

Le bilan de la gestion des défaisances

PRESENTATION

Dans un rapport public particulier publié en décembre 2000 et intitulé « L'intervention de l'Etat dans la crise du secteur financier » et dans une insertion au rapport public de janvier 2002, la Cour avait cherché à apprécier les conditions dans lesquelles l'Etat avait apporté son concours financier au Crédit Lyonnais, au Crédit Foncier de France (CFF), au Comptoir des Entrepreneurs (CDE) et au Groupe des assurances nationales (GAN) et avait géré les structures de défaisance²⁸ mises en place pour accueillir des actifs compromis du fait de gestions financières imprudentes.

La Cour constatait que l'intervention de l'Etat avait été justifiée, dans le cas du Crédit Lyonnais et du GAN, par le risque systémique d'une faillite pour la place de Paris, la nécessité d'assurer la protection des déposants ou des assurés et le risque pour l'Etat de voir sa responsabilité en comblement de passif engagée. Dans le cas du CFF et du CDE, en revanche, le risque systémique et la nature même des obligations juridiques de l'Etat semblaient avoir été surestimés.

Dans tous ces cas, les pouvoirs publics avaient été conduits à écarter les solutions de liquidation ou de recapitalisation de ces sociétés et à leur préférer la mise en place de structures de défaisance où étaient cantonnés les actifs compromis, les contentieux et les pertes, et d'établissements publics écran qui apportaient leur garantie et permettaient d'étaler les pertes dans le temps. Ces montages n'étaient possibles que parce que les normes comptables internationales et l'absence de tenue d'une comptabilité d'exercice par l'Etat le permettaient à l'époque.

28) On désigne par structures de défaisance à la fois les sociétés où sont cantonnés des actifs compromis et les organismes qui les financent.

L'examen de la gestion des défaisances faisait ressortir une oscillation de la stratégie de l'Etat entre une optique liquidative et une optique patrimoniale, des dérives en matière de rémunérations et d'indemnités de départ des dirigeants, une insuffisante maîtrise des honoraires d'avocats et de banques conseil, les déficiences des systèmes d'information et le caractère peu transparent, voire irrégulier des méthodes comptables. Le coût de l'intervention de l'Etat dans cette crise était alors estimé entre 20,6 et 22 Md€ (valeur 1999).

La Cour en tirait des enseignements sur les processus de décision mis en œuvre, l'impact du droit de la concurrence sur les relations entre l'Etat et les entreprises publiques et la modernisation du droit des finances publiques. Elle concluait qu'une structure de défaisance incitait l'établissement d'origine à transférer toujours plus de risques et de charges à l'Etat, que celui-ci pouvait difficilement préserver ses intérêts financiers en étant le garant ultime et sans limite des pertes et que des montages simples devaient être recherchés pour à la fois limiter les coûts d'intermédiation et d'ingénierie financière, inciter à la bonne gestion et donner la décision à l'Etat, payeur principal

Par ailleurs, la Cour s'était attachée à ce que des suites juridictionnelles appropriées puissent être données à ses investigations²⁹.

Une nouvelle série de contrôles portant respectivement sur les organes de défaisance du Crédit Lyonnais, du GAN et du Comptoir des Entrepreneurs, conduits en 2007 sur la période 2000-2006, permet de tirer un bilan quasi-définitif de ces défaisances, tant du point de vue des modalités de gestion retenues que du résultat financier³⁰. La Cour a cherché à apprécier si, dans une situation lourdement obérée par les errements antérieurs des gestionnaires des entreprises, l'Etat avait pu, en choisissant de maintenir des structures de défaisance, limiter le coût financier de ces opérations.

Il ressort des vérifications opérées que les dispositifs complexes et déresponsabilisants, déjà identifiés par la Cour, ont été maintenus. La gestion des défaisances, rendue difficile par la nature des actifs à liquider, l'ampleur des contentieux et l'imprudence des garanties accordées, a, en outre, été perturbée par la situation particulière de structures confrontées à leur propre disparition.

29) La Cour des comptes avait saisi la Cour de discipline budgétaire et financière. Celle-ci a condamné deux des responsables le 24 février 2006 à des amendes respectivement de 59 000 € et de 100 000 € et le Conseil d'Etat a rejeté le 16 janvier 2008 les deux recours en cassation contre l'arrête rendu par la Cour. Des procédures judiciaires sont encore en cours.

30) Le bilan des opérations de défaisance publié dans la présente insertion tient compte des exigences de confidentialité propres au droit des affaires.

Le bilan financier global des défaisances, qui ne sera connu définitivement que dans quelques années, peut être estimé aujourd'hui à 20,7 Md€ en valeur actuelle 2007.

I - Des dispositifs complexes pour des objectifs mal définis

La complexité résulte à la fois de l'organisation des structures, des modes de financement et des modes de gouvernance. Ses conséquences se trouvent aggravées par l'absence d'objectifs bien définis.

A - L'organisation des structures

Les dispositifs mis en place associent des sociétés de cantonnement chargées de liquider les actifs compromis et des structures responsables du financement. Le tableau ci-dessous résume l'ensemble des montages.

Le dispositif des défaisances à partir de 2000

Etablissements d'origine	Crédit Lyonnais	CDE	GAN
Structure de financement	EPFR	EPRD	SGGP
Gestion des garanties	CDR	-	SGGP
Gestion des actifs résiduels	CDR+filiales	NSRD (D1) Sagitrans (D2)	Bâticrodit + filiales

a) Les montages initiaux étaient complexes.

Les sociétés de cantonnement chargées de gérer la liquidation des actifs sont, pour le Crédit Lyonnais, une société anonyme, le Consortium de réalisation (CDR), et pour le Comptoir des Entrepreneurs, qui a fait l'objet de défaisances successives, la Nouvelle société de réalisation de défaisance (NSRD) pour la première, et SAGITRANS pour la seconde, cette dernière étant quasiment achevée avant 2000. Aux termes de la loi n°95-1251 du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'Etat dans les plans de redressement du Crédit Lyonnais et du Comptoir des Entrepreneurs, deux établissements publics administratifs, l'établissement public de financement et de restructuration (EPFR) et l'établissement public de réalisation de défaisance (EPRD), gèrent le soutien financier de l'Etat, respectivement, à la défaisance du Crédit Lyonnais et aux deux défaisances successives du Comptoir des Entrepreneurs.

Pour la défaillance du GAN, le dispositif mis en place par l'assureur public était encore plus compliqué. En décembre 1994 deux sociétés détenues par une cascade de trusts³¹ domiciliés à Jersey avaient été créées : l'une, Bâticrédit, portait les créances compromises, tandis que l'autre, Bâticrédit Finances et Compagnie (BFC), société en nom collectif, la finançait par un prêt et se refinançait auprès de différentes sociétés du GAN. En outre, la SC GAN, holding du groupe, apportait sa garantie à l'ensemble de ces prêts. Lors de la privatisation du GAN en juillet 1998, l'Etat qui s'était engagé dès février 1997 à supporter les charges de la SC GAN au titre de la garantie a conservé la propriété de cette société sous le nom de Société de gestion de garanties et de participations (SGGP). Cette société anonyme a été chargée de gérer les garanties offertes aux acquéreurs des pôles d'activité de GAN SA, puis à l'acquéreur de cette dernière, l'assureur mutualiste Groupama. Les actifs résiduels sont demeurés cantonnés dans la société Bâticrédit qui a été rachetée par la SGGP à la fin de l'année 1999.

b) La simplification des structures n'a été que très progressive.

Ainsi à partir de 1996, le CDR a été organisé en filiales de premier rang détenus par CDR Holding et regroupés en cinq pôles, chacun d'entre eux contrôlant un certain nombre de filiales. Trois des filiales de premier rang (immobilier, finances et participations) ont été dissoutes et absorbées par la holding en 2002 (pour les deux premières), en 2004 (pour la troisième) selon la procédure de transmission universelle de patrimoine. Mais les deux autres pôles, CDR Entreprises et CDR Créances, ont été maintenus en raison de la persistance de contentieux, les dossiers Executive Life et AIG pour le premier, les dossiers IBSA et Tapie/Adidas pour le second. Fin 2006, CDR comptait encore 22 filiales dans son périmètre de consolidation.

De même, il a fallu attendre décembre 1999 pour que la SGGP prenne le contrôle de Bâticrédit Finance et Compagnie (BFC), dont elle garantissait les engagements financiers. En outre, ce rachat ne s'est pas accompagné d'une simplification des structures, la SGGP décidant d'interposer entre elle et BFC, deux sociétés écran à responsabilité limitée, Maubeuge 1 et Maubeuge 2, pour protéger la SGGP d'un éventuel dépôt de bilan. Cette précaution qui ne pouvait en aucune manière éviter l'enregistrement de déficits dans le budget de l'Etat, mais qui tout au plus contribuait à en retarder l'impact comptable, a été une source de lourdeur inutile. La remontée de l'ensemble des filiales et des sous-filiales du groupe au sein de la SGGP n'est intervenue qu'en décembre 2004.

31) Cette structure juridique avait été retenue à l'origine, car elle permettait de ne pas l'inclure dans le périmètre de consolidation du groupe GAN.

Pour justifier la lenteur avec laquelle ont été dissoutes des filiales et sous-filiales, devenues parfois depuis longtemps des coquilles vides, les responsables des sociétés de défaillance mettent en avant la volonté d'optimisation fiscale, ce qui est paradoxal pour des sociétés dont les pertes étaient entièrement assumées par l'Etat. Le maintien de ces structures s'est traduit par des frais de gestion supplémentaires et a, surtout, contribué à entretenir une opacité dommageable. Le manque de transparence a été accentué, dans le cas de la SGGP, par le fait que le groupe n'a pas produit de comptes consolidés entre 2001 et 2004. Il n'en avait pas l'obligation selon la réglementation comptable, mais seulement la faculté. Son choix n'a pas facilité la lisibilité des résultats de l'activité au cours de cette période.

