toutefois être minoré de certains retours en vertu d'une "clause de meilleure fortune" par exemple, la cession à un tiers du centre des "Flanades" à Sarcelles ayant procuré une plus-value au groupe C3D et permis de remonter 40 millions de francs à la Caisse des dépôts. L'actif net de C3D était donc évalué, fin 1990, entre 3,7 et 3,8 milliards de francs, soit un montant inférieur à celui du capital social compte tenu des pertes enregistrées sur les résultats du groupe.

Abordant ensuite le sujet des activités de la filiale Scetauroute, spécialisée dans l'ingénierie autoroutière, M. Patrice Garnier a indiqué qu'à ses yeux cette société n'avait pas vocation à participer au capital des sociétés

d'économie mixte chargées de la construction des autoroutes. Non seulement le profit de rentabilité très éloigné des investissements conduits par ces structures suffirait à éloigner toute velléité de participation à leur capital, mais encore Scetauroute est avant tout conçue plus comme un prestataire de service que comme un simple financeur.

Alors que la prolongation du programme autoroutier offre en France de faibles perspectives financières, Scetauroute devrait orienter, à l'avenir, son activité vers l'exploitation et la maintenance des sites déjà construits. Deux défis s'offrent toutefois à elle : prendre en partie la relève des directions départementales de l'équipement pour l'entretien des routes secondaires ; participer à *"l'énorme chantier, mais tout à fait décisif"* des autoroutes urbaines.

Scetauroute a déjà pris un départ international dans ce dernier domaine en soumissionnant à la construction d'autoroutes urbaines en Hongrie et en Malaisie. Elle fait partie du consortium constitué récemment pour la mise en place de liaisons interurbaines rapides entre plusieurs grandes villes de Californie.

En France, l'expérience tentée dans le département des Hauts-de-Seine (projet de concession autoroutière MUSE) suppose, selon M. Patrice Garnier, l'introduction de capitaux publics pour équilibrer l'opération, aucune entreprise privée n'étant, aujourd'hui, en mesure d'équilibrer ses résultats compte tenu du coût trop élevé du foncier et de l'ampleur des risques.

Interrogé sur la gestion de son patrimoine social par la SCIC, M. Patrice Garnier a tout d'abord indiqué que si les sociétés anonymes de HLM du groupe présentaient au début de la précédente décennie, des résultats annuels constamment et lourdement déficitaires, la situation avait été assainie, cette branche présentant un résultat net positif de 100 millions de francs en 1991. Il s'est toutefois montré relativement inquiet sur les perspectives à long terme en matière d'équilibrage des comptes de gestion du secteur locatif. Le programme de réhabilitation du patrimoine détenu en propre par la SCIC représente, en effet, une dépense annuelle oscillant entre 300 et 400 millions de francs. Ce poste très lourd doit, cependant, être maintenu à nouveau dans les années à venir afin d'éviter que n'apparaisse un processus de dévalorisation des logements remettant en cause le cercle vertueux auquel la SCIC est parvenue : de leur bon état général dépend, en effet, le maintien des loyers à des niveaux compatibles avec leur entretien.

Sur ce point, M. Patrice Garnier a estimé qu'il était tout à fait possible d'obtenir au sein du patrimoine social, une augmentation des loyers bien corollés avec l'amélioration des prestations de services offertes par le gestionnaire. Son inquiétude se porte, en revanche, sur la montée incontrôlée de la taxe foncière. Le risque est réel d'un décrochage entre l'évolution de la ressource et une progression plus rapide des charges entraînées par la fiscalité locale.

En outre, l'action de la SCIC en faveur de son patrimoine ne se limite pas, a-t-il ajouté, à l'oeuvre de réhabilitation. Dans les quartiers réputés difficiles,

les logements qu'elle gère ne sont, en effet, pas les plus dégradés. Le travail effectué se déplace ainsi au niveau du quartier et revêt la forme d'une aide à l'action sociale.

M. Patrice Garnier a, enfin, indiqué que l'ouverture du capital du groupe SCIC à des investisseurs extérieurs ne faisait pas peser de menace sur sa présence dans le secteur du logement locatif social. La contrainte que représente l'insertion dans le marché exerce plus ses effets sur l'activité de promoteurs de la SCIC que sur celle de gestionnaire d'un parc social.

Au terme du débat, M. Patrice Garnier a été invité à commenter les résultats de C3D depuis sa création. Le groupe n'a renoué avec les excédents qu'à la fin de la décennie écoulée, après la liquidation du stock d'immeubles invendus en accession et la réhabilitation du locatif. Toutefois, les résultats constatés en 1988 (241 millions de francs de résultat consolidé global) avaient un caractère exceptionnel puisqu'ils étaient liés à des abandons de créance de la Caisse des dépôts sur l'immobilier. De même, en 1989, le résultat consolidé global a atteint 214 millions de francs, essentiellement du fait de la cession à la SCIC d'un patrimoine fortement provisionné pour une valeur correcte.

L'exercice 1990 révèle une rechute en partie conjoncturelle (123 millions de francs) et l'équilibre devrait à nouveau pouvoir être atteint en 1991 malgré l'apparition au bilan de la SCIC d'importantes provisions, conséquences du marasme qui frappe aujourd'hui l'activité de promotion immobilière. Sur les deux dernières années, les difficultés du groupe C3D se sont en fait concentrées sur ses bureaux d'étude, notamment dans le secteur informatique. Les pertes récurrentes constatées sur les comptes de la société Morpho Systèmes sont les plus inquiétantes.

Dressant un historique de Morpho Systèmes, M. Patrice Garnier a révélé que les succès remarquables éprouvés au cours de la seconde moitié des années 1980 dans le domaine de la reconnaissance informatique d'empreintes digitales et dans la commercialisation de systèmes mettant en oeuvre cette technique avaient très vite achoppé sur deux problèmes. Il est apparu, en effet, que le groupe ne possédait pas la compétence industrielle qui lui aurait permis de gérer sur le long terme la vente de son produit.

Par ailleurs, Morpho Systèmes s'est trouvée en grande difficulté pour finaliser une politique de recherche-développement permettant d'honorer les engagements contractuels, en délai et en coût : là encore, a plaidé M. Patrice Garnier, ce n'était pas le métier de C3D. De surcroît, la société ne pouvait bénéficier d'un effet d'échelle dans ce domaine, le produit qu'elle propose étant par trop spécifique.

Pour le président de C3D, il est aujourd'hui clair qu'il faut "se désengager de ce métier que nous ne savons pas faire". Plusieurs modalités s'offrent au groupe. Si Morpho Systèmes parvient à établir, en 1992, des contrats avec le Bundeskriminalamt (police criminelle d'Allemagne) et avec différents comtés britanniques, ces succès, faciles à valoriser auprès d'un tiers, permettront

d'envisager une cession. Dans le cas contraire, il faudra se résoudre à une liquidation ou à un RES.

Faisant valoir, enfin, la spécificité de C3D ainsi que la nécessité pour le groupe de réaliser un résultat, M. Pierre Garnier a conclu son propos en indiquant qu'il ne pouvait agir en tant que "détenteur de l'intérêt national", ce qu'il n'est pas, pour prendre sa décision d'assurer la survie ou non de Morpho Systèmes tout en étant conscient de l'importance de ce produit pour la sécurité en France et en Europe .

**Audition de M. Pierre RICHARD,
Directeur général adjoint de la Caisse des dépôts,
Président du Directoire du Crédit Local de France,**

**accompagné de Anne de BLIGNIERES,
chargée des relations avec le Parlement
du Groupe Caisse des dépôts**

Mercredi 19 février 1992

En introduction, M. Pierre Richard a formulé quelques considérations générales sur le groupe Caisse des dépôts. Il a souligné l'évolution considérable qu'a connue la Caisse depuis 10 ans, à la mesure des mutations qui ont affecté son environnement économique et financier.

La Caisse des dépôts et consignations est aujourd'hui un *"grand groupe financier public"* dont les activités sont de trois ordres : les activités techniques autour de C3D, relativement limitées en termes financiers si l'on compare le chiffre d'affaires de ce secteur (7 milliards de francs) à la masse des capitaux gérés par la Caisse ; les activités financières d'intérêt général et notamment le logement social ; les activités pleinement concurrentielles au sein desquelles M. Pierre Richard a rangé le Crédit Local de France et la CNP.

Il a estimé que la Caisse des dépôts et consignations devait exercer ces différentes activités dans la clarté et l'efficacité et que dans le contexte européen d'aujourd'hui, la désimbrication déjà engagée permettait une meilleure identification des différents métiers.

Puis, M. Pierre Richard a abordé la situation du Crédit Local de France.

Il a rappelé que la Caisse d'Aide et d'Équipement aux Collectivités locales (CAECL) procédait d'un *"système administré"* assis sur un marché de clients *"captifs"* et adossé sur un circuit de ressources privilégiées. De plus, les prêts consentis par la CAECL intervenaient en complément de ceux effectués par la Caisse des dépôts et consignations.

La création du Crédit Local de France en 1987 sous la forme d'une société anonyme exerçant son activité sans privilège et dans un contexte concurrentiel s'est inscrite dans le mouvement général de décloisonnement des marchés financiers français. Il a indiqué que le Crédit Local de France finançait depuis 1987 tous les prêts nouveaux sur le marché financier.

Abordant la question de l'introduction en Bourse du Crédit Local de France en novembre 1991, M. Pierre Richard a indiqué que celle-ci portait sur 27 % du capital de la société, soit 9,5 millions d'actions pour un montant global d'environ 2 milliards de francs, 20 % de celles-ci ont été placées sur le marché international en une journée. 80 % ont fait l'objet d'une offre publique de vente sur le marché domestique dans des conditions de réussite "normales" compte tenu de la conjoncture boursière : l'OPV a été "sursouscrite" à 140 %.

Concernant la cotation du titre, M. Pierre Richard a précisé que l'action avait été estimée à 210 francs au 18 novembre 1991, soit un peu plus de deux fois la valeur du titre en 1987 (100 francs).

Depuis l'introduction en Bourse, le titre a souffert, jusqu'à la fin d'année, de la baisse générale des cours, suivie toutefois d'un net redressement depuis le 15 janvier 1992 : le cours de l'action du Crédit Local de France a augmenté, à ce jour du 19 février 1992, de 10 % depuis cette date, contre 5,3 % pour l'indice CAC 40.

Il a indiqué que l'action, recherchée par les fonds de pension, donnait lieu à un volume d'échange important, ce qui contribue à terme à stabiliser la valeur du titre.

Il a signalé que la presse spécialisée saluait aujourd'hui la bonne tenue du titre.

Concernant les modalités de l'opération, il a précisé que les dispositions de la loi du 2 juillet 1986 relative aux privatisations qui visent (article 7) les entreprises dont l'Etat détient plus de 50 % du capital, n'étaient pas applicables au Crédit Local de France, pour lequel la participation directe de l'Etat n'excède pas 25 %. L'introduction en Bourse s'est donc faite dans les conditions de droit commun (règlement général du Conseil des bourses de valeur). Toutefois, la Commission d'évaluation des entreprises publiques, dont la consultation n'était pas légalement obligatoire, a été saisie par le ministre d'Etat, comme cela avait été le cas en 1987. Son avis a été publié au Journal Officiel du 19 novembre 1991 et concluait à une valeur minimale du Crédit Local de France de 7,3 milliards de francs.

Evoquant la répartition du capital, il a indiqué que l'Etat et la Caisse des dépôts disposeront, à la fin de la période d'exercice du droit de souscription, de 50,5 % du capital du Crédit Local de France - contre 72,5 % de celui-ci avant l'introduction en Bourse.

Les 49,5 % restant sont détenus par les institutionnels français (25 %), les particuliers (environ 12 %) au nombre de 66.000, dont 600 salariés du Crédit Local de France, et les investisseurs étrangers (12 % environ).

M. Pierre Richard s'est félicité que le titre Crédit Local de France, soit considéré comme "une valeur-type de fonds de portefeuille" grâce au fait qu'il s'agit

d'une société financière "*visible*" dont la stratégie sur les dix prochaines années est connue des investisseurs.