Ce retard dans la simplification des structures est d'autant plus critiquable que les organes de décision des filiales n'avaient pas un fonctionnement normal. Ainsi le président du CDR, entre la fin de l'année 2001 et la fin de l'année 2006, a fait le choix de ne présider que CDR SA à l'exclusion de tout autre mandat social dans le groupe. Les mandataires sociaux des autres sociétés du groupe étaient des collaborateurs de CDR SA et les décisions importantes étaient prises sans que les organes délibérants des filiales soient nécessairement réunis. Cette situation qui s'est aussi retrouvée dans les autres dispositifs de défaillance, est anormale au regard du droit des sociétés.

B - Les modes de financement

Les défaillances du Crédit Lyonnais et du Comptoir des Entrepreneurs ont bénéficié d'un financement sur dotations budgétaires annuelles de l'Etat à l'EPFR et à l'EPRD, jusqu'au 1^{er} janvier 2006 à partir du compte d'affectation spéciale 902-24, ensuite par le programme 731 du compte d'affectation spéciale « participations financières de l'Etat ». Il s'y est ajouté pour l'EPFR, lors de la privatisation du Crédit Lyonnais en 1998, le bénéfice d'un apport de titres pour une valeur de 2,5 Md€ en contrepartie du rachat de la clause de retour à meilleure fortune pour les exercices 1999 à 2014 qui avait été introduit dans le protocole du 5 avril 1995.

Pour sa part, la SGGP, héritière du GAN, a conservé le produit de la privatisation pour financer ses opérations de défaillance. Les trois montages financiers sont illustrés par les schémas ci-après.

1 - La défaillance du Crédit Lyonnais

Le financement de la défaillance du Crédit Lyonnais s'est opéré via les relations de l'EPFR avec le Crédit Lyonnais d'une part et le CDR d'autre part.

a) La relation entre l'EPFR et le Crédit Lyonnais

L'EPFR rembourse progressivement un prêt de 18,8 Md€ consenti à l'origine par le Crédit Lyonnais dont le profil est linéaire avec des annuités constantes.

Le remboursement s'opère, pour partie, grâce aux bénéfices qui sont réalisés par le CDR et qui sont remontés à l'EPFR, et pour le solde grâce à des dotations de l'Etat.

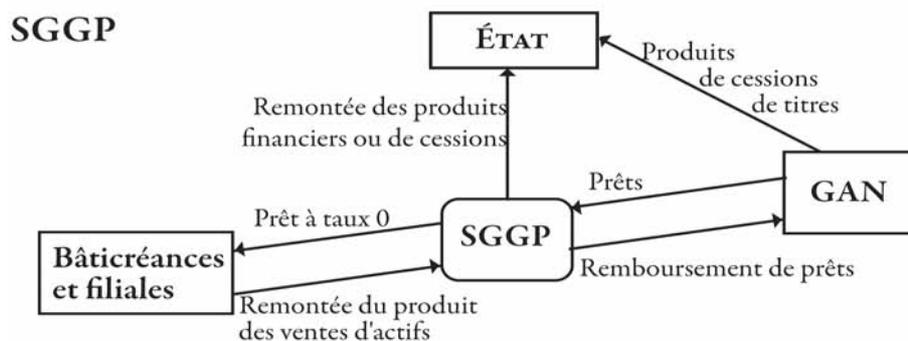
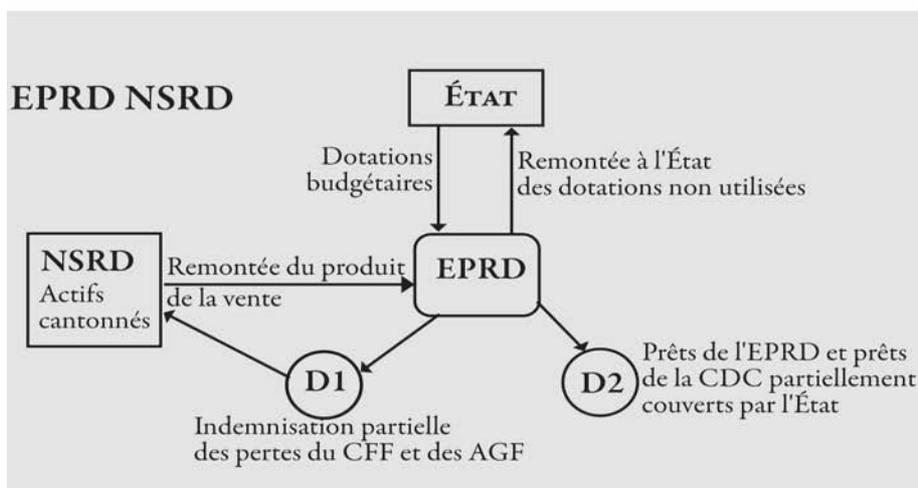
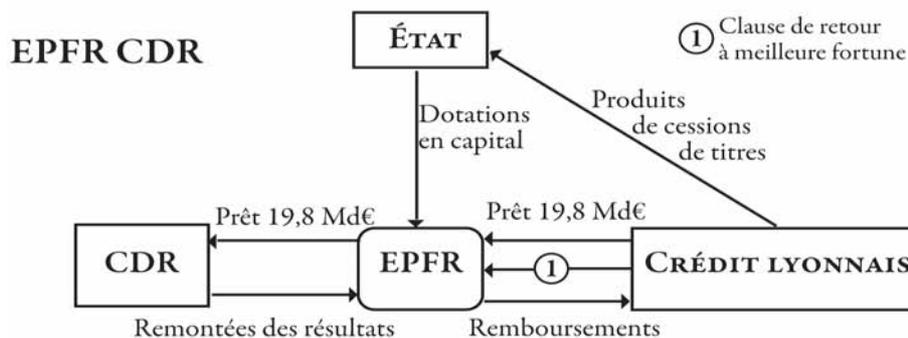
L'EPFR a effectué chaque année les remboursements prévus entre 1999 et 2006 correspondant aux frais de portage. Néanmoins, faute de versement du compte d'affectation spéciale³², les intérêts n'ont pas été payés à l'échéance jusqu'en 2000 : l'Etat a, de ce fait, dû acquitter 217,3 M€ d'intérêts de retard et 7,5 M€ d'intérêts de retard sur avances faites par le Crédit Lyonnais.

b) La relation entre l'EPFR et le CDR

A l'origine, l'EPFR, bénéficiaire du prêt du Crédit Lyonnais, avait financé, grâce à un prêt participatif de 18,6 Md€ accordé au CDR, l'acquisition par ce dernier des actifs compromis. Chaque année le CDR remboursait le produit des cessions diminué des différentes charges (investissements nouveaux, frais de fonctionnement et frais financiers). A la clôture de l'exercice, l'EPFR consentait un abandon de créances égal aux moins-values réalisées lors des ventes d'actifs et aux sommes déboursées en application de garanties.

32) Jusqu'à l'entrée en vigueur définitive de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, il s'agit du compte 902-24 et depuis 2006 du programme 732.

MÉCANISMES FINANCIERS IMPLIQUANT L'ÉTAT



L'économie du dispositif a été revue en profondeur aux termes de l'avenant n°13 au protocole du 5 avril 1995, conclu en novembre 1998, mais est devenue plus complexe. Au 1^{er} janvier 1998, l'EPFR a consenti un abandon de créances de 9,91 Md€ correspondant au provisionnement dans les comptes du CDR des pertes latentes sur l'ensemble de ses actifs et contentieux, à des écarts d'acquisition et à l'apurement de dettes à l'égard du CDR. Cette nouvelle méthode comptable a permis au CDR d'éteindre sa dette vis-à-vis de l'EPFR en 1999. Toutefois, le prêt est crédité chaque année au 31 décembre du montant du résultat prévisionnel du CDR qui doit remonter à l'EPFR. Le maintien du mécanisme du prêt EPFR, qui s'explique par une préoccupation d'optimisation fiscale pour le CDR, est, aujourd'hui, singulièrement artificiel.

Pour financer les frais de réalisation des actifs, le CDR a reçu en 1998 une dotation de 392,56 M€ Depuis 2003 et jusqu'à son épuisement courant 2006, l'ensemble des frais généraux (frais de réalisation des actifs et frais de gestion courante) s'impute sur le solde de cette dotation.

En outre, une disposition particulière vise les pertes liées aux risques dits « non chiffrables ». Ceux-ci sont des risques sur engagements et litiges qui n'ont pu, en raison de leur caractère présumé non chiffrable au 31 décembre 1997, donner lieu à l'enregistrement de provisions dans la comptabilité du CDR. Ils sont directement pris en charge par l'EPFR, c'est-à-dire en définitive par l'Etat, par tirage complémentaire sur le prêt. Cette disposition a été une source de débats entre les deux structures, EPFR et CDR, en raison de l'ambiguïté de la notion de risque non chiffrable. Le ministre a dû intervenir en 1999 et en 2000 pour arrêter la liste de ces risques et trancher des différends apparus lors de l'arrêté des comptes. En outre, ce dispositif est apparu rapidement comme déresponsabilisant pour le CDR, puisqu'il ne supporte pas les conséquences de la manière dont il gère une affaire qui, à l'origine, a été classée parmi les « risques non chiffrables ». L'avenant n°20 a prévu, en 2002, donc tardivement, que le plus grand nombre possible de risques non chiffrables serait reporté sur le CDR, sans pour autant lever toutes les incertitudes d'interprétation.

2 - Les deux défaisances du Comptoir des Entrepreneurs

Les dotations budgétaires accordées à l'EPRD entre 1996 et 1998 pour financer les deux défaisances du Comptoir des Entrepreneurs se sont élevées à 1,7 Md€ Chaque défaisance a donné lieu à un montage différent. Pour la première, l'Etat s'était engagé à indemniser le Crédit

foncier de France et les AGF³³. La plupart des opérations étaient terminées en 2000. Pour la période sous revue, le dispositif mis en œuvre était celui de prêts de la NSRD, qui étaient consentis aux filiales détentrices des actifs non liquidés et refinancés par l'EPRD.

La seconde qui était pratiquement éteinte au début de l'année 2000 a été financée par plusieurs prêts³⁴. L'EPRD a constaté, en 2000, que les pertes de la défaillance enregistrées dans la société de défaillance Sagitrans atteignaient le plafond du prêt subordonné qui a alors été soldé. Le même mécanisme s'est appliqué au cours de l'exercice 2005 pour honorer l'engagement de l'Etat de couvrir à concurrence de 117 M€ les pertes de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui faisait partie des prêteurs.

3 - La défaillance du GAN

Le montage financier retenu pour la défaillance du GAN était encore différent. Les pouvoirs publics ont décidé, au moment de la privatisation du GAN à l'été 1998, de laisser à l'ancienne holding SC.GAN, devenue la SGGP, le montant des recettes de privatisation nettes d'un certain nombre de charges, soit 3,872 Md€

La Cour avait relevé, lors d'un précédent contrôle, que ce montant aurait dû, pour des raisons de transparence des finances publiques, remonter au budget de l'Etat. La position du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait été justifiée, à l'époque, par le fait que GAN SC avait délivré en son nom propre des garanties aux acquéreurs de titres et qu'il n'était pas envisageable de transférer ces garanties à l'Etat sans un accord des cessionnaires obtenu à l'issue d'une procédure longue et complexe. Le ministre ajoutait qu'aucune structure de l'administration ne disposait des compétences nécessaires pour gérer des garanties et les contentieux y afférents. Cette réponse ne dissipe pas les interrogations apparues alors. On voit mal pourquoi la garantie de l'Etat aurait eu moins de valeur pour les cessionnaires que celle de la SGGP, société publique à 100%. En outre, l'Etat aurait pu gérer directement les contentieux relatifs aux garanties.

33) Un protocole du 30 décembre 1993 prévoyait l'engagement de l'Etat auprès du Crédit foncier de France aux conditions suivantes : 23 % des pertes en deçà de 609,8 M€; 80 % des pertes entre 609,8 et 686 M€; 90 % au-delà de 686 M€ En outre, l'Etat avait conclu un accord avec les Assurances générales de France (AGF).

34) Les prêts destinés à cette seconde défaillance étaient les suivants : prêt subordonné de l'Etat de 686 M€; prêt subordonné des AGF de 61 M€ et de 3,5 M€ de la CDC ; prêt des AGF et de la CDC de 472 M€; crédit revolving de 152 M€ des AGF et de la CDC à égalité entre les prêts.

L'intervention de la Cour avait permis de faire remonter au budget de l'Etat 1,372 Md€ dès 1999. Pour le reste, le montage financier initial a été maintenu jusqu'à ce jour. La SGGP conserve les recettes de privatisation nécessaires pour couvrir ses charges qui résultent à la fois des garanties appelées ou susceptibles de l'être, des risques contentieux et du remboursement d'un prêt de 1,6 Md€ en capital accordé à BFC en 1997 par les filiales du groupe GAN³⁵ et remboursé par anticipation en décembre 2004. Elle fait remonter à l'Etat la différence entre ses charges et ses produits qui proviennent, pour une part modeste, de la réalisation de ses actifs et, pour l'essentiel, du placement de sa trésorerie.

Depuis 1999, 2,194 Md€ ont été remontés au budget de l'Etat, soit 56 % du produit final de la privatisation. La SGGP dispose encore aujourd'hui d'une trésorerie de 300 M€ qui est placée mais qui ne se justifie plus à une telle hauteur compte tenu des risques contentieux non encore éteints.

C - Les modes de gouvernance

La gouvernance des structures de défaillance s'inscrit dans un contexte où deux structures, l'une responsable du financement et de la surveillance, l'autre chargée de la gestion de la défaillance, sont étroitement liées, sous la tutelle du service des participations de la direction du Trésor transformé en 2004 en Agence des participations de l'Etat (APE)³⁶.

L'EPFR et l'EPRD sont dotés de conseils d'administration à la composition particulière, puisque deux parlementaires en sont membres, à côté du président et des deux représentants de l'Etat. S'agissant de l'EPFR, le fonctionnement du conseil a été conforme à l'esprit de la loi du 28 novembre 1995 qui prévoyait d'associer la représentation nationale à la surveillance de la défaillance. A partir de 2002, les parlementaires ont pris sur certains dossiers sensibles des positions divergentes de celles des représentants de l'Etat.

Le bilan est moins convaincant lorsqu'on examine les relations entre l'EPFR et le CDR, d'un côté, l'EPFR et l'APE de l'autre. Le président de l'EPFR qui siège, à ce titre, au conseil d'administration du CDR, à la suite du changement de statut de celui-ci en 2001, a éprouvé des difficultés à assumer son rôle d'actionnaire principal. Il est, en effet, le seul représentant de l'actionnaire public dans un conseil composé de

35) Ce prêt avait été cédé en 1998 à une banque américaine, puis à une banque allemande DEPPA Bank Europe PLC.

36) Sur l'APE, voir insertion sur l'Etat actionnaire (page 1 à 36).

personnalités indépendantes. Le président de l'EPFR entre 2000 et 2002 a souhaité qu'il soit mis fin à ses fonctions en estimant que les administrateurs, présentés par le président du CDR, ne manifestaient pas assez d'indépendance par rapport à ce dernier et que le conseil devait être recomposé avec des administrateurs présentés par l'Etat. Cette proposition n'a pas eu de suite. Le président en fonctions entre mars 2003 et septembre 2007 s'est, quant à lui, interdit de participer aux votes du CDR dès que celui-ci portait sur une question qui devait être tranchée par l'EPFR, mais cette position n'était pas elle-même satisfaisante.

La situation de dépendance de l'EPFR vis-à-vis de l'APE est totale, puisqu'il ne possède aucun moyen d'expertise propre et que l'APE en assure le secrétariat. Dès lors, on peut se demander si l'autonomie de l'établissement public voulue par le législateur est vraiment assurée et laquelle des deux entités exerce réellement le pouvoir d'actionnaire. En outre, cette situation implique directement l'APE dans le contrôle et la gestion du CDR, alors que l'actionnaire est formellement l'EPFR et que son président est l'ordonnateur des dépenses de l'établissement public.

L'EPFR a éprouvé des difficultés à imposer ses orientations au CDR, ce qui a conduit un de ses présidents à demander son remplacement après avoir suggéré en vain une recomposition du conseil d'administration du CDR.

En pratique, le président de l'EPFR a accepté de répondre à toutes les demandes d'instruction formulées par le CDR dans les dossiers les plus importants. A cet effet, il réunissait systématiquement le conseil d'administration, au cours duquel étaient exprimées notamment les positions des représentants du Parlement d'une part, et de ceux du ministre sous instructions de ce dernier d'autre part. Le président a toujours pris position dans le sens des instructions du ministre. Il a justifié cette attitude en considérant que les risques étaient garantis *in fine* par l'Etat et qu'il ne pouvait engager les finances de l'EPFR pour des sommes considérables sans approbation préalable du ministre.

Bien que le dispositif mis en place pour la défaillance du Crédit Lyonnais ait visé à ne pas impliquer directement l'Etat dans la gestion, les différents échelons des services du Trésor, du cabinet et du ministre chargé de l'économie et des finances sont intervenus constamment dans plusieurs affaires.

A l'inverse, le rôle de surveillance de l'APE a été trop effacé pour les deux autres défaillances, alors que, pour la SGGP, les enjeux financiers pour l'Etat restaient élevés en raison de l'importance des garanties accordées au moment de la privatisation du GAN.

Une autre particularité de la gouvernance des défaisances tient à l'existence d'une mission de contrôle *sui generis*, créée par la loi du 28 novembre 1995. Le texte prévoyait que les sociétés de gestion des cantonnements soient soumises à des contrôles sur pièces et sur place par des agents habilités à cet effet par le ministre chargé de l'économie. La mission a aussi été chargée d'apporter aux conseils d'administration de l'EPFR et de l'EPRD « les informations nécessaires à l'accomplissement de [leur] mission ». La SGGP a bénéficié du même dispositif. Cette mission a exercé son rôle de surveillance et d'alerte pour les trois défaisances examinées avec une vigilance satisfaisante.

D - L'absence d'objectifs bien définis

A la complexité des dispositifs organisationnels et financiers qui viennent d'être décrits s'ajoute un manque de définition claire des objectifs assignés au processus de défaisance, sinon d'une absence de stratégie de la part de l'Etat.

La détermination des objectifs du CDR oscille depuis l'origine entre deux priorités : la réalisation rapide ou la valorisation du portefeuille. Le CDR avait reçu pour objectif, dans un premier temps, une liquidation aussi rapide que possible des actifs qui lui avaient été confiés, soit une cession de 80 % des actifs en valeur brute en cinq ans. Il en avait déjà cédé 60 % à la fin de l'année 1997. En décembre 1997, les pouvoirs publics ont demandé au CDR de veiller à une meilleure valorisation des actifs. Ces orientations stratégiques ont été mises en œuvre entre 1998 et 2001, grâce à une conjoncture économique favorable.

La dégradation de la conjoncture à partir de la mi-2001, s'ajoutant au basculement progressif de l'activité du CDR vers une gestion de contentieux et de passifs, a rendu inatteignable l'objectif d'achèvement de la mission du CDR en 2002/2003 évoqué à la fin de l'année 1999. Pour éviter une prolongation trop importante de la structure de gestion, les pouvoirs publics (Etat et EPFR) ont alors décidé de fixer des objectifs très détaillés de réduction d'activité et de moyens, traduits dans le contrat d'entreprise avec le CDR pour la période 2002-2005 (« Conduire la défaisance à son terme »).

L'évolution comparée du portefeuille de titres du CDR et du marché boursier illustre le fait que ces objectifs s'accommodaient mal de la recherche de la meilleure valorisation possible du patrimoine.

	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>
Cessions en M€ (valeur nette comptable)	76	104	147	242
Indice CAC 40 (en janvier)	5 900	4 400	3 100	3 500

Source : Rapports du CDR et Cour des comptes

Entre 2001 et 2003, le CDR a cédé la moitié du portefeuille encore détenu fin 2000, qui a été ramené en valeur nette comptable de 617 M€ à 290 M€, alors que le marché boursier chutait de plus de moitié dans cette période (l'indice CAC 40 est passé d'un maximum de 6 900 points au cours de l'année 2000 à un minimum de 2 900 points en 2003). L'objectif n'a pas été modifié malgré la conjoncture immobilière et boursière. Le CDR a profité du léger rebond de 2004 pour solder presque tout le restant de ses titres.