Il a attribué le désengagement total ou partiel de certains des actionnaires initiaux du Crédit Local, notamment du Crédit National, à la volonté normale de ces partenaires de réaliser les plus-values financières constatées sur le titre entre 1987 et 1991.

Concernant le fonctionnement institutionnel du Crédit Local de France, M. Pierre Richard a rappelé que le Crédit Local de France, régi par le droit des sociétés anonymes, présentait la particularité d'assurer la représentation des élus locaux au sein du Conseil de surveillance. Ainsi, le tiers du Conseil de surveillance, soit quatre membres, représente les collectivités locales. Les huit autres membres assurent à part égale, la représentation de l'Etat et de la Caisse des dépôts, d'une part et des investisseurs institutionnels, d'autre part (Crédit National, CENCEP, Crédit Communal de Belgique, FNTP).

M. Pierre Richard a indiqué que les élus locaux étaient désignés "*par cooptation*" et après approbation de l'Assemblée générale, au sein de laquelle l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations détiennent la majorité des voix. Il a considéré qu'en 1987 les désignations avaient été effectuées dans un esprit d'équilibre après consultation des associations d'élus locaux.

M. Pierre Richard a ensuite abordé la question des relations du Crédit Local de France avec la Caisse des dépôts et consignations. Il a distingué quatre phases dans leur évolution. Avant 1987, la CAECL était une "*coquille vide*" intégrée au sein de la Caisse des dépôts et consignations ; leurs relations étaient régies par une convention entre l'Etat et la Caisse, confiant la gestion de l'établissement public à cette dernière et prévoyant le remboursement des frais de gestion sans que ceux-ci aient pu faire l'objet d'une évaluation précise.

Le Crédit Local de France a franchi une première étape vers la "*désimbrication*" avec la signature, en 1987, d'une convention sur trois ans, recensant clairement les missions confiées à la Caisse (la Caisse demeurant libre du choix des moyens à mettre en oeuvre) et les remboursements forfaitaires afférents. M. Pierre Richard a reconnu que, de 1987 à 1990, la Caisse des dépôts avait "*à certains moments et en partie*" subventionné, ce faisant, l'activité du Crédit Local de France, mais sans pouvoir le mesurer exactement.

Par ailleurs, au 1er janvier 1991, une nouvelle convention a été signée visant à accentuer la "*désimbrication*" par l'identification des moyens mis à disposition du Crédit Local de France par la Caisse et des compensations "*au franc le franc*" de charges correspondant. Enfin, l'objectif est d'arriver ultérieurement à un "*transfert complet des moyens et des personnels*". En particulier, les fonctionnaires de la Caisse, travaillant pour le Crédit Local de France, devront faire l'objet d'une mesure de détachement.

Il ne s'agit pas de développer un "*climat de suspicion*" puisque la carrière des salariés se déroulerait toujours dans le "*bassin d'emploi*" de la Caisse,

mais de favoriser une meilleure adhésion du personnel aux objectifs propres de l'institution financière.

Globalement, M. Pierre Richard a estimé que 700 agents travaillaient aujourd'hui pour le Crédit Local de France, non compris les personnels des filiales.

Il a souligné que, dans la mesure où la Caisse des dépôts et consignations avait été considérée, jusqu'en 1987, comme *"le banquier des collectivités locales"* et que le développement local était une des grandes missions du groupe, elle faisait preuve d'un *"attachement sentimental"* pour le Crédit Local de France, qui constitue un lien financier important avec les collectivités locales, même si aujourd'hui, l'autonomie de gestion de celui-ci est *"complète"* et si la relation avec la Caisse doit être considérée comme celle existant avec un actionnaire à 25 % qui exerce un contrôle conjoint du Crédit Local de France avec l'Etat.

Concernant l'exercice de la double fonction de directeur général adjoint de la Caisse et de directeur général du Crédit Local de France, M. Pierre Richard a estimé que, le Crédit Local de France faisant partie du groupe "Caisse des dépôts", il importait que le président du Crédit Local de France puisse participer au comité exécutif de la Caisse, chargé de définir les *"orientations stratégiques du groupe"*.

S'agissant des relations financières avec les actionnaires, il a indiqué que les fonds propres avaient doublé depuis la création du Crédit Local de France, passant de 7,8 milliards de francs en 1987 à 13 milliards de francs en 1991. Ces fonds propres sont constitués à 85 % de *"vrais"* fonds propres (première catégorie au regard du ratio Cooke) et résultent de l'intégration des résultats aux réserves. Le bon *"rating"* du Crédit Local lui permet ainsi de diminuer le coût des émissions d'emprunt.

Il a considéré que le Crédit Local de France était une société qui *"soignait ses actionnaires"* avec des dividendes d'un montant de 165,5 millions de francs en 1987 et de 191,8 millions de francs en 1990, soit un taux de distribution en augmentation de 20 % à 30 % sur la période.

Il a souligné que si des synergies existaient entre le Crédit Local de France et les autres activités de la Caisse, les deux institutions constituaient néanmoins deux entités distinctes : si *"à conditions égales"*, le Crédit Local de France fait jouer *"le principe de la priorité de groupe"* avec la Caisse et notamment ses deux filiales la SCAET et la TRANSCET, il finance également des projets conduits par des concurrents de la C3D, tels que la Compagnie Générale des Eaux ou la Lyonnaise des Eaux de même que des filiales de la Caisse des dépôts agissent en maître d'oeuvre de projets pouvant être financés par des concurrents du Crédit Local de France.

Abordant la question de son *"rating"*, M. Pierre Richard a souligné que le Crédit Local de France faisait partie des six établissements de statut SA qui,

au niveau mondial, sont notés au plus haut niveau -le "triple A"- par chacune des deux grandes agences de notation américaines (*Moody's et Standard and Poor's*).

Trois raisons expliquent selon lui cette situation, qui fournit un *"avantage colossal"* pour emprunter sur les marchés de capitaux au taux le plus bas possible :

- tout d'abord, la remarquable *"qualité"* du portefeuille de créances du Crédit Local de France (montant global de 240 milliards de francs) détenu sur les collectivités locales françaises globalement fiables avec un montant de provision (1,8 milliards de francs) qui permet largement de faire face aux risques éventuels ;

- ensuite, la solidité des fonds propres de l'établissement qui détient le ratio Cooke le plus élevé du monde (20 %) avec le CREDIOP italien ;

- enfin, la qualité de l'actionnariat du Crédit Local de France, en raison de la présence de la Caisse des dépôts, mais aussi de l'Etat, comme actionnaires importants.

M. Pierre Richard a, en outre, précisé que le plan stratégique du Crédit Local de France comportait l'objectif d'un maintien de son ratio Cooke à 20 % et que l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations avaient conclu un accord selon lequel ils suivraient les augmentations de capital nécessaires au développement du Crédit Local de France. M. Pierre Richard a toutefois indiqué qu'aucune augmentation de capital n'était nécessaire avant trois ans.

S'agissant de l'internationalisation de l'activité du Crédit Local de France, il a indiqué que celle-ci était essentiellement orientée sur l'Europe (Grande-Bretagne, Espagne, Italie, Allemagne et Portugal). L'implantation sur le marché américain, assortie d'une stricte condition de rentabilité, est plafonnée quant au montant des engagements. Il a rappelé par ailleurs, que l'étroitesse du marché obligataire français avait conduit le Crédit Local de France à lever 30 milliards de francs sur les marchés étrangers (sur 35 milliards de francs d'emprunts) faisant ainsi de cet établissement le premier émetteur français sur les marchés internationaux.

Interrogé sur la spécificité de l'institution par rapport à ses concurrents, M. Pierre Richard a souligné que le Crédit Local de France fort de son expérience et de sa compétence, était mieux armé pour accepter des engagements à long terme sur une collectivité locale viable, voire, le cas échéant, à préparer un protocole pluriannuel de redressement avec une collectivité en difficulté, qui ne trouverait plus à se financer auprès des organismes bancaires.

Mais, M. Pierre Richard a estimé que, s'il fallait trouver une devise pour le Crédit Local de France, elle serait plutôt *"le devoir de dire non à un mauvais projet"*.

Outre un *"rôle d'appui des mauvais jours"*, le Crédit Local de France intervient comme *"régulateur du système"* financier local, dans la mesure où la

rigueur de sa gestion, confortée par son assise boursière, lui donne une forte crédibilité dans son dialogue avec les élus locaux lors de la négociation de l'emprunt.

Enfin, le Crédit Local de France est le seul établissement financier qui consente des prêts à des petites collectivités pour des montants inférieurs aux seuils de rentabilité exigés de la part des autres banques.

Le Crédit Local de France a donc vocation *"à être le partenaire des bons et des mauvais jours pour les collectivités locales, qu'elles soient grandes ou petites"*.

Rappelant que le Crédit Local de France représentait, selon les années, de 40 % à 45 % des crédits aux collectivités locales -niveau compatible, selon lui, avec la nécessité de répartir au mieux les engagements et les risques-, M. Pierre Richard a jugé préférable pour l'avenir le développement de concurrents *"solides et sérieux"* plutôt que de comportements *"opportunistes"*.

Concernant les missions du Crédit Local de France, il a rappelé que la loi bancaire n'interdisait pas à une institution financière spécialisée de remplir des missions annexes à sa mission principale, en l'espèce le financement du développement local. Il a estimé que 75 % du chiffre d'affaires du Crédit Local de France était réalisé en France, 15 % seulement sur le marché international et 10 % sur les grands projets d'infrastructure à l'échelon européen.

Sur le plan européen, le Crédit Local de France est en relation de partenariat avec divers établissements spécialisés dans le financement des collectivités locales, au sein du centre international du Crédit communal (CICC). Par ailleurs, il a pris l'initiative de créer un groupement d'intérêt économique (GIE) de droit européen avec ses homologues au Portugal, en Espagne, en Italie, en Allemagne et en Belgique, afin d'assurer le financement conjoint de propositions d'aménagement communautaire. S'agissant des pays de l'Europe de l'Est, malgré diverses sollicitations, le Crédit Local de France intervient jusqu'ici avec prudence sous forme d'activités de conseil, en Hongrie notamment.

Enfin, concernant le recours direct des collectivités locales sur les marchés de capitaux, il a mis l'accent sur les obstacles que représentent le montant nécessairement élevé de ces émissions, la règle du dépôt des fonds libres des collectivités locales au Trésor et l'absence d'incitations fiscales, pour les souscripteurs, comparables à celles existant sur le marché américain. Le recours ne peut donc, dans le système actuel, rester qu'exceptionnel.

**Audition de Mme Hélène PLOIX,
Directeur Général adjoint de la Caisse des dépôts et consignations,
chargée de la Direction des activités bancaires et financières,
accompagnée de Mme Anne de Blignièrès, attachée parlementaire
du groupe de la Caisse des dépôts**

Mercredi 19 février 1992

Mme Hélène Ploix a, tout d'abord, souligné l'organisation de la Caisse des dépôts et consignations autour de deux pôles principaux d'activités : le premier, celui du développement local, est aujourd'hui totalement immergé dans le monde concurrentiel ; le second est spécifique et regroupe les métiers exercés par la Caisse sur les marchés financiers.

Cette division stricte répond à une double exigence de transparence et de spécialisation, elle-même garante d'une optimisation de la gestion et d'une réduction des coûts.

Mme Hélène Ploix a, ensuite, justifié l'existence d'un "*pôle spécifique*" centré sur les activités financières par son utilité : "*Ce pôle spécifique est la raison d'être de la Caisse des dépôts*", a-t-elle ajouté en précisant que son rôle revêtait de nombreux aspects :

- La Caisse des dépôts se conçoit, en premier lieu, comme un organisme capable d'apporter une réponse à un besoin économique ou social, à un moment où les forces du marché, mues par des perspectives de rentabilité, ne sont pas encore intéressées à intervenir dans les secteurs concernés. Instruments créés pour exercer cette fonction, la Caisse Nationale de Prévoyance et le Crédit Local de France sont aujourd'hui progressivement rendus au marché. Mme Hélène Ploix n'a, de même, pas exclu que les prestations fournies par la Caisse dans le cadre du programme "*Développement - Solidarité*" soient, plus tard, réalisées par des entreprises du secteur privé.