Une démarche comparable se manifeste plus précocement à la SGGP. Son conseil d'administration se fixait, en mars 2000, sur instruction de la tutelle, l'objectif d'encaisser avant le 31 décembre 2001, 90 % des sommes brutes restant à récupérer et de traiter 90 % en nombre des créances restées au bilan. L'essentiel des actifs a été vendu fin 2001 (78 M€ sur un total de 94,6 M€), ce qui n'a pas permis de profiter pleinement du redressement du marché immobilier qui s'est amorcé à partir de cette date. La clôture de la défaisance était prévue pour la mi-2002. La tutelle est d'ailleurs intervenue directement, à la fin 2001, pour que la SGGP ne soit pas retenue comme organe gestionnaire de la NSRD alors qu'elle soumissionnait à l'appel d'offres, au motif que la disparition de la SGGP était imminente.

Cette approche liquidative ne s'est pas appuyée sur une comparaison des coûts de gestion dans la durée et des recettes potentielles, le CDR et la SGGP n'ayant pas mis en place les outils méthodologiques appropriés.

Dans ce contexte, la recherche de l'optimisation fiscale, c'est-à-dire du niveau minimal d'imposition, a été au cœur des critères de gestion des dirigeants des structures de défaisance, car elle leur permettait d'afficher des résultats positifs. Ce choix, certes conforme à l'objet social

mais dont ont bénéficié aussi des sociétés privées qui avaient consenti des abandons de prêts aux structures de défaillance, a eu pour conséquence de ralentir de manière significative la simplification des structures et a donc accru le coût total des défaillances pour l'Etat.

II - Une gestion peu performante

La plus grande part des pertes était acquise au début de la période sous revue. Pour le CDR 80 % des actifs initiaux avaient déjà été réalisés. Pour la NSRD il ne restait que deux actifs à réaliser. La gestion sous revue a eu pour effet de réduire quelque peu l'ampleur des pertes enregistrées par l'Etat. Elle n'en a pas moins comporté un certain nombre de faiblesses.

En effet, sur la période les frais généraux ont été mal maîtrisés. Les résultats ont été inégaux dans le pilotage des contraintes d'une gestion liquidative. L'examen d'un échantillon représentatif de dossiers du CDR fait ressortir un défaut de méthode. Le pilotage des affaires Executive Life et Tapie/Adidas a manqué de cohérence. La gestion des dossiers de la SGGP a été peu performante. Des problèmes de régularité et de transparence de l'information financière ont été relevés dans l'examen des comptes. Enfin, l'adossement à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) n'a été réalisé dans les trois défaillances que très tardivement.

A - Des frais généraux mal maîtrisés

Les frais généraux des structures de défaillance restent un poste modeste dans le bilan général mais représentent cependant 1,6 Md€ sur l'ensemble de la période 1994-2006 (2,5 Md€ en valeur actualisée 2007). Ils sont constitués principalement dans les défaillances par les charges de personnel et les frais divers d'honoraires. En fin de période, ils ont été remplacés par les frais d'adossement à la CDC.

Sur la période 2000-2006, ils ont atteint 10,8 M€ pour la SGGP et 792 328 € pour la NSRD qui étaient toutes deux en phase liquidative mais 539 M€ pour le CDR.

Dans le cas du CDR comme dans celui de la SGGP, les frais généraux ont décréu moins vite que le portefeuille résiduel d'actifs. Cette situation s'explique sans doute en partie par l'importance croissante des activités de contentieux et de gestion de passif. Il est vrai aussi que le système mis en place en 1998, qui a permis au CDR d'être intégralement remboursé de ses frais généraux par l'EPFR, n'incitait pas à une maîtrise rigoureuse de ces frais.

Les effectifs du CDR comptaient encore près de 350 salariés au début de l'année 2000 et ceux de la SGGP une quinzaine dans sa filiale Bâticroances.

Le coût des honoraires représente 322 M€ pour le CDR, soit 60 % du montant des frais généraux entre 2000 et 2006, et pour la SGGP un peu moins de la moitié.

Le CDR, confronté à des procédures lourdes et complexes a, en effet, connu une dépendance croissante à l'égard de l'expertise extérieure. Les honoraires sont ainsi devenus le principal poste de frais généraux en 2002 pour atteindre les trois quarts du total en 2006. Les honoraires d'avocats représentent la moitié de l'ensemble des honoraires sur la période 2000 à 2006.

A l'exception du recrutement du cabinet américain White & Case en 1999 pour suivre l'affaire Executive Life, aucune prestation d'avocats pour le compte du CDR n'a fait l'objet d'un appel d'offres, contrairement aux recommandations des procédures internes. Par ailleurs, il n'a jamais été recouru à des clauses d'intéressement aux résultats, comme cela est souvent le cas pour les avocats ou les banques d'affaires, à la même exception du contrat avec le cabinet White & Case³⁷. Sur ces pratiques, le CDR n'a jamais donné suite aux injonctions régulièrement formulées par l'EPFR ou par les ministres.

Le CDR a souvent fait travailler plusieurs avocats sur les mêmes dossiers (trois cabinets simultanément par exemple sur Tapie/Adidas) et a manqué de vigilance sur les conflits d'intérêt. Ainsi il a recruté, fin 2001, pour une mission permanente d'assistance juridique un avocat qui a été contraint de se déporter de l'affaire Executive Life en raison d'un conflit d'intérêt. Le ministère chargé des finances s'était montré encore moins vigilant en recrutant un avocat conseil appartenant au même cabinet pour suivre l'affaire Executive Life. Il ne pourra plus s'en séparer par la suite compte tenu des développements judiciaires aux Etats-Unis.

Pour être inférieurs à ceux du CDR, certains frais d'honoraires consentis par la SGGP n'en sont pas moins difficiles à justifier. Ainsi la société a accepté de payer, en 2001, 1,38 M€ pour des frais liés aux négociations intervenues lors de la privatisation du GAN (dits « frais de data room ») sans véritable justification sur les prestations ainsi rémunérées. Un autre contentieux, opposant la SGGP à un ressortissant américain, s'est soldé par une transaction d'un montant de 175 000 \$ pour laquelle les frais d'honoraires se sont élevés à 2,3 M\$ dont 1 million pour les avocats français et 1,3 million pour leurs confrères américains.

37) La clause d'intéressement était fixée à 5 % des honoraires mais s'assimilait à la négociation d'une ristourne sur les tarifs.

A la SGGP, l'approche liquidative n'a pas permis de faire les économies de frais généraux qu'on était en droit d'en attendre, les structures de gestion administrative et leurs personnels ayant été maintenus bien après leur disparition programmée.

Les charges de personnel du CDR (141 M€ sur la période 2000-2006) tiennent d'abord aux effectifs encore présents, mais aussi au niveau élevé des rémunérations et aux conditions très généreuses du plan social qui a eu pour effet de multiplier par deux ou par trois les indemnités conventionnelles. Les départs sont intervenus dans le cadre du « plan de sauvegarde de l'emploi » mis en place dès 1998, sur la base du volontariat en fonction des annonces de suppressions de postes et dans des conditions très avantageuses. Les indemnités de départ ont été versées, soit sur la base du plan social, soit sur le fondement d'accords transactionnels coûteux et parfois contestables. Ainsi la transaction pour le départ d'un mandataire social, réembauché juste après pendant huit mois comme salarié, aura coûté au CDR 453 000 € hors rémunération de son successeur pendant la période de six mois de préavis.

Les possibilités de promotion interne conjuguées à des avantages de départ qui croissaient en fonction de la durée³⁸ ont eu pour effet paradoxal d'inciter plutôt les agents à rester qu'à partir. Des difficultés particulières ont été rencontrées avec les salariés encore en poste au dernier semestre 2006, auxquels a été appliqué un licenciement collectif contesté par le comité d'entreprise, puis par les intéressés eux-mêmes dans le cadre de recours individuels devant les conseils de prud'hommes.

La SGGP, pour sa part, a connu deux plans de licenciements, le premier en 2000 et 2001, le second entre 2000 et 2006 qui ont tous deux été assortis de conditions avantageuses pour les personnels concernés.

B - Des résultats inégaux dans le pilotage des contraintes d'une gestion extinctive

Les structures de défaisance ont été placées dans la situation, inhérente à leur objet, de devoir organiser leur propre disparition.

La SGGP a géré cette difficulté avec un succès inégal, en raison des hésitations des pouvoirs publics sur sa survie. Promise en 2000 à une liquidation rapide, la société a mis en place un intéressement du personnel à la vente des actifs et un plan de licenciement généreux. Or, la nécessité de continuer à gérer des contentieux complexes, en raison notamment de

38) La suppression de leur plafonnement au bout de dix ans a été décidée de manière incohérente en 2005.

l'octroi de nombreuses garanties accordées aux acquéreurs du GAN lors de sa privatisation, a conduit à prolonger l'existence de la société. Ces incertitudes ont été peu propices à une gestion interne dynamique.

Le CDR a été en restructuration permanente à compter de 1998 afin d'ajuster son format à la réduction du volume d'activité, avec les contraintes y afférentes. Il louait ainsi trois immeubles dans le centre de Paris en 1998 et n'occupait plus en 2006 qu'une partie des bureaux dans l'un de ces immeubles, surface qui a été libérée en fin d'année lors du transfert des dossiers à la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Dans son organisation interne, le CDR est passé d'un modèle par métiers, avec cinq pôles correspondant aux filiales de premier rang (créances, immobilier, finances, entreprises, participations), à une répartition par directions à partir de 2002, leur nombre étant ramené progressivement à deux en 2006, respectivement chargées des fonctions support et des opérations. Le particularisme qui caractérisait chacun des pôles, eux-mêmes héritiers des filiales du Crédit Lyonnais, a persisté jusqu'en 2006 et a rendu difficile l'émergence d'une gestion commune des dossiers et de fonctions supports efficaces.