L'utilité de la Caisse se conçoit également au regard de l'absence de solidarité de place qui caractérise la Bourse de Paris. Chaque fois que la modernisation du marché l'exige, les pouvoirs publics ont souvent recours à la Caisse des dépôts pour donner corps aux nouvelles pratiques. Ce fut, en particulier, le cas lors de la création des SVT (spécialistes en valeurs du Trésor) ou lors du lancement du contrat Matif-Ecu.

Ainsi que l'a souligné Mme Hélène Ploix, la Caisse des dépôts a pour mission de "*lancer le jeu*" afin qu'il devienne rentable pour d'autres partenaires.

Dans un futur proche, la Caisse pourrait être ainsi sollicitée pour la mise en place des marchés de blocs d'actions.

- Afin que les contingences du politique et la vision à court-terme qui l'anime nécessairement ne nuisent pas à la gestion sur le long-terme des missions d'intérêt public, il faut - a rappelé Mme Hélène Ploix - *"quelqu'un capable de prévoir l'intertemporel"*. La Caisse des dépôts a donc vocation à assumer cette permanence, particulièrement sensible, pour ne prendre qu'un exemple, en matière de financement du logement. L'instrument budgétaire et la règle d'annualité qui en détermine l'utilisation se révèlent, en effet, largement inadaptés en ce cas pour assurer la viabilité du système.

- Partant du constat que le Trésor n'avait pas, en France des moyens d'action équivalents à ceux dont disposent ses homologues dans les autres grands pays développés, Mme Hélène Ploix a estimé que la Caisse des dépôts avait également pour fonction de pallier cette insuffisance en étant, le cas échéant, un *"outil de l'Etat"* au service de sa politique économique ; l'Établissement a ainsi fait preuve de son utilité à l'occasion des opérations de privatisations.

- La Caisse a, en outre, un rôle important à jouer au service de *"l'ardente nécessité de développer l'épargne longue"*, selon les termes de Mme Hélène Ploix.

- Le Directeur général adjoint chargé de la direction des affaires bancaires et financières devait cependant plus particulièrement insister sur *"la relation particulière que la Caisse des dépôts a avec des réseaux particuliers"*, à savoir La Poste et les caisses d'épargne et de prévoyance.

Ces dernières ne constituent pas, aux yeux de Mme Hélène Ploix, un réseau banal malgré l'aspiration très forte exprimée en leur sein à disposer des mêmes prérogatives que celles reconnues aux autres établissements de crédit. Les pouvoirs publics ne doivent pas, sur ce point, contribuer à une surbanancarisation inutile de la France.

La Caisse des dépôts souhaite donc permettre aux caisses d'épargne de s'appuyer sur les compétences techniques qu'elle peut leur procurer et donc de réaliser ainsi des économies d'investissements. Il faut également faire en sorte que les activités à plus grand risque des caisses d'épargne soient gérées au niveau national : c'est ainsi, à la demande de la Caisse des dépôts, que le réseau de l'Ecureuil a décidé de gérer le risque immobilier au plan national par la création d'une filiale commune ; c'est également au niveau national qu'existe une société de capital-risque. Dans le même ordre d'idée, Mme Hélène Ploix a souhaité que les caisses d'épargne et de prévoyance ne tentent pas de créer elles-mêmes, en leur sein, leur propre secteur d'évaluation des risques dans le cadre des participations qu'elles souhaiteraient prendre dans le capital de petites et moyennes entreprises, mais s'adressent plutôt au CEPME qui dispose déjà d'un instrument performant d'analyse.

S'agissant de la Poste, Mme Hélène Ploix a également remarqué que l'adossement de cet établissement à une institution solide comme la Caisse des dépôts pouvait lui être utile dans le développement des produits financiers nécessaire à l'équilibre de son compte d'exploitation. Le réseau de la Poste est important, notamment parce qu'il accueille les exclus du système bancaire parmi ses clients.

- L'utilité de la Caisse des dépôts revêt, enfin aujourd'hui, un aspect international. La France doit, en effet, devenir un gestionnaire de capitaux étrangers. De ce point de vue, Mme Hélène Ploix a estimé que la Caisse des dépôts et consignations, établissement public, jouissant auprès des agences de rating de la note "triple A" était très bien placée pour susciter "un sentiment de savoir-faire et de confiance internationale" auprès d'éventuels investisseurs étrangers. La Caisse a, en outre, l'avantage de présenter, aux yeux de nombre d'entre eux, certaines caractéristiques qui permettent de l'assimiler à des institutions réputées dans leur pays d'origine. Les Japonais, en particulier, la considèrent comme proche de leur Poste.

En conclusion de son propos liminaire, Mme Hélène Ploix a insisté sur les conséquences induites par le rôle tout particulier joué par la Caisse. La spécificité qu'elle revendique lui interdit, tout d'abord, d'intervenir sur les marchés dans des conditions qui lui permettraient de fausser la concurrence. La Caisse s'est ainsi toujours révélée soucieuse de se faire accepter par les autres acteurs de la vie économique dans les secteurs où elle décide d'agir. Cette attitude s'est, par exemple, traduite jusqu'à présent par son souci constant de participer comme "coleader" aux montages financiers auxquels elle prête sa compétence et non comme seul "leader".

Par conséquent, la Caisse des dépôts doit également chercher "la transparence" dans ses relations avec les autres intervenants sur les marchés financiers : la lisibilité de ses comptes est ainsi un objectif auquel elle tient afin de pouvoir établir des comparaisons valables. De même, les relations de prestataire à client doivent-elles aujourd'hui reposer exclusivement sur des conventions conclues par la Caisse et ses partenaires.

Le débat qui a suivi a, tout d'abord, été l'occasion pour Mme Hélène Ploix de commenter l'évolution du compte de résultat de la Section générale depuis 1981. Elle a, en premier lieu, insisté sur la très grande sensibilité du résultat à l'évolution des taux d'intérêt. La forte élasticité taux d'intérêt/résultat est le fruit de l'importante fonction de transformation exercée par la Caisse des dépôts qui prélève, pour l'essentiel, une ressource à court terme rémunérée aux conditions du marché et qui réalise, en contrepartie, des immobilisations à long terme sous forme de participations. La dégradation du résultat en 1990 par rapport à 1989 est donc largement imputable à la hausse d'un quart de point des taux courts sur la période.

Toutefois, cette évolution défavorable a été partiellement compensée par le maintien d'un niveau important de plus-values sur valeurs mobilières. Le portefeuille d'actions détenu par la Section générale représentait, en effet, en 1990, 20 milliards de francs en valeur de bilan, mais 27 milliards de francs exprimé en

valeur boursière. Ainsi que l'a souligné Mme Hélène Ploix, le résultat est donc également largement dépendant de l'évolution des cours boursiers. De fait, a-t-elle ajouté, le bilan de la Section générale n'est pas le bilan d'un établissement bancaire normal, mais plutôt celui d'un investisseur institutionnel.

Mme Hélène Ploix a, ensuite, rappelé que la Caisse des dépôts et consignations n'était pas soumise au respect des dispositions de la loi bancaire de 1984 et qu'aucune réglementation particulière ne lui imposait la mise en oeuvre de règles prudentielles. Cependant, la surveillance des risques financiers et des équilibres bilantaires de la Section générale l'a conduite à adapter en tant que normes internes de contrôle tous les ratios auxquels sont soumis les établissements financiers français : ratios de solvabilité (dont le ratio Cooke), ratios de division des risques, de risques de contrepartie et de risques de marché.

Ces deux derniers ratios (risques de contrepartie et risques de marché) font l'objet d'une gestion active par la direction des affaires bancaires et financières. Les équipes de la Caisse ne disposent ainsi que d'une quote part de fonds propres limitée -en général quelques dizaines de millions de francs par an- pour la couverture des risques pris sur chaque opération. Un contrôle quotidien permet de vérifier qu'elles n'ont pas dépassé le montant qui leur est alloué. Parallèlement, le risque de contrepartie est géré de manière active par une équipe dont la fonction est d'établir une analyse aussi poussée que possible des établissements avec lesquels travaille la Caisse des dépôts.

La situation de la Section générale au regard des deux premiers ratios (solvabilité et divisions des risques) est excellente, a ajouté Mme Hélène Ploix, puisque les résultats obtenus sont tous largement au-dessus des minima requis. Cette performance s'explique, pour une grande part, par la faible part des prêts dans le total des emplois de la Section Générale.

Il existe toutefois une exception à l'absence de tout pouvoir d'investigation sur les activités de la Caisse au bénéfice des organismes créés par la loi bancaire : la Caisse des dépôts est, en effet, contrôlée pour le compte du Trésor-émetteur par la Commission bancaire dans le cadre de son activité de spécialiste en valeurs du Trésor, au même titre, d'ailleurs que tous les autres SVT.

En conclusion sur ce point, Mme Hélène Ploix devait également indiquer l'absence de toute réglementation contraignante en matière comptable se traduisant aussi par la liberté laissée à la Caisse des dépôts de ne pas présenter des comptes consolidés. Celle-ci a toutefois souhaité, là encore, s'imposer à elle-même le droit commun. Avec l'aide d'un cabinet d'audit international, à pied d'oeuvre depuis 1987, la Caisse devrait être en mesure de présenter des comptes consolidés pour l'ensemble du groupe d'ici à la fin de 1992.

Mme Hélène Ploix a, ensuite, détaillé les divers prélèvements opérés par l'Etat, en 1991 et 1992, sur les différentes entités de la Caisse ou sur les fonds de réserves gérés par elle. Les ponctions effectuées sur le bilan propre de la Caisse des dépôts se sont élevées, l'année dernière, à environ 2,4 milliards de francs :

1,3 milliard de francs au titre de la "*contribution volontaire*" et 900 millions de francs de "*quasi-dividende*".

En revanche, les entités gérées par la Caisse contribuent dans une proportion croissante aux ressources du budget général de l'Etat : cette participation, tous prélèvements confondus, s'est montée à environ 25 milliards de francs en 1991 (10,55 milliards au titre du fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne ; 7 milliards au titre du fonds de réserve de l'épargne logement ; 3 milliards, produits de la liquidation de la Caisse de consolidation et de mobilisation ; 2,6 milliards au titre du fonds de réserve et de garantie de la Caisse nationale d'épargne et 1 milliard de prélèvement sur l'Organic). Elle devrait atteindre, en 1992, plus de 35 milliards de francs : 12,7 milliards seront prélevés sur le FRGCE ; 11,4 milliards le seront sur le FREL ; près de 5 milliards de francs proviendront du FRGCE ; enfin la ponction sur l'ORGANIC devrait s'élever à 6,7 milliards de francs.

Mme Hélène Ploix a, certes, reconnu que la Section générale subissait un manque à gagner, les fonds prélevés par l'Etat ne pouvant être placés sur le marché à des conditions rémunératrices pour la Caisse ou les entités qu'elle gère. Se situant sur un plan macroéconomique, elle a toutefois rappelé que les sommes ainsi perçues par l'Etat lui permettaient, grâce à la limitation du déficit budgétaire, de réduire d'autant sa ponction propre sur le marché financier.

Appelée à récapituler et à chiffrer l'impact financier des missions ponctuelles d'intérêt général qui ont été confiées à la Caisse, Mme Hélène Ploix en a dressé un inventaire exhaustif remontant à 1988. En premier lieu, le financement d'un programme supplémentaire de 10 000 PLA (prêts locatifs aidés), en 1988, a représenté un coût de 300 millions de francs pour la Section générale. Le total des dépenses engagées au 31 décembre 1991 au titre du programme "*Développement-Solidarité*" s'élève à 1 milliard de francs.