C'est le cas en particulier de la fonction juridique, qui n'a jamais réussi à s'imposer, alors que la nature des problèmes que le CDR avait à traiter la rendait fondamentale. Le poste de directeur juridique a été supprimé dès le début de l'année 2004, après plusieurs changements de titulaire. Le CDR accentuait ainsi sa dépendance à l'égard des conseils externes dans la conduite des affaires et le contrôle des coûts.

Les systèmes d'information du CDR ont été prolongés plus longtemps que prévu et sont demeurés déficients tout au long de la période sous revue, ce que la Cour avait déjà relevé dans le rapport public particulier de novembre 2000. Les remises à niveau ou les investissements importants à engager ont été repoussés au motif d'une disparition prochaine de la structure. Le système comptable à bout de souffle a finalement été remplacé en 2003 à l'occasion de l'externalisation de la direction financière, mais un système parallèle a été maintenu pour la gestion des créances et remplacé en 2005.

Les bases de données ont manqué de fiabilité sur toute la période. Ainsi la base constituée en 2002/2003 à partir des déclarations des gestionnaires a dû être révisée au début de 2006 avec l'adjonction de 29 sociétés. Celle qui gérait les contentieux juridiques était bien conçue mais n'était pas mise à jour de manière régulière, ce qui en réduisait l'intérêt. Le suivi des questions fiscales a dû être repris en main au moment de son externalisation en 2004, à la suite de contrôles fiscaux. Le manque de fiabilité du catalogue des actifs, déjà souligné par la Cour en 2000, a persisté tout au long de la période, en raison d'agrégations de lignes

d'actifs, d'absence d'identifiant unique des actifs ou de méconnaissance des liens existant entre eux. La mission de contrôle a d'ailleurs souvent relevé des inexactitudes dans les fiches établies au moment des prises de décision sur les actifs. Une des premières décisions du nouveau président du CDR, après l'adossement à la CDC, a été de demander en début d'année 2007 un audit des actifs sous-jacents aux engagements du CDR, après avoir découvert des actifs non recensés.

C - Un défaut de méthode dans la gestion des dossiers du CDR

La tâche était à l'évidence difficile. L'examen de la Cour a porté plus particulièrement sur 17 dossiers (sans compter Executive Life), dont la valeur d'entrée dans les comptes du CDR était de 1,9 Md€ soit 45 % de la valeur d'entrée des actifs encore détenus par le CDR à la fin de l'année 2000³⁹.

La mauvaise qualité de la majorité des actifs transférés et les nombreux contentieux engagés par les débiteurs pour se soustraire à leurs obligations n'ont pas facilité la qualité de la gestion. L'existence même des structures de défaillance ainsi que les annonces d'un achèvement rapide de leur mission ont sans doute eu un effet d'appel sur les réclamations et les nouveaux contentieux. Le nombre de nouveaux contentieux est resté élevé (94 contentieux pour le CDR entre 2004 et 2006), dont certains particulièrement coûteux en procédures (le dossier AIG).

Il ressort de l'examen des dossiers un défaut général de méthode pour éclairer les décisions. Ainsi la comparaison chiffrée des différentes options avant toute prise de décision, en tenant compte de paramètres tels que les frais généraux (frais de gestion et de réalisation) ou le coût de portage financier, n'a pas été retrouvée dans les dossiers. A l'exception du dossier « Passage du Havre », aucune des affaires étudiées n'a donné lieu à un bilan économique comprenant le coût pour l'Etat de conserver un actif avec les frais de gestion correspondants et le produit de la cession de cet actif, information qui aurait été utile au conseil d'administration pour prendre ses décisions.

Tous les dossiers examinés se traduisent par des pertes plus ou moins lourdes, alors que des actifs compromis recèlent parfois des capacités de redressement spectaculaires. En tenant compte des frais de réalisation, mais sans les frais de structure et sans actualisation, la perte globale sur l'échantillon étudié atteint près de 40 % de la valeur d'entrée des actifs concernés.

39) Les contentieux en cours ne peuvent être évoqués dans cette insertion.

La Cour a relevé notamment qu'une mauvaise gestion administrative et comptable d'un dossier avait conduit à créer de nouveaux litiges (dossier Stardust/Asteria VI), que des pertes de garanties étaient imputables à l'insuffisante étude des affaires (dossier Vendôme Rome), que la non prise en compte de la TVA avait conduit à retenir un montant de loyer de référence défavorable pour le CDR (dossier Cannes Roubine).

Elle a constaté par ailleurs qu'aucune étude n'avait été réalisée sur la valeur des immeubles constituant une société foncière avant les opérations de cession (Foncière Saint Georges) et qu'une cession en bloc avait été retenue sans étude préalable du coût d'une externalisation de la gestion, comme le souhaitait le comité des cessions et des investissements (dossier Viager Investissement).

Sans méconnaître la difficulté intrinsèque à la tâche que devait accomplir le CDR, la Cour a relevé des décisions de gestion contestables. Ainsi le choix de gérer en direct une filiale pour tenter de la redresser s'est avéré peu concluant (dossier Stockalliance), puisque la cession de ces actifs a été effectuée pour un montant de 9,6 M€ alors que leur valeur d'entrée s'élevait à 73,5 M€. De même la stratégie de valorisation d'une participation minoritaire en prenant le contrôle majoritaire s'est avérée malencontreuse (dossier Finacor/Viel et Cie Finance). Enfin, la stratégie d'étalement des cessions des titres Usinor sur plusieurs années est contestable d'un point de vue patrimonial, alors même que le cours de bourse était orienté à la baisse.

D - Un manque de cohérence dans le pilotage de l'affaire Executive Life

Dans l'affaire Executive Life les pouvoirs publics français ont été enclins tantôt à prendre le contrôle des opérations, tantôt à laisser le CDR coordonner à son niveau la défense des parties françaises qui étaient confrontées à un système et à une culture juridique très éloignés de leurs références. Un grand nombre d'avocats a été mobilisé par le CDR, mais aussi par le ministère des affaires étrangères, par le ministère chargé de l'économie et des finances, par le Crédit Lyonnais, sans oublier Artémis et les autres parties françaises. Le ministre chargé des finances a déploré cette dispersion de moyens en 2003.

La stratégie retenue en accord avec les autorités de tutelle au printemps 2000 a été de rejeter toute responsabilité pénale du Crédit Lyonnais ou du CDR (au titre d'Altus) et de privilégier la voie diplomatique pour obtenir un accord transactionnel purement civil en invoquant l'égalité de traitement avec les banques américaines ayant fait

l'objet d'un sauvetage par les pouvoirs publics (« clause du traitement national »). Il a été demandé en outre que le dossier soit transféré du parquet fédéral de Los Angeles au Département de la Justice à Washington, ce qui a été accepté temporairement.

Dans le courant de l'année 2002, les parties françaises ont tenté en vain d'obtenir une transaction sur la base d'une reconnaissance de culpabilité limitée. Les négociations sur des reconnaissances de culpabilité plus substantielles n'ont commencé qu'au premier trimestre 2003. Au cours de ces négociations de transaction pénale le CDR a accepté de majorer les contributions financières exigées, en contrepartie d'une limitation des reconnaissances de culpabilité, en considérant que les risques financiers dans les procédures civiles à venir devaient se trouver limités par voie de conséquence.

Des interrogations portent sur la lenteur de mobilisation des initiatives diplomatiques en 2000 et 2001 dès lors qu'il avait été décidé de privilégier cette voie, et la persistance à en attendre des résultats malgré tous les signaux défavorables en 2001 et 2002. Il apparaît que la position des parties américaines n'a fait que se renforcer durant cette période de trois ans (2000, 2001, 2002), avec l'accumulation de témoignages et de pièces à charge, dans un contexte très anti-français il est vrai, aux Etats-Unis.

Un autre épisode mérite une attention particulière, celui du dernier trimestre 2003 au cours duquel le ministre a donné des instructions pour différer la signature d'une transaction globale incluant notamment le CDR, le Crédit Lyonnais et la MAAF, tant qu'Artémis n'aurait pas conclu parallèlement une transaction. Ces instructions ont été critiquées vigoureusement par le CDR, le Crédit Lyonnais et la moitié du conseil d'administration de l'EPFR qui ont été jusqu'à invoquer le caractère démesuré des risques encourus par rapport à l'enjeu d'un accord parallèle entre le parquet californien et Artémis, risques qui étaient à l'évidence importants au plan financier pour l'Etat comme pour la licence bancaire du Crédit Lyonnais aux Etats-Unis. Tout en reconnaissant que la fermeté des autorités françaises n'a pas conduit à la rupture des négociations, la Cour relève que l'Etat n'a pas exigé d'Artémis, en échange du soutien qu'il lui apportait, de renoncer à la possibilité que la société s'était réservée dès le printemps 2003 de se retourner contre l'Etat à l'issue de la procédure civile.

E - Une gestion peu performante des dossiers de la SGGP

Les opérations de défaillance ont porté, pour l'essentiel, sur la gestion des garanties offertes aux sociétés acheteuses au moment de la privatisation du GAN et sur la récupération et la vente d'actifs.

Les garanties concédées avaient été particulièrement élevées, leur montant total atteignant 714,52 M€ en valeur 1998. Elles avaient été accordées, dans beaucoup de cas, en méconnaissance des risques réels. Les clauses étaient souvent erratiques, certaines franchises pouvant, par exemple, varier du simple au double. L'un des acquéreurs avait même obtenu une garantie déplafonnée pour couvrir des engagements non révélés.

Confrontée à cette situation, la SGGP a engagé des procédures longues et coûteuses. Elle avait versé, au 31 décembre 2006, 49 % de la valeur des garanties susceptibles d'être appelées, soit 350 M€ en euros courants (441 M€ en valeur 2007).

A l'opposé, la société n'a récupéré que moins d'un quart de la valeur brute des actifs enregistrés dans les comptes de la structure de défaillance en 1998, soit 94 M€ en euros courants (126 M€ en valeur 2007).

F - Des problèmes de régularité et de transparence des comptes

Sur le plan de la régularité, le protocole du 5 avril 1995 qui définissait le cadre d'intervention de l'Etat dans la gestion des actifs compromis du Crédit Lyonnais et ses avenants successifs n'ont pas été scrupuleusement respectés par le CDR ou auraient dû être amendés pour traduire la réalité des relations entre le CDR et l'EPFR.

C'est le cas de l'avenant n°20 du 20 avril 2002 qui prévoyait que le CDR reprendrait à sa charge « le plus grand nombre possible de risques non chiffrables » et fixait une enveloppe pour le financement des frais généraux.

En effet, le montant total des provisions pour risques non chiffrables repris en trois étapes par le CDR (87 risques) s'est élevé à 59,7 M€ mais seulement 13,74 M€ sur 41 M€ initialement prévus ont été financés sur la dotation forfaitaire réservée à cet usage. Le solde (près de 46 M€) a été imputé sur les comptes du CDR, à concurrence de 38 M€ en 2002 puis de 8 M€ en 2003. De même, la part de la dotation forfaitaire

affectée à la couverture des frais généraux s'est avérée insuffisante pour couvrir les frais généraux jusqu'à la fin de la défaisance. Il a donc été nécessaire, conformément aux principes comptables applicables pour une structure à vocation provisoire, de constituer dans les comptes 2004 du CDR une provision de 48 M€ qui a été portée à 98 M€ dès l'année suivante.

Bien qu'envisagée tant par l'EPFR que par l'APE depuis 2004, à la fois nécessaire pour régulariser le passé et souhaitable pour donner une assise juridique à la nouvelle situation, l'actualisation de l'avenant n°20 n'est jamais intervenue.

Le support juridique de la garantie accordée par le CDR au Crédit Lyonnais dans l'affaire Executive Life, à l'exception de l'amende pénale (100 M€) qui était exclue du champ des garanties, pose également problème. Le président de l'EPFR avait d'ailleurs saisi, en juin 2002, le directeur du Trésor. L'incertitude juridique résultait de deux considérants : d'une part, aucune procédure n'était engagée en première instance en 1995, d'autre part, il pouvait pour le moins y avoir doute sur le fait que le Crédit Lyonnais pouvait ignorer de bonne foi le risque d'un litige même s'il ne pouvait pas le chiffrer.

Si des arguments d'opportunité plaident clairement en faveur de l'extension de la garantie compte tenu des annonces faites avant la privatisation sur la couverture des risques par le CDR, la lettre du ministre chargé des finances du 17 mars 1999 ne pouvait constituer un fondement juridique suffisant pour le CDR. Seul un avenant au protocole de 1995 aurait permis de lever l'incertitude.

La lisibilité des comptes est également insuffisante, tant pour le CDR et l'EPFR que pour la SGGP, comme la Cour l'avait déjà noté dans ses précédents rapports publics.

- En l'absence d'actualisation de l'avenant n°20, les comptes du CDR ne sont pas homogènes dans le temps. Par rapport à la période précédente (1998-2001), ils ont été affectés quatre années de suite, de 2002 à 2005, par des provisions qui devaient initialement être supportées par l'EPFR.

- Les comptes consolidés du CDR et de l'EPFR, recommandés par la Cour dès 2000, n'ont été établis que pour l'année 2006, moment à partir duquel la réglementation comptable applicable aux établissements de crédit l'imposait. Or, l'intérêt des comptes consolidés est justement de réduire la portée des débats sur la répartition des charges et des provisions entre les deux structures et de faire apparaître le coût complet de la défaisance.

- Le groupe SGGP n'a pas non plus présenté de comptes consolidés entre 2001 et 2004, alors qu'aucun compte ne pouvait se lire dans cette période sans référence à une filiale ou à une sous-filiale.

- La politique de provisions du CDR a été caractérisée par des révisions insuffisantes lors des travaux d'actualisation annuels, suite à l'inventaire complet des actifs réalisé en 1998, comme l'ont montré les vérifications faites par la Cour lors du précédent contrôle et l'examen des dossiers sous revue en 2007 (Compagnie des Glénans, EALC, Total, Saged, Bernard Tapie).

G - Un retard général dans la réalisation de l'adossement à la CDC

Le besoin d'adosser la gestion des défaisances à une structure pérenne détenant les compétences nécessaires telle que la Caisse des dépôts et Consignations (CDC) a été reconnu très tôt, mais la décision et la mise en œuvre ont été tardives.

La gestion de la NSRD a fait l'objet de trois adossements successifs. Elle a été confiée de 1999 à 2002 au CDR. Le mandat de gestion n'a pas été renouvelé, les conseils d'administration de l'EPRD et de la NSRD estimant que les contentieux n'avaient pas été traités avec l'efficacité nécessaire. Entre mars 2002 et la mi-2005, la NSRD a été gérée par une filiale du Crédit Foncier de France, à l'issue d'une procédure de consultation, pour un coût supérieur de 50 % à la facturation du CDR, alors que l'activité de gestion était très réduite. L'adossement à la CDC n'est intervenu qu'en 2005, à la demande expresse du ministre chargé de l'économie et des finances

C'est également à la suite d'une intervention du ministre que la gestion de la SGGP a été confiée à la CDC aux termes de la convention du 31 mai 2005 qui a pris effet à sa date de signature.

La nécessité de l'adossement du CDR à la CDC est, quant à elle, apparue très tôt, dès 1998/1999. Le président du CDR de l'époque pensant que la réduction du format du CDR mettait en jeu son efficacité même a pris de premiers contacts avec la CDC, puis a fait part de cette recommandation aux autorités de tutelle. Mais le processus conduisant à cet adossement a été long et laborieux. Une étape décisive n'a été franchie que le 8 novembre 2004, avec l'envoi d'une lettre du ministre chargé de l'économie et des finances aux responsables des structures de gestion des défaisances pour leur enjoindre de rechercher un adossement à la CDC. Un contrat d'assistance de portée relativement modeste a été passé le 8 avril 1995 pour une période de deux ans, mais il a fallu attendre

le 18 décembre 2006 pour qu'un avenant à ce contrat prévoie d'étendre la coopération à la gestion opérationnelle du CDR. En définitive, l'adossement de la gestion du CDR à la CDC n'a été réalisé que le 1^{er} janvier 2007, soit huit ans après les premières démarches du président du CDR de l'époque.

Les freins à ce rapprochement ont été multiples.

Tout d'abord, le ministère chargé de l'économie et des finances avait des réticences à perdre le contrôle qu'il détenait en pratique sur des affaires sensibles, comme en témoigne la réponse du directeur du Trésor au président du CDR en juin 2003, qui subordonnait son accord de principe à la résolution de certains dossiers complexes. Ces réticences s'exprimaient encore en 2005. Le CDR et ses agents n'ont manifesté aucun empressement pour accélérer l'adossement, perspective peu favorable pour les équipes en place. Un délai supplémentaire a été demandé, en vain, en mai 2006. Enfin la CDC elle-même a été très exigeante sur les garanties de cantonnement des responsabilités et vigilante sur les modalités de la mission qui lui était confiée, puis a imposé au premier semestre 2006 de ne reprendre aucun personnel.

Un adossement plus précoce à la CDC aurait sans doute permis des économies de frais généraux. Depuis le 1^{er} janvier 2007 le CDR gère avec quelques agents un portefeuille qui occupait encore plus d'une vingtaine de salariés quelques mois auparavant. Le coût total de fonctionnement du CDR s'établirait à 28,5 M€ en 2007, en diminution de moitié par rapport à 2006 (48,9 M€).

Les conditions du transfert de la gestion n'ont pas été satisfaisantes, comme en témoignent les tensions qui se sont fait jour entre les personnels du CDR encore en place et la CDC en raison du manque de rigueur dans la transmission des dossiers. Dans les derniers jours de l'année 2006, l'équipe sortante du CDR a pris des initiatives de dernière minute en profitant du changement de président. Ainsi dans le dossier EALC, l'accord passé *in extremis* avec un repreneur en fin d'année 2006 a été dénoncé peu de temps après par ce dernier qui avait eu connaissance des procédures de liquidation d'EALC engagées par le CDR, et un accord avec un autre repreneur est intervenu en milieu d'année 2007 pour un montant inférieur de 16 % à la transaction antérieure.

III - Un bilan financier des défaisances très lourd pour les finances publiques

A - Les problèmes méthodologiques

Le bilan financier des défaisances ne peut être établi à ce jour de manière définitive, mais la part d'incertitude devient résiduelle par rapport aux ordres de grandeur en jeu depuis l'origine. Elle tient aux conditions de réalisation des derniers actifs, à l'aboutissement de contentieux en cours ou à d'éventuelles mises en jeu de garanties.

En ce qui concerne la défaisance du Crédit Lyonnais, les chiffres issus du CDR, les seuls diffusés au cours des dernières années, ne représentent qu'une partie du coût global.

- Le CDR a mis au point sous sa responsabilité une estimation des pertes cumulées sur les actifs transférés au CDR jusqu'au terme du cantonnement, désignée sous le terme de « charge globale du cantonnement » et présentée chaque année dans les rapports d'activité. Cependant ce chiffrage n'est qu'une approche partielle du coût de la défaisance du Crédit Lyonnais, car il ne tient compte ni des risques non chiffrables pris en charge par l'EPFR ni des frais financiers de portage.

- Une méthode plus globale, mise au point par l'APE, consiste à se placer au niveau de l'EPFR, en déduisant de la situation nette les apports directs (dotations en capital) ou indirects (apports de titres du Crédit Lyonnais) de l'Etat.

Cette méthode est plus pertinente que la première, notamment par la prise en compte des intérêts versés au Crédit Lyonnais.

Il paraît cependant préférable de se placer au niveau de l'Etat, et de faire un bilan actualisé des flux financiers. En effet, tous les flux liés au Crédit Lyonnais n'ont pas transité par l'EPFR.

- La méthode proposée par la Cour est l'actualisation des flux de trésorerie (entrées et sorties) au niveau de l'Etat, pour l'ensemble Crédit Lyonnais, CDR et EPFR. Il s'agit d'établir le coût, pour les finances publiques, de la décision prise par l'Etat en 1993-1994 de soutenir financièrement le Crédit Lyonnais plutôt que de le laisser déposer son bilan.