Par ailleurs, la subvention versée en 1990 à la Banque française du commerce extérieur a atteint 271 millions de francs : la Caisse des dépôts a obtenu, en échange de cette aide, de baisser le niveau de sa participation dans la BFCE. Antérieurement, l'opération de réaménagement des prêts géothermie en région Ile-de-France avait représenté une charge exceptionnelle de 200 millions de francs pour la Section générale en 1989.

Ensuite, la Caisse des dépôts a pris, à la demande de l'Etat, une participation de 1,5 milliard de francs au capital du Crédit Lyonnais. Cette somme a été versée au cours de l'exercice 1989. A titre indicatif, Mme Hélène Ploix a indiqué le montant des dividendes perçus en 1990, soit 15,7 millions de francs. Enfin, le programme "*Solidarité Ile-de-France*" destiné à permettre la construction de nouveaux lycées repose, pour son financement, sur une avance de 300 millions de francs accordée pour six ans à taux zéro par la Caisse des dépôts aux communes d'Ile-de-France. Cette somme est remboursable sur le fonds de solidarité pour l'Ile-de-France ; le manque à gagner par rapport à des placements de marché est imputable, année après année, sur le "*quasi-dividende*" que la Caisse verse à l'Etat.

A ce sujet, Mme Hélène Ploix devait préciser les termes de l'accord passé entre la Caisse des dépôts et l'Etat au sujet du versement à celui-ci d'un "quasi-dividende". Le "versement" ou "quasi-dividende" représente, en application de la règle définie en 1989, 25 % du résultat net annuel de la caisse. La décision d'imposer ce prélèvement et le choix de ce taux résultent, selon Mme Hélène Ploix, d'un "engagement très fort" du ministre des finances, M. Bérégovoy, et du Directeur du Trésor. Toutefois, le principe de l'imputation sur le versement du coût des opérations d'intérêt général, que l'Etat lui demande de financer, a été arrêté. Le montage financier élaboré pour le lancement du programme "Solidarité Ile-de-France" fait ainsi application de cet accord.

Abordant le thème du financement de la retraite, Mme Hélène Ploix a indiqué que la Caisse des dépôts avait déjà engagé une réflexion sur le sujet. Elle a, notamment, mentionné le rôle de la "mission retraite" dont elle préside le comité de pilotage ; cette structure horizontale issue de la Caisse prospecte actuellement les secteurs susceptibles de servir de terrains d'expérimentation pour les réformes à venir. La partie touchant les retraites du projet de loi relatif au statut des élus locaux doit beaucoup aux réflexions de la mission. De même, celle-ci s'est-elle attelée à la tâche de concevoir un régime de retraite complémentaire pour certains salariés du secteur public, ceux de France-Telecom en particulier.

Au-delà de l'amélioration des systèmes existants, la Caisse a décidé d'apporter sa contribution à la réflexion sur le financement des retraites à l'horizon 2015. Selon Mme Hélène Ploix, la nécessité est apparue d'ajouter un volet capitalisation aux deux volets de retraite par répartition déjà mis en oeuvre, retraite obligatoire et retraite complémentaire. Dans cette optique, la Caisse des dépôts souhaite élaborer, grâce à son expérience des marchés financiers, un "savoir-faire" dans la composition de portefeuilles performants sur le long et le très long terme. La réflexion, sur ce point, n'en est toutefois qu'à ses prémises.

Mme Hélène Ploix a ensuite expliqué les modalités de la participation de la Caisse des dépôts à la recapitalisation du CEPME. Elle a reconnu que la décision de contribuer à l'augmentation de capital n'avait pas un caractère spontané, mais n'avait pas non plus été obtenue par l'Etat contre la volonté de la Caisse. A ce titre, les 500 millions de francs apportés par " " ne seront pas imputés sur le "quasi-dividende" versé annuellement à l'Etat. Depuis que cette participation à l'augmentation de capital du CEPME lui avait été annoncée, la Caisse des dépôts, dont la participation au sein du capital des sociétés de développement régional s'élève à 236 millions de francs et celle au sein du capital des sociétés d'investissement local s'élève à 300 millions de francs, a cherché les moyens d'une participation "plus intelligente" à la définition des activités du CEPME.

De simple actionnaire, membre toutefois du conseil de surveillance, la Caisse des dépôts compte passer au rôle d'actionnaire actif du CEPME. Mme Hélène Ploix a notamment exprimé le souhait que la Caisse tire avantage de sa position au sein du réseau des caisses d'épargne et dans le capital des SDR pour amener ces structures à travailler en complémentarité avec le CEPME à une irrigation satisfaisante du réseau des PME et des PMI.

Appelée, en conclusion, à analyser l'impact sur les modes de fonctionnement de la Direction des activités bancaires et financières de la création d'une direction des fonds d'épargne, Mme Hélène Ploix a souligné que *"de tout temps"*, il avait existé une séparation très rigoureuse entre les personnes fixant les objectifs et celles chargées de les mettre en application. La création d'une direction des fonds d'épargne suppose simplement une séparation physique, qui se surajoute à une séparation fonctionnelle inscrite dans l'organisation de la Caisse depuis 1987, cette nouvelle structure, plus claire aux yeux de l'extérieur, étant dorénavant installée à la Tour Cristal et non plus rue de Lille.

**Audition de M. Frédéric PASCAL,
Président du groupe de la Société Centrale Immobilière
de la Caisse des Dépôts et Consignations (SCIC)**

Mercredi 19 février 1992

Faisant un rappel préliminaire de l'évolution du groupe SCIC, M. Frédéric Pascal a distingué trois périodes.

La première (1965-1970) est caractérisée par un *"devoir de suppléance"* de la carence publique et privée dans le domaine de la construction. Il s'agit alors de passer d'un rythme annuel de 60.000 logements à 250.000. Cette période, pendant laquelle la Caisse a investi une part de ses fonds propres dans le secteur du logement social, est caractérisée par une répartition des tâches : la Caisse intervient comme investisseur à travers des sociétés civiles immobilières ; la SCIC est un service filialisé de l'Etablissement, peu différent en réalité d'un département, qui gérait l'ensemble du patrimoine immobilier.

La deuxième période (1970-1983) se traduit par un changement total du contexte économique : les sociétés HLM se sont *«réveillées»* ; la Compagnie bancaire (groupe Paribas) et la Compagnie de La Hénin (groupe Suez) ont inventé le prêt moyen-long terme ; la promotion privée se développe ; la mission de suppléance de la SCIC disparaît.

Face à cette mutation, il était alors envisageable d'arrêter l'activité de la SCIC. Or, celle-ci a continué son activité en concurrençant les HLM et le secteur privé, sans pour autant réactualiser le projet social du départ. Des dérapages financiers ont eu lieu durant cette période. L'une des raisons de cette fuite en avant a été, selon M. Frédéric Pascal, l'absence d'un *«système de capital»* qui aurait servi de butoir : la SCIC relevait d'un *«système de banquier»* fonctionnant à découvert ouvert en période d'inflation.

Cette évolution aboutit en 1983 à l'existence de 11.000 logements invendus en accession à la propriété. Ce stock a été liquidé et la Caisse remboursée de 2 milliards de francs, représentant une perte pour elle d'un milliard de francs et d'un très grand déficit dans le secteur locatif dû à la non-valorisation des loyers durant la décennie 1970.

Aujourd'hui la SCIC est devenue un promoteur travaillant avec des fonds propres et associant des partenaires au sein de *«tours de table»*. Elle est propriétaire d'un parc locatif qui dégage des excédents et lui permet de mener une politique de réhabilitation de son patrimoine.

Cette évolution s'est accompagnée d'un plan social (suppression de 700 emplois sur 2.000, banalisation du statut du personnel qui bénéficiait auparavant de celui de la RATP), d'un redressement de la gestion du parc en location (cette activité était fortement déficitaire en raison du blocage des loyers et de l'abstention de la Caisse à opérer des rattrapages entre deux périodes de blocage).

Mais la transformation de la SCIC en un groupe immobilier s'accompagne également d'un devoir lié à son appartenance à la Caisse des Dépôts : une politique d'accompagnement social dans les quartiers et de réhabilitation.

Abordant l'ouverture récente du capital de la SCIC à des partenaires extérieurs (AGF 7,2 %, Crédit Lyonnais 6 %, Fédération nationale de la mutualité française 4,5 %), M. Frédéric Pascal a rappelé que les AGF étaient, avec le Crédit Foncier qui s'était retiré, un partenaire ancien de la SCIC. La présence du Crédit Lyonnais, qui a une politique diversifiée de participation dans le domaine de l'immobilier, répondait au besoin qu'avait la SCIC d'un banquier dans son tour de table. Or, la BNP et la Société Générale étaient déjà liées à des groupes immobiliers.

L'intérêt pour une banque d'être présente dans le capital de la SCIC est de permettre de s'appuyer sur des services bancaires diversifiés que n'offre pas la CDC. Elle a aussi un intérêt pour une trésorerie abondante dégagée par l'activité patrimoniale. En effet, la trésorerie du patrimoine SCIC peut quelquefois dégager jusqu'à 4 ou 5 milliards à placer pour des durées très courtes. 30 % de cette trésorerie sont placés en dehors du groupe CDC, les 70 % restant le sont auprès de la Caisse qui s'aligne sur les meilleures conditions du marché.

L'ouverture du capital s'est faite par vente de titres par C3D et par souscription par les actionnaires extérieurs d'obligations convertibles. Cette prudence était, selon M. Frédéric Pascal, nécessaire car la SCIC est une société convalescente.

A terme, après conversion, les AGF devraient détenir 11,9 % du capital, le Crédit Lyonnais 10,2 %, la FNMF 7,7 %, soit au total 29,8 %. L'objectif est de ne pas dépasser 34 % du capital, ce qui constituerait une minorité de blocage.

Le projet de faire entrer un partenaire étranger est toujours envisagé à terme. Selon M. Frédéric Pascal, cette étape suivante permettra de vendre plus cher les titres de la SCIC. Ceux-ci, pour l'ouverture aux AGF, au Crédit Lyonnais et à la FNMF, ont été évalués sur la base d'une « *seling note* » de MM. Worms & Cie. La différence entre la valeur consolidée (200 millions de francs) et la valeur retenue (140 millions de francs) s'explique par l'ampleur des reports déficitaires.

Abordant l'organigramme de la SCIC, M. Frédéric Pascal a indiqué que le groupe était passé d'une structure caractérisée par l'existence de 200 coquilles vides et de 2.000 personnes à la SCIC à une structure de 70 personnes dans le holding et le reste du personnel affecté dans de vraies filiales.

Faisant le point sur les relations financières de la SCIC avec le groupe CDC, M. Frédéric Pascal a rappelé que la création de C3D, société mère de la SCIC, datait de 1983, qu'en 1989 C3D avait fait l'apport à la SCIC de son patrimoine immobilier.

A cette occasion, C3D a cédé à la SCIC les financements qu'elle détenait de la Caisse. En dehors de cette opération, il n'y a aucune autre relation financière entre la SCIC et C3D ou la Caisse.

S'agissant des participations immobilières de la Section générale (sociétés financières des Pimonts, Pallas et Euromontagne, Magnant...) M. Frédéric Pascal a observé que la SCIC n'avait réalisé « aucune vente à la Caisse » qui achetait chez les concurrents et que la SCIC « comptait sur ses propres forces ». Elle attend toutefois du recentrage de C3D que son actionnaire lui assure dans l'avenir les moyens de son développement.

S'agissant des résultats du groupe SCIC, M. Frédéric Pascal en a souligné le net redressement. Le résultat provisoire avant impôts du holding s'établit à 225 millions de francs en 1991 contre 119 millions de francs en 1990, 46 millions de francs en 1989 et 37 millions de francs en 1988. Encore, pour ces deux exercices, les résultats étaient-ils dûs essentiellement à des éléments exceptionnels (respectivement 24 et 35 millions de francs).