Il n'est fait aucune hypothèse de valorisation des actions détenues par l'Etat dans le Crédit Lyonnais, juste avant la mise en place de la première défaisance (SPBI) dans laquelle l'Etat a investi 3,5 MdF

(534 M€), car l'alternative qui se posait aux pouvoirs publics était soit de souscrire à une augmentation de capital, soit d'accepter la faillite de la banque publique avec ses graves conséquences financières.

Il est fait par ailleurs l'hypothèse pour les besoins du calcul que le montage serait débouclé en 2007, l'Etat souscrivant alors à une dotation en capital au 1^{er} janvier 2007 qui annulerait la situation nette de l'EPFR au 31 décembre 2006, soit – 3,705 Md€

Le taux d'actualisation retenu est celui du coût global apparent de la dette de l'Etat. Ce taux qui était de 7,82 % en 1994 a atteint son plus bas niveau de la période en 2006, à 4,49 %.

Les flux en entrée sont les dividendes du Crédit Lyonnais vers l'Etat après rachat de la clause de retour à meilleure fortune en 1999, et les produits de cession de titres du Crédit Lyonnais détenus encore par l'Etat (2 207,2 M€ en 2002).

Les flux en sortie pour l'Etat sont les dotations en capital à la SPBI (534 M€ en 1994) devenue EPFR, les dotations à l'EPFR de 1997 à 2006, les achats de titres du Crédit Lyonnais détenus par Thomson SA et Thomson CSF (430,7 M€ en 1997 et remboursement de 22,8 M€ en 1998).

S'agissant de la défaisance du Comptoir des Entrepreneurs, le calcul opéré consiste à défalquer du montant des dotations budgétaires accordées à l'EPRD les montants remontés à l'Etat qui recouvrent des récupérations d'actifs sur la période. Le chiffre représente une valeur actualisée 2007.

Enfin, la méthode retenue pour chiffrer le coût, pour l'Etat, de la défaisance du GAN à partir de la privatisation de celui-ci, a consisté pour la Cour à calculer la différence entre le montant de la privatisation laissé dans la comptabilité de la SGGP et la remontée progressive des fonds à l'Etat. L'écart enregistré recouvre le paiement de garanties, les moins-values réalisées sur actifs cédés et les frais généraux de la société pendant la période considérée. Ce calcul est effectué sur la base d'une valeur actualisée 2007.

B - Un coût global pour l'Etat qui reste très élevé

1 - La défaillance du Crédit Lyonnais

Le coût financier global pour l'Etat de la défaillance du Crédit Lyonnais en valeur 2007, selon la méthode proposée par la Cour à la fin de la défaillance, s'établit à 14,7 Md€ en tenant compte de la dotation en capital de 1994 à la SPBI. Par rapport à l'estimation réalisée en 2000⁴⁰, le montant des plus values latentes du portefeuille s'est avéré plus important que prévu (1,8 Md€ au lieu de 0,25 Md€). En revanche, les frais de fonctionnement ultérieurs ont été plus élevés (650 M€ au lieu de 300 M€) et le coût des risques non chiffrables s'est établi à 600 M€. Actualisé par cohérence en valeur 1999, l'impact par rapport aux hypothèses faites en 2000 serait une minoration de plus d'un milliard d'euros.

Ce coût global se décompose en deux parties :

- La charge du cantonnement au niveau du CDR s'établit à 10,23 Md€ fin 2006. Elle a été significativement réduite par rapport aux estimations réalisées par le CDR fin 1996 (14,7 Md€), notamment grâce aux bons résultats des cessions et des recouvrements réalisés en 1998, 1999 et 2000 dans un contexte boursier et une conjoncture économique favorables.

En milliards d'euros	Fin 1996	Fin 1997	Fin 2000	Fin 2002	Fin 2006
Charge	14,7	14,13	11,1	10,83	10,23

Source : Rapports du CDR

- La charge de la défaillance au niveau de l'EPFR établi par les services de l'APE est estimée à fin 2006 à 17,74 Md€ avec les intérêts versés au Crédit Lyonnais. Ce chiffre comptable correspond à la somme de la situation nette de l'EPFR au 31 décembre 2006 (3,71 Md€), du montant des dotations en capital (8,94 Md€) et du produit net des privatisations du Crédit Lyonnais pour l'EPFR (5,09 Md€) compte tenu du rachat de la clause de retour à meilleure fortune.

2 - La défaillance du Comptoir des Entrepreneurs

Le coût actualisé des deux défaillances s'établit à 2,82 Md€. Il représente la différence entre les dotations de l'Etat destinées à financer les pertes entre 1996 et 1998, et les remontées de fonds au budget de l'Etat depuis 2000.

40) Cette méthode n'est pas identique au calcul en partie patrimonial et en partie comptable proposé par la Cour et accepté par l'Etat en 2000.

Dotations de l'Etat	2974 M€
Remontées de fonds à l'Etat	-154 M€
TOTAL	2820 M€

3 - La défaisance du GAN

Le coût pour l'Etat de la défaisance du GAN correspond au montant des recettes de privatisation qui ne pourront être remontées à l'Etat. Il est le suivant, en valeur actualisée 2007 :

Recettes de privatisation versées à la SGGP :	6,1 Md€
Remontée des fonds à l'Etat	-3,1 Md€
Trésorerie de la SGGP	- 300 M€
TOTAL	2,7 Md€

Les fonds remontés à l'Etat (3,1 Md€) ou susceptibles de l'être (300 M€ en trésorerie) incluent une récupération d'actifs de 126 M€ sur la période 2000 à 2006.

Au total, le coût financier total des défaisances s'établirait provisoirement à environ 20,2 Md€ en valeur 2007, soit un niveau de pertes un peu moins élevé que les données prévisionnelles de 1999 (au moins un milliard d'euros). Cette amélioration s'explique en grande partie par la nature du portefeuille d'actifs des sociétés de défaisance, qui était constitué majoritairement de biens immobiliers, et qui a permis, dans un contexte de hausse du marché de 68 % entre 2001 et 2005, la réalisation de plus-values de cession. La baisse des taux a eu aussi pour effet d'alléger les coûts de portage.

Le coût des défaisances pour l'Etat n'en est pas moins considérable, puisqu'il représente par exemple l'équivalent de 40 % des prévisions de recettes d'impôt sur les sociétés nettes des restitutions pour l'année 2007.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

A l'heure où le bilan organisationnel et financier des défaisances est peu susceptible d'être modifié de manière significative, des enseignements peuvent être tirés de ces opérations afin que l'Etat soit mieux en mesure d'affronter des situations financières comparables dans le futur. La quasi-disparition du secteur financier public exclut le renouvellement d'une crise de même nature, mais n'écarte pas le risque de crises financières de type systémique dans lesquelles les pouvoirs publics pourraient être conduits à intervenir.

Il apparaît que le choix de cantonner des actifs compromis dans une structure spécifique s'est révélé peu judicieux. L'amélioration très relative du résultat des défaisances par rapport aux prévisions n'infirme pas ce diagnostic, car il doit être mis en rapport avec un coût financier global qui reste très lourd et avec un environnement de marché très favorable. L'Etat a assumé la quasi-totalité des pertes, l'existence de structures de cantonnement ayant permis aux sociétés bénéficiaires des privatisations de se débarrasser des actifs compromis. C'est bien, en définitive, le budget de l'Etat qui a assuré le financement des défaisances, soit à travers des dotations budgétaires soit en percevant des recettes de privatisation amputées des coûts des défaisances.

En outre, les opérations nécessaires n'ont pu être conduites avec le maximum d'efficacité pour diverses raisons, liées à la fois à la nature intrinsèque des sociétés de défaisance et à leur actionnariat public. Il est plus difficile d'assurer une gestion dynamique dans des sociétés vouées à la disparition. La récupération d'actifs compromis, notamment dans l'immobilier, et la conduite de contentieux complexes sont des opérations plus difficiles à mener dans un environnement public moins préparé à la négociation et à la transaction.

Au demeurant, de tels dispositifs seraient aujourd'hui impossibles à mettre en œuvre, les règles internationales excluant désormais les mécanismes de déconsolidation des comptes.

En conséquence, la Cour recommande :

- d'exclure la mise en œuvre de dispositifs comparables à l'avenir. Les mécanismes de gestion de crise doivent viser à responsabiliser les sociétés concernées, en les mettant dans la situation de gérer directement leurs actifs compromis et les contentieux y afférents, quitte à faciliter des opérations de fusion-acquisition. L'intervention de l'Etat, si elle apparaissait nécessaire, devrait se limiter à encourager, en y prenant éventuellement sa part, la mobilisation financière de l'ensemble des partenaires concernés ;*
 - d'envisager, à court terme, les modalités d'une extinction rapide des structures de défaisance actuelles ;*
 - et pour ce qui concerne la SGGP, de faire remonter au budget général la trésorerie disponible.*
-

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'EMPLOI**

L'insertion au rapport public annuel de la Cour des Comptes relative au bilan de la gestion des défaisances du secteur financier public appelle de la part du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi (MINEFE) les observations suivantes.

1. Organisation et fonctionnement des dispositifs mis en place pour gérer les actifs compromis du Crédit Lyonnais, du Comptoir des Entrepreneurs et du GAN.

Sans contester la nécessité d'une intervention de l'Etat, au moins dans le cas du Crédit Lyonnais et du GAN, compte tenu des risques lourds encourus en cas de faillite des institutions financières concernées, la Cour estime que les dispositifs mis en place dans le courant des années 1990 pour gérer les actifs compromis et les contentieux associés se sont caractérisés par une complexité excessive, et par un caractère déresponsabilisant, ce qui en aurait accru le coût total pour l'Etat. Elle formule par ailleurs un certain nombre de critiques sur la gouvernance de l'EPFR et du CDR, et sur le pilotage de ces structures par l'Etat.