Par métier (avant impôts, part du groupe), le résultat de la promotion devrait atteindre 50 millions de francs en 1991 contre 77 millions de francs en 1990 (mais pour tenir compte de la mauvaise conjoncture et des risques encourus, des provisions de 100 millions ont été faites), le résultat de l'activité prestation de service 46 millions de francs contre 56 millions de francs, le redressement de l'activité « patrimoine » (y compris Sociétés ILM), est très net : 410 millions de francs de résultats en 1991 contre 275 millions de francs en 1990.

ANNEXE VI

Extrait du rapport de la commission de contrôle de l'action des organismes publics ayant trait à des opérations financières portant sur le capital des sociétés privatisées

**(n° 265 - Sénat - seconde session ordinaire de 1988-1989
26 avril 1989)**

*(N.B. : les notes du présent extrait renvoient aux annexes
du rapport n° 265)*

QUELLE REFORME POUR LA CAISSE DES DEPOTS ?

Créée en 1816 pour restaurer la confiance des épargnants dans le crédit de l'Etat, la Caisse a mission d'assurer la protection des fonds déposés par les particuliers et les collectivités.

Elle est garante de la "foi publique".

Elle bénéficie d'une indépendance particulière à l'égard du pouvoir exécutif, justifiée par "la surveillance et à la garantie de l'autorité législative sous laquelle elle est placée de manière toute spéciale."

Cette grande ancienneté ne doit lui valoir ni excès d'honneur, ni indignité.

Dans un contexte institutionnel et économique qui a subi des évolutions spectaculaires depuis 1816, les missions et les activités de la Caisse se sont considérablement développées, sans que ceci s'accompagne d'aucune modification fondamentale d'un statut demeuré, lui, quasiment inchangé.

Néanmoins, la nature et les modalités de l'intervention de la Caisse des dépôts dans l'"affaire" Société Générale ont brusquement souligné les particularités du fonctionnement de cet "établissement à statut légal spécial" et la place considérable qui est la sienne sur le marché financier (1).

Certes, cette situation n'est pas nouvelle. Voici des décennies que la Caisse des dépôts et consignations est le plus puissant intervenant sur le marché financier français. Tant qu'elle semblait gérer ses participations avec prudence et neutralité, personne ne se souciait de la légitimité de ses interventions et du cadre dans lequel ses dirigeants prenaient leurs décisions. La Caisse des dépôts et consignations était, pour le public et pour ses tuteurs du Parlement, avant tout l'organisme transformateur de l'épargne liquide qui assurait le financement du logement social et de l'équipement des collectivités locales.

Le 10 juin 1987, son Directeur général déclarait encore :

"nos investissements sont des placements neutres et non pas actifs. Actionnaires à hauteur de 3 % en moyenne de toutes les sociétés française cotées en bourse, nous n'en sommes sauf exception ni associés actifs ni administrateurs. La Caisse des dépôts n'est pas une banque d'affaires.

(1) Ses participations représentent près de 2,4 % de la capitalisation boursière des actions et elle détient, dans une cinquantaine des principales sociétés cotées, une part du capital allant de 3 % à 10 %.

La Caisse des dépôts et consignations travaille pour la collectivité nationale (...) Elle a l'ambition d'être lisible et comprise (1)".

Or précisément, l'affirmation soudaine que la Caisse des dépôts se faisait un devoir d'"activer" un certain nombre de ses participations, selon des critères par elle-même déterminés, n'a rencontré de la part, ni des entreprises, ni du marché, cette compréhension et cette lisibilité que la Caisse ambitionnait.

L'analyse à laquelle votre Commission a procédé l'a conduite à la conclusion suivante : seule une stricte conception de l'intérêt général, et une parfaite transparence des interventions qu'elle mène à ce titre, sont à même de justifier le maintien du statut de la Caisse des dépôts et consignations sous sa forme actuelle (2).

A - LA NÉCESSAIRE TRANSPARENCE D'UNE INSTITUTION PUBLIQUE

Dès lors qu'elle se trouvait -depuis 1816- placée "de la manière la plus spéciale sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative" (3), la Caisse des dépôts - en l'espèce sa direction générale - a su préserver son autonomie vis-à-vis de l'exécutif et maintenir son indépendance par rapport aux différents corps de contrôle. Or la contrepartie nécessaire -l'information et, partant, le contrôle de la Commission de surveillance, censée représenter "l'autorité législative"- n'est, semble-t-il, pas toujours assurée.

(1) *"La Caisse des dépôts et consignations. Activités en 1986, perspectives - Exposé du 10 juin 1987.*

(2) *Voir en annexe n° II - La Caisse des dépôts et consignations : un statut original, des ressources considérables, des interventions multiformes.*

(3) *Article 115 de la loi du 28 avril 1816. La première phrase, qui en situe historiquement et étroitement le contexte, dispose :*

"Il ne pourra dans aucun cas, ni sous aucun prétexte être porté atteinte à la dotation de la Caisse d'amortissement".

1° - La soumission à un contrôle minimum

La spécificité de la Caisse des dépôts peut justifier que ses rapports avec l'exécutif échappent à l'exercice de la tutelle proprement dite. Le ministère des finances joue davantage le rôle d'un ministère de rattachement, nécessaire, mais que seuls intéressent le rapport d'activité et le contreseing des décrets et arrêtés concernant la Caisse des dépôts (1).

En revanche, il n'y a guère de raisons que la Caisse échappe à un certain nombre de contrôles externes. Ceux-ci seraient autant de garanties de sa bonne gestion et autant d'éléments d'information objectifs permettant à la Commission de surveillance de se forger une opinion indépendante.

Pourtant, la plupart des textes législatifs instituant des contrôles ne s'appliquent qu'avec réserves à la Caisse des dépôts.

o Ainsi, la loi bancaire du 24 janvier 1984 (2) dans son article 8, exclut-elle de son champ d'application la Caisse des dépôts, tout en précisant que "les règlements du Comité de la réglementation bancaire peuvent, sous réserve des adaptations nécessaires et dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, être étendus .. à la Caisse des dépôts et consignations ..." (3).

o En tout état de cause, les compétences de la Commission bancaire, chargée du contrôle des établissements de crédit et de l'examen des conditions de leur exploitation, ne s'exercent pas à l'endroit de la "banque de dépôts" qu'est la Caisse des dépôts.

o Ainsi, la loi du 22 juin 1967 (4) prévoit dans son article 13 que les conditions dans lesquelles le contrôle de la Cour des comptes s'exerce sur les opérations de la Caisse "sont fixées par un règlement d'administration publique (5) compte tenu du statut spécial de cet établissement".

(1) Il n'en reste pas moins que le Directeur général de la Caisse lors du 170^{ème} anniversaire de l'établissement résumait ainsi les finalités de son établissement : "un haut lieu de la sécurité à la pleine disposition de l'Etat..." (introduction au rapport au Parlement pour 1986).

Le bras séculier du ministère des finances n'est pas tout à fait une vue de l'esprit et une tutelle informelle peut s'exercer avec efficacité sous la forme d'"absence d'objection".

(2) Loi n° 84.46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit.

(3) Un décret du 24 juillet 1984 dispose que le ministre des finances peut étendre à la Caisse les règlements du Comité de réglementation bancaire relatifs à l'organisation des services communs aux établissements de crédit ou en matière comptable.

(4) Loi n° 67.483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des Comptes

(5) Décret n° 70.733 du 5 août 1970.

Traditionnellement, la Cour se borne en fait à exercer un contrôle de caractère juridictionnel sur les seules opérations du Caissier général (1).

o Ainsi, les comptes de la Caisse des dépôts ne sont pas "audités" par des Commissaires aux comptes responsables, comme ceux de n'importe quelle banque. Pourtant la loi du 1er mars 1984 (2) prévoit la nomination de tels commissaires aux comptes dans les établissements publics de l'Etat qui ont une activité industrielle ou commerciale (3).

o Ainsi, la Caisse n'est pas assujettie à l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Ses comptes et ses activités ne sont pas examinés par les agents de la Direction générale des impôts.

Certes, la Caisse des dépôts verse chaque année une "contribution volontaire à l'Etat, calculée à partir des résultats de la section générale". Mais elle en fixe elle-même le montant. Jusqu'en 1960, cette contribution était fixée forfaitairement par accord avec la Direction du Trésor. Depuis cette date, la commission de surveillance a admis qu'"à titre d'information la Caisse calculerait la somme dont elle serait redevable si elle était, comme un établissement à caractère industriel et commercial, soumis à l'impôt sur les sociétés" et que la Commission de surveillance "demeurerait libre ensuite de déterminer la mesure dans laquelle le Trésor participait aux bénéfices réalisés, s'engageant à faire en sorte que cette participation soit au moins égale au versement qui résulterait de l'application de l'impôt sur les sociétés".

Il s'agit là d'un progrès certes. Mais est-il concevable que la Caisse des dépôts reste un établissement aussi privilégié qu'elle détermine et calcule elle-même sa "contribution volontaire" au budget de l'Etat ?

Ces situations d'exception, qui sont en définitive autant de privilèges, ne sont pas justifiées.

La spécificité du statut de la Caisse, au regard des règles qui s'appliquent à des organismes exerçant des activités similaires, ne peut se justifier que si la Commission de surveillance de la Caisse joue un rôle éminent.

Or ni la composition ni le rôle de celle-ci ne constituent aujourd'hui, à l'évidence, un contrepois suffisant, à l'intérieur de l'établissement, face à la toute puissance du directeur général.

(1) En revanche, elle exerce un contrôle de droit commun sur les filiales de la Caisse des dépôts.

(2) Loi relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises.

(3) A l'exception toutefois de ceux qui sont soumis à la règle de la comptabilité publique.

2° - L'affirmation du rôle de la Commission de surveillance.

La Caisse des dépôts de 1989 continue à être administrée par les deux instances créées par la loi de 1816 : le Directeur général et la Commission de surveillance.

o Conforme en 1816 aux fonctions d'un établissement chargé de protéger l'épargne du pays, et qui sut longtemps préserver correctement son indépendance quotidienne, le statut de la Caisse des dépôts conduit, aujourd'hui, à donner au Directeur général un pouvoir considérable dont il définit lui-même la justification et qui échappe à un contrôle effectif.

Nommé par le Gouvernement par décret du Chef de l'Etat, le directeur général ne peut être révoqué que sur une demande motivée de la Commission de surveillance directement adressée au Chef de l'Etat.

o La Commission de surveillance comprend quatre membres du Parlement (3 députés et 1 sénateur), quatre membres des grands corps juridictionnels (Cour des Comptes et Conseil d'Etat), le Gouverneur de la Banque de France, le Directeur du Trésor, le Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, le Président du Conseil de surveillance du Centre national des caisses d'épargne et de prévoyance.

Elle joue à la fois le rôle d'Assemblée générale, de Conseil d'administration, de commissaires aux comptes ... et adresse chaque année au Parlement le Rapport sur l'activité de la Caisse.

o Toutefois, la nature de l'information qui lui est fournie par le Directeur général ne paraît pas de nature à assurer l'efficacité d'une mission aussi complexe.

Le déroulement de l'affaire Société Générale a en effet montré que la Commission de surveillance n'avait été informée qu'a posteriori et de façon réticente d'une opération prise à l'initiative du Directeur général, qui ne s'inscrivait dans aucune des politiques et axes de développement préalablement définis par la Caisse, et dont les modalités d'exécution constituaient une innovation pour le moins contestable.

o D'ailleurs, face à cette situation, la Commission de surveillance a adopté le 31 janvier 1989 une résolution par laquelle elle estime nécessaire :

- d'être saisie par le Directeur général des orientations stratégiques et de leurs évolutions éventuelles préalablement à leur mise en oeuvre,

- d'être à cette occasion informée et consultée sur les objectifs poursuivis, dans les délais appropriés,

- d'être informée a posteriori des opérations réalisées et de leur conformité aux orientations retenues.

Votre commission ne saurait que pleinement approuver de telles "résolutions".

Il semble en effet pour le moins nécessaire que la Commission de surveillance exerce pleinement les prérogatives qui lui sont données par les textes en vigueur dont il faut regretter que l'interprétation soit devenue aussi particulièrement minimaliste (1).

o Au-delà, une adaptation plus profonde des modalités de fonctionnement de la Caisse peut apparaître souhaitable quant aux prérogatives et à la composition de la Commission de surveillance.

- Hormis le pouvoir -jamais utilisé- de provoquer la révocation du Directeur général par une demande dûment motivée et adressée directement au Chef de l'Etat en personne, la Commission de surveillance ne peut que formuler des observations et émettre des avis.

En-dehors de toute modification plus substantielle du statut de la Caisse, il serait opportun qu'un pouvoir d'autorisation préalable puisse être accordé à la Commission dans un certain nombre de domaines tels que les créations de sociétés ou les prises de participation.(2) et a fortiori un pouvoir d'approbation des grandes orientations de l'établissement.

Telles sont d'ailleurs les prérogatives qui sont reconnues à la Commission supérieure de la Caisse nationale de prévoyance (3).

(1) Voir en annexe n° II : La Caisse des dépôts et consignations, un statut original, des ressources considérables, des interventions multiformes.

(2) Ainsi pour les entreprises publiques le décret n° 53.707 du 9 août 1953 prévoit que "les cessions prises ou extensions de participations financières sont approuvées par un arrêté conjoint du ministre de l'Economie et des Finances et du ou des ministres intéressés".

(3) Qui comporte également des parlementaires (décret du 12 octobre 1987)

- En outre, la commission, qui est censée exprimer "la surveillance et la garantie de l'autorité législative" pourrait voir sa **représentation parlementaire renforcée** au-delà de son effectif actuel, soit 3 députés et 1 sénateur sur 12 membres (1).

De même, une représentation plus forte du monde économique apparaît souhaitable dans une instance actuellement caractérisée par le poids prédominant des juristes et des hauts fonctionnaires.

Enfin, la caractéristique même de la Commission de surveillance justifierait que le Directeur du Trésor ne soit pas membre de la Commission mais exerce les fonctions de censeur ou de commissaire du Gouvernement.

En tout état de cause, dès lors que la Caisse se fait un devoir de poursuivre des missions d'intérêt général, il serait bon pour le moins que cette notion ne soit pas définie unilatéralement par son Directeur général, mais que la Commission de surveillance ait une capacité reconnue d'interprétation dans ce domaine.

B-UN IMPERATIF DE COHERENCE

"Sous le sceau de la foi publique", la Caisse des dépôts s'est vue confier la gestion d'un certain nombre de fonds privés mais requérant une protection particulière : les consignations administratives et judiciaires et les dépôts des notaires depuis 1816, et depuis 1837, les fonds des caisses d'épargne.

Peu ou pas rémunérés pour les premiers, défiscalisés pour les seconds, ajoutés à ceux dont la gestion lui a été également confiée par les différentes institutions publiques ou d'utilité publique (2), ces fonds ont permis à la Caisse de devenir un instrument financier extraordinairement puissant et d'intervenir dès les années cinquante pour financer des missions économiques d'intérêt général : logement social, équipements publics locaux et aménagement du territoire.

Or, depuis quelques années, passant d'un comportement de "gestionnaire prudent" à celui de "capitaliste avisé", la Caisse a entrepris une toute autre démarche, celle de groupe d'entreprises, de banque d'affaires, sous l'impulsion d'une "technostructure" qui ne dispose pourtant ni de la légitimité du capital ni des instructions de son tuteur législatif.

(1) On observera qu'en 1816 la Commission de surveillance comportait un pair de France, deux membres de la Chambre des députés, un des trois présidents de la Cour des comptes, le Gouverneur de la Banque de France et le président de la Chambre de commerce de Paris, soit trois parlementaires sur six membres.

(2) En premier lieu l'Agence centrale de recouvrement des organismes de sécurité sociale (ACOSS)

Le développement du groupe de la Caisse des dépôts s'est traduit par une banalisation croissante de ses interventions dans des secteurs d'activité pleinement concurrentiels -ses dirigeants se plaisent eux-mêmes à le souligner- où rien ne la distingue véritablement des entreprises privées, sinon sa puissance financière et l'affirmation a priori que sa démarche commerciale se conjugue avec une éthique de service public.

Il y a là un risque non négligeable. Si, face à un contexte économique et financier qui se traduit par la disparition des justifications premières de ses missions, la Caisse des dépôts entend se développer par la seule diversification "concurrentielle" de ses activités, elle cessera d'apparaître comme une institution dotée d'une mission spécifique, seule à même de justifier le maintien d'un statut privilégié.

1° - Clarifier les frontières de la concurrence

Certes, la Caisse des dépôts a procédé à des efforts de clarification interne de ses structures (1). Mais le groupe reste marqué par la multiplicité et l'imbrication de domaines d'intervention qui tendent de plus en plus à déborder sur des secteurs largement concurrentiels.

Originellement banque de dépôts - ceux des notaires et des consignations, puis gestionnaire des fonds d'épargne défiscalisés, la Caisse, directement ou par l'intermédiaire de démembrements, exerce pour le compte d'autrui de multiples prestations financières au travers desquelles elle apparaît désormais comme l'un des principaux intervenants sur le marché financier.

Par ailleurs, la Caisse intervient, notamment par l'intermédiaire de C3D et CDC-Participation, dans des secteurs aussi divers que l'immobilier, l'aménagement, l'ingénierie urbaine, l'ingénierie et l'exploitation des autoroutes, les services informatiques, le loisir, le tourisme et la communication.

Or, ces deux "holdings" ont été constitués à partir de ses fonds dits "propres", c'est-à-dire de la marge bénéficiaire mise en réserve réalisée sur les fonds qu'elle ne rémunère pas, ou peu. En outre, le plan de redressement de C3D a

(1) - *Création de la Caisse des dépôts-Développement (C3D) en 1983, de la Caisse des dépôts et consignation-Gestion (1985) de la Caisse des dépôts et consignations Participation (1985),*

- *Transformation du statut de la Caisse nationale de prévoyance en établissement public industriel et commercial,*

- *Réforme de la C.A.E.C.L. devenue Crédit local de France,*

- *Création, en associations avec les réseaux partenaires de sociétés de gestion d'organismes de placement collectif et de sociétés d'assurance-vie.*

été financé par la Caisse qui a, pour ce faire, apporté "une fraction du résultat qu'elle tire de ses activités propres de banquier". (1)

Ainsi la Caisse intervient ainsi toujours davantage dans des secteurs concurrentiels où sa puissance de banquier et d'investisseur, l'importance de son réseau de participation, enfin les liens étroits qu'elle garde avec les pouvoirs publics sont autant d'atouts qui laissent peu de marge à l'initiative privée. Dès lors qu'elle bénéficie de ressources privilégiées d'une part, que le contrôle auquel elle est soumise apparaît limité, d'autre part, cette situation n'est guère acceptable.

Il s'agit là d'un "mélange des genres" qui ne saurait se prolonger, sans dommages pour la crédibilité même de l'institution.

2° - Retrouver une légitimité

o Les raisons qui ont présidé à la création de la Caisse, en l'espèce la protection des fonds qui lui étaient confiés, semblent aujourd'hui relever pour une large part du passé.

o D'une part, les banques placées sous la surveillance de la Banque de France (2) offrent désormais des garanties de sécurité équivalentes pour la grande majorité d'entre elles à celles qu'offre la Caisse des dépôts.

o D'autre part, la modernisation du marché monétaire, la sophistication croissante de la gestion de la dette publique, l'élargissement du marché financier, font que la Caisse a cessé de constituer pour le Trésor l'intervenant privilégié des fins de mois difficiles.

o Enfin, par ailleurs, la dimension même du marché financier français, dont la capitalisation boursière en actions atteint près de 1.400 milliards de francs à la fin 1988, montre que, pour être efficace, la régulation des cours ou la défense du marché ne peuvent que mobiliser tous les intervenants de la place (3).

(1) M. Robert Lion, *Caisse des dépôts - information*, février 1987. C'est-à-dire en réalité, ces fameux fonds "propres" qui apparaissent dans le discours de la Caisse des Dépôts comme une création *ex nihilo*.

(2) Agrément du Comité des établissements de crédit, norme du Comité de réglementation bancaire, contrôle de la Commission bancaire.

(3) Une baisse brutale des cours de 15 % représente plus de 200 milliards de francs et l'internationalisation des marchés provoque des mouvements de capitaux d'une ampleur encore.

o En réalité, il reste bien à la Caisse à retrouver sa vocation d'établissement public et, partant, sa légitimité. En d'autres termes, que l'emploi des fonds qui lui sont confiés aille en priorité au financement du logement social et plus généralement aux investissements collectifs, là où les entreprises privées financières ou bancaires ne peuvent se permettre, sur de tels risques, des financements à vingt-cinq ou trente ans.

Une chose, en tout état de cause, est certaine : le monopole des ressources doit nécessairement aller de pair avec une stricte conception de l'intérêt général.

Il ne peut servir de socle à une concurrence, nécessairement inégale, avec l'initiative privée.

A fortiori, il ne peut autoriser une activation soudaine des placements de la Caisse, qui au gré de la définition de nouvelles priorités, passerait du rôle du "sleeping partner" à celui de l'"opérateur industriel" ayant l'ambition de "restructurer les actionnariats" et de "faire naître des synergies".

Les événements récents, et notamment "l'exemple" de la Société Générale, ont montré que le risque était loin d'être exclu de voir la Caisse des dépôts dériver vers un rôle de banque d'affaires tout à la fois dangereux pour l'épargnant et arbitraire pour l'entreprise.

La France n'a pas besoin d'une nouvelle banque d'affaires, bénéficiant d'un monopole de ressources à bon marché, intervenant dans des secteurs aussi porteurs que le loisir, le tourisme et la communication ou poursuivant à sa guise des objectifs aussi vastes que la restructuration de l'actionnariat des entreprises françaises ; elle n'a pas besoin, a fortiori, d'une banque nationale d'investissement au service de l'Etat.

A l'horizon de 1992, marqué par la liberté de circulation des capitaux et des services, les monopoles tels ceux détenus par la Caisse ne pourront être admis dans le cadre du marché unique que moyennant des règles strictes rétablissant le jeu équitable de la concurrence.

En tout état de cause, si la Caisse des Dépôts entend préserver la spécificité de ses missions et de son statut, alors que l'échéance européenne se rapproche, et avec elle la libéralisation totale des mouvements de services et de capitaux, les pouvoirs publics et la Caisse des dépôts ne sauraient persister dans cette volonté de faire cohabiter au sein

d'une même entité, soumise à un contrôle minimum, banque d'affaires, holding industriel et monopole assis sur une mission de service public.

Si tel était le cas, une réforme profonde de la Caisse de dépôts deviendrait rapidement inéluctable afin que chacune de ses missions soit précisément définie, et dotée d'une structure adéquate d'organisation et de contrôle.

Votre commission considère que ce moment n'est guère éloigné.

C'est pourquoi, compte tenu des faits qui ont contribué à sa constitution, et des conclusions auxquelles est elle parvenue, votre Commission estime nécessaire de proposer au Sénat un prolongement à ses travaux.

Une mission d'information permettrait de définir d'une part les moyens d'assurer la protection du marché financier et des groupes français, dans la perspective de l'échéance européenne de 1992, d'autre part le rôle spécifique de la Caisse des dépôts dans ce cadre, enfin la modification de ses statuts que ceci pourrait entraîner. Les conclusions de ces travaux trouveraient alors leur aboutissement logique dans le dépôt d'une proposition de loi.

ANNEXE VII

**Extrait du rapport d'information
de la Commission des finances
sur les suites susceptibles d'être données au relevé des
constatations de la Cour des Comptes
sur certaines opérations financières de la Caisse des dépôts
et consignations
(n° 298 - Sénat - Seconde session ordinaire de 1990-1991
24 avril 1991)**

*(N.B. : les notes du présent extrait renvoient aux annexes
du rapport n° 298)*

REPONSE A LA COUR DES COMPTES - ELEMENTS POUR UNE REFORME -

"En portant ces observations à votre connaissance, la Cour apprécierait de connaître les suites que vous envisagez de leur réserver, notamment en ce qui concerne les précautions qui permettraient à l'avenir de préserver l'indépendance de gestion des fonds d'épargne."(1)

Cette demande du premier président de la Cour des Comptes a été adressée tant aux présidents des Commissions des finances du Parlement qu'au président de la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts.

Ce dernier, par lettre du 28 mars 1991 (2) a fait connaître au premier président de la Cour la position qu'il pense être celle de la Commission de surveillance(3)

A. LA NECESSITE D'UNE REFLEXION APPROFONDIE

La réponse de la Commission de surveillance de la Caisse des Dépôts tient en quatre points essentiellement.

- **une définition de la mission de confiance de la Caisse des Dépôts à l'égard des fonds d'épargne :** Cette mission consiste *"à assurer en permanence la sécurité, la liquidité et la rémunération des sommes déposées par les épargnants."*

1. Note du premier président de la Cour des Comptes en date du 23 janvier 1991 (cf. annexe n° 2)

2. Voir annexe n° 18.

3. Voir chapitre II ci-dessus, le compte-rendu de la procédure suivie.

- **un satisfecit délivré au directeur général :**

"La Commission de surveillance a constaté que cette mission a été constamment assurée par le directeur général. En particulier, le taux de liquidité de ces fonds, auquel elle est particulièrement attentive, a toujours été conforme aux normes qu'elle avait définies."

- **un rappel des mesures déjà prises par la Commission de surveillance :**

"L'indépendance de la gestion des fonds d'épargne a par ailleurs été améliorée de manière significative depuis 1987."

"La Commission de surveillance a adopté, au début de l'année 1989, une série de nouvelles mesures tendant à garantir cette indépendance, comme en témoignent les documents joints au présent courrier : présentation des comptes séparés ; gestion individualisée des portefeuilles ; surveillance régulière des ratios d'actifs financiers."

"Depuis cette date, aucune prise de participation n'a été et ne peut être adossée aux sections d'épargne. Pour les opérations concernant la section générale et les filiales du groupe, tout projet de prise de participation supérieure à 50 millions de francs doit être, préalablement à sa mise en oeuvre, soumis pour avis à la Commission de surveillance."

- **l'annonce de nouvelles mesures :**

"La Commission a décidé, en accord avec le directeur général, de mettre en place de nouvelles mesures destinées à renforcer l'autonomie des gestionnaires et à faciliter l'exercice de sa mission de contrôle et de surveillance des actifs financiers. En particulier, elle a souhaité :

"- qu'une séparation physique plus évidente des gestionnaires soit mise en oeuvre ;

"- que l'information trimestrielle de la Commission sur la gestion des actifs financiers des fonds d'épargne, présente, désormais, leur décomposition en grands agrégats ;

"- qu'un rapport détaillé lui soit communiqué à cette occasion, sur la structure des actifs financiers et sur leur composition, au regard des règles de liquidité fixées pour les fonds d'épargne."

Votre Commission des Finances, appelée par son président à débattre à son tour des suites qu'il convient de donner aux observations de la Cour, a estimé que ces dernières posaient plusieurs problèmes de nature différente :

- la protection et l'utilisation des fonds d'épargne confiés à la Caisse des Dépôts,
- la coexistence au sein de cet établissement de "métiers" suffisamment divers pour que la question de leur compatibilité soit posée,
- enfin, l'adéquation du contrôle auquel son directeur général est soumis.

Elle a constaté qu'en réalité, se trouvait posé à nouveau le problème de fonds qu'est celui du statut de la Caisse des Dépôts.

L'engagement de l'Établissement au côté d'investisseurs privés dans une opération inamicale de ramassage en bourse des titres de la *Société Générale* avait déjà conduit à s'interroger sur les objectifs poursuivis et les modes de fonctionnement de la "banque d'affaire" de la Caisse qu'est devenu en quelques années sa Section générale.

A l'époque, la direction générale de la Caisse avait fait valoir que le financement de cette opération relevait des "*fonds propres*" de l'établissement et n'avait concerné en aucune façon les fonds d'épargne.

Les opérations analysées dans le rapport de la Cour des Comptes et particulièrement les cessions de titres Wagons-Lits et l'acquisition de titres Canal Plus conduisent aux mêmes interrogations concernant la Section générale de la Caisse, doublées cette fois d'une question grave quant à l'utilisation des fonds d'épargne.

Force est de constater que face à ces interrogations, les réponses successivement apportées par la Commission de surveillance de l'Établissement restent insuffisantes. Réagissant dans un cas comme dans l'autre sous le coup de l'urgence, la Commission de Surveillance se pose davantage en défenseur de l'institution ou de son directeur général qu'en censeur exigeant.

Il est vrai que ni sa composition, ni son mode de fonctionnement, ni les textes qui régissent la Commission de surveillance ne lui permettent de mener une réflexion de fond qui relève en réalité de l'autorité législative.

C'est pourquoi votre Commission des Finances a décidé de mettre en place un groupe d'études chargé de recueillir une large information auprès de l'ensemble des intéressés, de poursuivre les contacts que votre rapporteur a noués avec le ministre d'Etat, ministre de l'Economie des Finances et du Budget et d'aboutir à des propositions de nature législative propres à remédier à une situation dont chacun s'accorde à penser qu'elle ne peut être durablement maintenue en l'état.

Elle estime d'ores et déjà qu'une telle réflexion pourrait s'engager selon deux lignes directrices qui sont d'ailleurs étroitement liées :

- l'inadéquation de l'actuelle Commission de surveillance comme instance de contrôle d'un établissement dont les missions ont profondément évolué ;
- l'impossibilité de faire durablement coexister au sein de cet établissement des opérations financières relevant de préoccupations aussi opposées que la gestion de fonds faisant l'objet de protection particulière (livret A défiscalisé, dépôt des notaires, consignations) et la poursuite d'objectifs stratégiques dans un nombre croissant de secteurs d'activités.

B. L'INADEQUATION DE L'ACTUELLE COMMISSION DE SURVEILLANCE

1. Les dysfonctionnements au quotidien

A l'occasion de l'examen du rapport de la Cour des Comptes sur certaines opérations de la Caisse, votre rapporteur a pu vérifier une nouvelle fois les difficultés rencontrées par la Commission de surveillance pour remplir sa mission.

Il est ainsi généralement d'usage que la Commission de surveillance ne se saisisse d'un dossier que lorsqu'elle est contrainte de le faire parce que la presse s'en est emparée(1).

Il semble qu'il soit également d'usage qu'elle doive examiner un rapport sans pouvoir en disposer.

De même qu'elle émet des avis, des résolutions ou des lettres écrites en son nom, sans pouvoir délibérer d'un projet de texte qu'elle amenderait, sans pouvoir davantage procéder à un vote puisque *"cette pratique n'est pas conforme à la règle immuable de la Commission de surveillance de délibérer consensuellement"*(2).

Les règles qui ont été fraîchement édictées par ses soins font l'objet d'une application minimaliste. Ainsi, depuis mai 1989 *"toute prise de participation (de la Section générale ou de ses filiales) supérieure à 50 MF doit être, préalablement à sa mise en oeuvre, soumise pour avis à la Commission de surveillance"*(3).

Cette procédure n'était pas encore en vigueur lorsqu'a été conclu le protocole d'août 1988 conduisant la Caisse à céder à Marceau Investissement la majeure partie de la participation qu'elle détenait dans les Wagons-Lits depuis 1929. Il était donc "normal" à l'époque que la Commission de surveillance n'en sache rien.

Mais le directeur général n'a pas cru bon de l'informer en août 1990 de l'annulation dudit protocole, par un souci probablement de parallélisme des formes ou encore peut-être parce que les protocoles de cession de participation et leur annulation n'entrent pas *stricto sensu* dans le champ d'application de la procédure de mai 1989 qui ne vise que les *"prises de participations"*, peut-être tout simplement parce qu'il n'y aurait pas eu annulation.

1. *A ce titre, la convocation d'urgence de la Commission de surveillance pour qu'elle réagisse collectivement face à cet évènement inadmissible que constitue l'évocation dans la presse d'informations contenues dans un rapport confidentiel de la Cour des Comptes*" (Procès-verbal de la séance de la Commission de surveillance du 13 mars 1991 - cf. annexe n° 9) est en quelque sorte l'exact pendant de la séance du 25 octobre 1988 au cours de laquelle le directeur général de la Caisse, répondant à M. Edmond Alphandéry qui s'interrogeait *"sur les échos dans la presse relatifs à l'intervention de la Caisse des Dépôts à propos de mouvement de titres concernant la Société Générale"*, indiquait *"que les nombreuses rumeurs qui circulent dans la presse sont très souvent inexactes"* avant de consentir à faire en sorte *"que la Commission soit tenue informée dès que cela sera possible"* (cité par le rapport de la Commission de contrôle sénatoriale - rapport Sénat n° 265 - 1988-1989 - page 169).

2. Selon les termes de M. Christian Pierret président. Procès-verbal de la séance de la Commission de surveillance du 27 mars 1991. (cf annexe n° 15)

3. Extrait de la lettre du président de la Commission de surveillance au premier président de la Cour des Comptes - 28 mars 1991 (cf annexe n° 18).

Enfin, votre rapporteur constate les difficultés extrêmes que rencontre la Commission de surveillance pour obtenir les informations nécessaires à sa mission.

Depuis mai 1990, date de l'examen par la Commission de surveillance du rapport sur l'exercice 1989, votre rapporteur attend vainement, en dépit d'interventions répétées, que la Commission puisse disposer d'une information complète sur le dénouement de l'offensive contre la Société Générale, les conditions précises de la dissolution de la SIGP et l'impact de cette opération sur les comptes de la Section Générale. De même mesure-t-il déjà les difficultés qui attendent la Commission de surveillance pour disposer des éléments lui permettant de se former une opinion sur le dénouement de l'opération Sofitour.

2. Des raisons de fonds

Une meilleure transparence, la volonté de respecter les "règles du jeu", l'élaboration précisément d'un "règlement intérieur" de la Commission de surveillance, la confiance dans l'esprit de responsabilité de ses membres, permettraient certainement de gommer bon nombre de ces "dysfonctionnements au quotidien".

Mais, quand bien même en serait-il ainsi, la Commission de surveillance souffrirait encore de deux défauts majeurs :

- sa composition hétérogène⁽¹⁾ : quatre parlementaires, quatre représentants des grands corps ⁽²⁾, le Directeur du Trésor, le Gouverneur de la Banque de France, le Président de la Chambre de Commerce de Paris et le Président du Conseil de surveillance du Centre National des Caisses d'Épargne et de Prévoyance (C.E.N.C.E.P.) ; il n'est pas surprenant dans ces conditions que les "délibérations consensuelles" soient une "tradition immuable" et que la pratique du vote répugne à une assemblée ainsi composée où les parlementaires seraient d'ailleurs très minoritaires ;

- sa compétence purement consultative : la Commission émet seulement des avis ; l'article 113 de la loi sur les finances du 28 avril 1816 dispose en effet : "la Commission fera passer au Directeur général les observations qu'elle jugera convenables, et qui cependant ne seront point obligatoires pour lui".

1. Cf. document n°2 : textes de référence et composition actuelle de la Commission de surveillance.

2. Deux représentants de la Cour des Comptes et deux du Conseil d'État.

Entravée dans l'exercice de sa mission, la Commission de surveillance sert néanmoins d'alibi et de protection :

- d'alibi dans la mesure où la propension est forte pour l'institution de s'appuyer sur elle pour éluder les contrôles externes : ceux de la Cour des Comptes au motif que l'établissement est placé sous "la surveillance de l'autorité législative" ou que deux représentants de la Cour siègent à la Commission de surveillance, ceux du Parlement (1) pour les mêmes motifs : les parlementaires siégeant à la Commission de surveillance exercent déjà ce rôle ;

- de protection dans la mesure où il ne peut être mis fin aux fonctions du Directeur général de la Caisse que sur demande motivée de la Commission de surveillance directement adressée au Président de la République (2).

Dans ce contexte, les mesures déjà mises en oeuvre ou proposées aujourd'hui par la Commission de surveillance, tendant à améliorer son information, resteront par définition insuffisantes.

D'avantage, les procédures mises en place en mai 1989 tendant à solliciter l'avis préalable de la Commission de surveillance sur les prises de participations de la Caisse comportent un risque de confusion des genres, compte tenu de la composition actuelle de cette instance.

De ce point de vue, la réforme *a priori* "séduisante" consistant à renforcer la présence des parlementaires au sein de la Commission de surveillance pour revenir ainsi aux sources (3) et donner une véritable signification à la formule qui veut que la Caisse soit placée "sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative", risquerait d'accroître cette confusion.

Il semble en effet peu souhaitable et peu conforme au fonctionnement de nos institutions que les prises de participations d'un organisme -fut-il la Caisse des dépôts- dans telle ou telle entreprise privée du secteur de la communication ou du tourisme fassent l'objet d'avis préalables de représentants du Parlement.

1. Ainsi la Commission de surveillance a-t-elle adopté le 4 janvier 1989 une résolution souhaitant que les responsables de la Caisse des Dépôts ne soient auditionnés par la Commission de contrôle sénatoriale sur l'action des organismes publics ayant trait à des opérations financières portant sur le capital des sociétés privatisées, qu'en présence "du Président de la Commission de surveillance ou d'un membre désigné par lui".

2. L'article 102 de la loi sur les finances du 28 avril 1816 dispose en effet : le directeur général "ne pourra être révoqué que sur une demande motivée de la Commission de surveillance directement adressée au Roi".

3. Selon la loi du 28 avril 1816, les parlementaires occupaient trois sièges sur les six qui composaient la Commission.

En réalité, les interrogations sur le fonctionnement de la Commission de surveillance sont à l'image de celles portant sur l'établissement lui-même.

Dès lors que la Caisse des Dépôts développe avec constance une activité de banque d'affaires, s'engage dans des opérations de ramassage en bourse, négocie des protocoles exorbitants, il est vain d'espérer que son activité puisse faire l'objet durablement de délibérations consensuelles de sa Commission de surveillance ; il est dangereux d'estimer que les décisions de son Directeur général puissent être suffisamment contrôlées par une instance purement consultative composée de personnalités qui, collectivement, ne représentent ni l'Etat, ni les actionnaires, ni les épargnants ; il est malsain d'envisager que des parlementaires, voire des représentants des grands corps de l'Etat, puissent être amenés à couvrir de leur autorité les usages de la vie des affaires.

A l'évidence, une telle activité relève du contrôle d'un conseil d'administration, fut-il de société publique.

En revanche, une Commission de surveillance, où le Parlement serait convenablement représenté, où le Directeur du Trésor exercerait les fonctions plus appropriées de commissaire du gouvernement, pourrait remplir une mission fondamentale, celle de veiller à la protection des fonds d'épargne et au respect des principes qui régissent leur bon emploi.

En réalité, opérer cette distinction, par le biais d'une réflexion sur l'instance qui prétend actuellement servir de "tout" en matière de contrôle de la Caisse des Dépôts, c'est poser à l'évidence le problème de la coexistence, au sein d'un même établissement, et sous l'autorité d'un Directeur général unique, d'une activité de banque d'affaires et de la gestion des fonds d'épargne.

C. UNE COEXISTENCE IMPOSSIBLE

La Commission des finances constate que la réflexion sur le statut de la Caisse, sur l'adéquation des contrôles auxquels elle est soumise, sur la justification de ses privilèges, sur le bien-fondé d'une centralisation auprès d'elle des fonds d'épargne, est contemporaine du développement spectaculaire de son activité de banque d'affaire laquelle, au demeurant, mobilise des capitaux relativement modestes au regard du total des sommes gérées par l'établissement.

Dans ce cadre, la Caisse des Dépôts rassemble des équipes d'une compétence remarquable et constitue un instrument exceptionnel de gestion des placements et d'intervention sur les marchés financiers.

Ainsi, la Commission ne saurait faire preuve d'un a priori consistant à prôner par principe un démantèlement de l'Etablissement.

1. La "foi publique"

En introduction au dernier Rapport sur l'activité du groupe Caisse des Dépôts figure la phrase suivante:

"En 1986, année de son 170ème anniversaire et troisième année de la mise en oeuvre de "son projet d'entreprise", la Caisse des Dépôts et Consignations, comme nombre d'établissements publics ou privés, a décidé d'afficher sa personnalité par une identité visuelle exprimant les valeurs qui guident son action. D'où le sceau de la "Foi publique", symbole de la confiance que déposants et épargnants ont témoigné depuis l'origine à la Caisse des Dépôts, garante de l'entière sécurité des fonds privés de nature diverse qui lui sont confiés."

La Commission des finances partage pleinement cette approche et considère que l'ensemble des activités de la Caisse des Dépôts doit être placée "sous le sceau de la foi publique".

Telle fut la justification du monopole des consignations que détient depuis 1816 la Section générale de la Caisse, et de celui des dépôts des notaires depuis 1890.

Ces fonds, qui doivent bénéficier d'une protection particulière, ne sont rémunérés qu'à un taux symbolique. Placés sur le marché, ils ont permis à la Section générale de la Caisse de constituer des "fonds propres" qu'elle ne saurait considérer comme une propriété personnelle dont l'emploi serait à sa seule discrétion.

Telle est encore la justification de la centralisation auprès d'elle des fonds des Caisses d'épargne depuis 1837.

Aussi, l'observation de la Cour des Comptes selon laquelle certaines opérations de la Caisse ont été conduites "dans des conditions qui ne paraissent pas compatibles avec la mission fiduciaire traditionnelle qui est la raison d'être de l'établissement" revêt une exceptionnelle gravité.

L'interprétation de la "*mission fiduciaire*" de la Caisse avancée par le président de la Commission de surveillance apparaît ainsi particulièrement restrictive, puisqu'elle s'applique exclusivement à la gestion des fonds d'épargne et se limite à :

- "- *assurer en permanence la sécurité, c'est-à-dire la liquidité, de ces fonds pour les épargnants et leur éviter toute perte en capital ;*
- "- *assurer leur rémunération suivant les barèmes fixés par le gouvernement.*"(1)

Cantonner la "*mission fiduciaire*" à la seule gestion des fonds d'épargne laisse entier le problème de la "*foi publique*" appliquée aux autres opérations de la Caisse, notamment celles conduites pour le seul compte de la Section générale, qui bénéficie elle-même de dépôts captifs et peu rémunérés.

La définir aussi étroitement revient à donner un *quitus* quasi-automatique au directeur général.

Affirmer que la vente par les sections d'épargne de leurs titres Wagons-Lits, dans les conditions que l'on sait, ait pu mettre en péril la sécurité, la liquidité et la rémunération du livret A -qui font l'objet par ailleurs d'une garantie de l'Etat- n'a jamais été l'objet des observations de la Cour des comptes.

La Haute juridiction n'a pas davantage prétendu que la vente de ces titres ait compromis le ratio de liquidité qui mesure le rapport entre les actifs financiers et l'encours des dépôts : seul, un volume supplémentaire de prêts au logement social, diminuant la part des actifs financiers, pourrait, en définitive, avoir cet effet.

En revanche, il reste qu'à défaut de "*perte de capital*", les sections d'épargne ont subi un indubitable "*manque à gagner*", du fait des opérations décidées par la direction générale.

Plus grave encore, il est apparu que les sections d'épargne ont été transformées en auxiliaires d'une stratégie de banque d'affaire :

- en cédant des titres (*ex : Wagons-Lits*) pour permettre à la Section générale d'honorer les protocoles qu'elle

1. Procès-verbal de la séance de la Commission de surveillance du 21 mars (cf. annexe n° 11, page 43). Définition reprise dans la lettre du 28 mars 1991 à M. Pierre Arpaillange.

conclut à des fins stratégiques ou financières qui lui sont propres .

- en achetant des titres de sociétés (*ex : Canal plus*) avec lesquelles la banque d'affaire de la Caisse entend développer des "synergies profitables".

2. Des évolutions nécessaires

L'indépendance de la gestion des fonds d'épargne restera toujours une illusion dès lors que les "murailles de Chine" qui peuvent exister entre les gestionnaires du "ligne à ligne" ou les équipes chargées de définir les politiques d'investissement peuvent être contournées à tout moment par une direction générale unique décidant des "opérations exceptionnelles" communes aux sections d'épargne et à la Section générale ou organisant des "face à face" entre les différentes sections.

Les principes qui guident la gestion des fonds d'épargne et les objectifs stratégiques de la Section générale relèvent de principes désormais trop opposés pour pouvoir coexister sans conflit d'intérêts majeur.

On observera, au demeurant, que les tables chargées d'exécuter les ordres sont communes aux différentes sections.

Dès lors, une séparation absolue et effective de la gestion des fonds d'épargne et des activités de banque d'affaire doit être réalisée.

A partir de cette constatation, plusieurs solutions complémentaires sont possibles :

- . *Séparer les activités de banque d'affaire de la Caisse des dépôts d'aujourd'hui*

Ces activités de banque d'affaire, et notamment ses participations "stratégiques", actuellement principalement regroupées au sein de C.D.C.-Participations, seraient confiées à un établissement doté d'un conseil d'administration et relevant des règles de droit commun en matière de gestion, de contrôle et de tutelle.

Rien ne justifie en effet que ce type d'activité soit exercé par un établissement à statut légal spécial relevant de la "foi

publique" et placé sous la responsabilité d'un directeur général lui-même doté d'un statut très particulier.

Dans ce nouveau cadre, le monopole des dépôts et des consignations n'aurait à l'évidence aucune raison d'être maintenu au profit d'un tel établissement

Confier la gestion des fonds d'épargne à une nouvelle "Caisse Centrale d'Épargne et de Prévoyance"

Celle-ci pourrait notamment exercer les fonctions d'adossement du réseau des caisses d'épargne et de prévoyance, les activités de gestion pour compte de tiers, principalement d'organismes publics ou de régimes sociaux et, le cas échéant, se voir rattacher la Caisse nationale de prévoyance dont le principal domaine d'intervention concerne l'assurance-vie.

La vocation de cette Caisse centrale correspondrait à une mission peu différente en réalité de celle originelle de la Caisse des dépôts.

Appuyée sur des compétences et une technicité incontestables, elle serait caractérisée par des responsabilités particulières à l'égard, sinon toujours de fonds publics, du moins de fonds "sensibles", notamment les fonds d'épargne, affectés à des besoins d'intérêt général et d'abord au financement du logement social.

Si le maintien d'un monopole des dépôts et consignations devait s'avérer nécessaire, il serait sans nul doute dans la fonction d'une telle Caisse de les recevoir, en contrepartie de contraintes d'emploi strictement définies.

La nature des missions exercées par une telle Caisse centrale, son rôle fondamental pour l'équilibre des marchés des capitaux, justifient une tutelle étroite des pouvoirs publics, responsables en définitive de l'intérêt général, et la surveillance vigilante d'une instance dans laquelle les membres du Parlement occuperaient une place privilégiée.

Définir les principes qui pourraient rendre souhaitable l'indépendance de tel ou tel des autres métiers de l'actuelle Caisse des dépôts ou, au contraire, déterminer les synergies qui pourraient exister entre eux.

Il s'agirait notamment du financement des collectivités locales exercé par le Crédit Local de France, déjà largement autonome, ou des activités diverses exercées par C3D dans le domaine

de l'immobilier, des transports, de l'aménagement ou des services urbains.

L'importance des objectifs recherchés, la diversité des domaines mis en cause, la nécessité de préserver l'efficacité d'un instrument majeur, justifient une analyse approfondie, reposant sur un véritable audit des structures complexes de la Caisse des dépôts.

Telle sera la mission du groupe d'étude constitué par la Commission.