Complexité des structures de défaisance

Si la complexité des dispositifs mis en place pour organiser ces défaisances est incontestable, elle résulte principalement de la complexité initiale des structures des établissements financiers dont elles ont hérité, et des diverses contraintes qui s'imposaient à l'Etat au moment de leur création, notamment le souci de cantonner les risques en vue de limiter au maximum leur impact sur les finances publiques. Ces structures n'en ont pas moins fonctionné depuis leur création de manière transparente, sous le contrôle du Parlement pour l'EPFR et l'EPRD, et un effort permanent de simplification de ces structures (compactages, dissolutions de filiales devenues sans objet) de réduction de leurs coûts de fonctionnement a été mené, au fur et à mesure de l'avancement des cessions d'actifs et de l'évolution des contentieux. Le rythme de ces opérations de simplification (compactages, dissolution de filiales), que la Cour juge insuffisamment rapide notamment pour le CDR et la SGGP, a été contraint par la durée plus longue que prévue des contentieux portés par certaines filiales, et par la lourdeur et la complexité de ces opérations de compactage. Il convient en outre de noter que, bien qu'indispensables pour mener à leur terme les défaisances et améliorer la lisibilité de leur organigramme et de leurs comptes, ces opérations ne se traduisent pas par des économies de fonctionnement significatives pour la maison mère, les coûts associés à la gestion de sociétés coquilles étant très limités.

Financement des défaisances

En ce qui concerne les relations financières entre l'EPFR et le CDR, la Cour estime que le système des « risques non chiffrables » a conduit à déresponsabiliser le CDR dans la gestion de certains dossiers et alimenterait des débats sans portée réelle entre l'EPFR et le CDR. Si ce dispositif n'est pas sans défaut, l'appréciation portée par la Cour des comptes paraît néanmoins excessive : le CDR ne semble pas avoir en pratique opéré une distinction particulière, dans la gestion des dossiers contentieux, entre ceux relevant ou non de la catégorie des risques non chiffrables, et a au contraire géré ces dossiers de manière responsable, en consacrant aux plus importants des ressources considérables, en termes d'implication du management et de frais de conseils, pour défendre au mieux les intérêts des finances publiques.

En ce qui concerne la trésorerie de la SGGP (environ 280 M€ fin 2007), dont la Cour estime qu'elle s'établit aujourd'hui à un niveau excessif en raison des risques contentieux non encore éteints, il avait été décidé dès l'origine de maintenir au sein de la SGGP le produit de la cession en 1998 des filiales de GAN SC (GAN SA, UIC, CIC), pour lui permettre de faire face à l'intégralité de ses engagements futurs. Des remontées progressives à l'Etat sont réalisées chaque année, sous la forme de réductions de capital, en veillant à maintenir au sein de la société un volant de trésorerie suffisant pour lui permettre de faire face à ses engagements et aux risques associés aux litiges qu'elle porte. Chaque année, le périmètre des engagements de la SGGP est d'ailleurs réévalué (engagements venus à échéance ou payés, état des litiges). Comme le souligne la Cour des comptes, depuis 1998, 2,914 Md€ ont ainsi été remontés à l'Etat. Suivant cette même approche, la SGGP fera monter vers l'Etat à la fin 2007 46 M€. Il n'apparaît pas possible d'aller au-delà sans exposer la société au risque de ne pouvoir faire face à ses engagements résiduels. Pour faire suite aux observations de la Cour, il a néanmoins été décidé fin 2007 de centraliser la trésorerie de la SGGP au sein de l'Etat, par l'ouverture d'un compte courant rémunéré tenu par le SCBCM, ce qui permettra de réduire à due concurrence la dette brute des administrations publiques.

Gouvernance des défaisances

La Cour regrette l'insuffisance des pouvoirs de contrôle de l'EPFR sur le CDR, et estime que l'EPFR est excessivement dépendant dans son fonctionnement des services de l'Etat, qui se seraient par ailleurs selon elle trop impliqués dans le suivi de certains dossiers contentieux. Elle estime en outre que les services de l'APE ne se seraient pas suffisamment impliqués dans la surveillance des défaisances du Comptoir des Entrepreneurs et du GAN.

Il convient en premier lieu de souligner le caractère globalement contradictoire de ces observations, sur lesquelles la position exprimée par la Cour gagnerait à être clarifiée : l'Etat aurait-il dû de son point de vue

s'impliquer davantage dans la gestion des défaisances, compte tenu de sa position d'actionnaire unique (ou quasi-unique) et de garant, en vue de limiter les pertes encourues ou aurait-il dû se tenir encore davantage à l'écart, au nom de l'autonomie de gestion des sociétés de défaisance, dans la mesure où ses interventions conduiraient par construction à des choix mal avisés ?

En ce qui concerne le rôle de l'EPFR dans l'organisation institutionnelle du dispositif de cantonnement, la Cour estime qu'il n'a pu exercer efficacement ses fonctions d'actionnaire unique du CDR. Il convient de rappeler que cette situation résulte de l'organisation même du dispositif de cantonnement telle qu'elle a été voulue par le législateur. La loi n°95-1251 du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'Etat dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs a en effet confié à l'EPFR la mission de « gérer le soutien financier apporté par l'Etat au Crédit lyonnais dans le cadre du cantonnement de certains de ses actifs au sein de la société chargée d'assurer la réalisation de ceux-ci et dénommée Consortium de réalisation. (...) Il veille notamment à ce que soient respectés les intérêts financiers de l'Etat dans le cadre du plan de redressement du Crédit lyonnais. » La loi n'a donc pas prévu que l'EPFR intervienne directement dans la gestion quotidienne du CDR, même s'il est appelé à exprimer des « avis », juridiquement non contraignants, sur les orientations stratégiques, le plan de cession et de trésorerie et le budget annuel de fonctionnement du CDR. Le CDR est ainsi gouverné par un conseil d'administration quasi-exclusivement composé d'administrateurs indépendants, à l'exception de l'EPFR, représenté par son président, qui ne dispose de droit de veto sur aucune décision relevant du conseil ; les seuls pouvoirs propres qu'il est susceptible d'exercer concernent les décisions relevant de l'assemblée générale (nomination des mandataires sociaux, approbation des comptes annuels). On notera d'ailleurs qu'initialement l'EPFR n'avait aucun lien capitalistique avec le CDR et que ce n'est qu'ultérieurement, en 1998, qu'il en est devenu l'actionnaire quasi-unique.

L'organisation même du dispositif place donc l'EPFR, bien qu'actionnaire quasi-unique du CDR, dans une position originale au regard du droit commun des sociétés, même s'il dispose du pouvoir ultime de révoquer le management du CDR, avec l'agrément du Ministre, en cas de divergence de vues irréconciliable sur la conduite des affaires de l'entreprise. Ceci ne signifie pas que l'EPFR n'ait jamais pesé dans les processus de décision du CDR. En tant qu'administrateur du CDR tout d'abord, l'EPFR a fait preuve d'une remarquable assiduité et s'est exprimé à de très nombreuses reprises au sein du conseil du CDR, qu'il a fortement contribué à animer ; les positions qu'il y a exprimées, au même titre que celles exprimées par d'autres administrateurs, ont naturellement contribué au processus de décision, de même que le dialogue régulier entretenu entre les présidents de l'EPFR et du CDR.

En ce qui concerne les relations entre l'EPFR et l'Agence des participations de l'Etat, qui assure le secrétariat général de cet établissement public, le MINEFE ne partage pas l'analyse développée par la Cour selon laquelle cette situation aurait affecté l'autonomie de gestion de l'établissement public et conduit à une confusion des rôles ne permettant pas à l'EPFR d'exercer efficacement sa fonction d'actionnaire du CDR. L'étroite symbiose qui a toujours existé de fait, dans la période sous revue, entre les services de la direction du Trésor (puis de l'APE) et l'EPFR, apparaît plutôt comme un gage d'efficacité, tant sur le plan opérationnel qu'économique, que de confusion. Dès l'origine de la défaisance, l'organisation de l'EPFR, organe de financement et de surveillance, a été définie dans un souci d'économie de moyens et d'efficacité pratique : le Président de l'EPFR, choisi parmi les membres de l'Inspection Générale des Finances, ne perçoit pas de rémunération spécifique pour ce mandat, qui ne constitue pas une activité à plein temps ; la gestion administrative et financière de l'établissement est assurée avec l'appui de l'APE, qui met à disposition ses ressources à titre gratuit. Cette organisation permet non seulement de limiter au strict minimum les frais de fonctionnement de l'établissement, mais aussi de lui faire bénéficier au quotidien, et sans formalisme particulier, des services des pôles d'expertise de l'APE : c'est ainsi que le pôle comptable est fréquemment sollicité, notamment sur les questions de provisionnement, ou pour le recrutement des commissaires aux comptes. De plus, l'APE dispose d'un pôle juridique qui a largement été mis à contribution par l'EPFR, notamment dans ses réflexions sur la gestion des grands contentieux relevant des risques non chiffrables.

Il n'est donc pas anormal que les services de l'APE jouent un rôle actif, sous le contrôle du Président de l'EPFR, dans l'instruction des dossiers relevant des missions de l'EPFR, et interagissent régulièrement à ce titre avec le CDR. L'appui fourni par l'APE au quotidien à l'établissement public n'est donc pas de nature à restreindre son autonomie vis-à-vis de l'Etat, mais plutôt à en optimiser le fonctionnement qui aurait été autrement plus coûteux si des moyens propres avaient été affectés à l'EPFR, en doublon des moyens affectés au suivi des défaisances au sein des services de l'Etat.

Lorsque la Cour souligne que « le Président de l'EPFR a accepté de répondre à toutes les demandes d'instruction formulées par le CDR », ce qui est factuellement exact, elle omet de mentionner que lesdites réponses ont été systématiquement formulées après délibération du conseil d'administration de l'EPFR, et donc non pas sur instruction de l'APE ni du cabinet du Ministre mais bien, conformément aux textes, par un acte de la gouvernance de l'établissement public. Il n'y a pas eu davantage de « dessaisissement » du Président de l'EPFR, mais seulement le constat de l'impossibilité pour celui-ci d'engager des dépenses dans le cadre d'un budget soumis par ailleurs à l'approbation du Ministre sans tenir compte de la position qui serait exprimée au conseil par les représentants de l'Etat.

Il convient enfin d'ajouter que l'autonomie de gestion de l'EPFR ne signifie pas que l'établissement public soit indépendant de l'Etat, son propriétaire unique, puisque d'une part le gouvernement dispose de deux représentants au conseil d'administration sur un total de cinq membres et nomme son président, et que d'autre part les représentants du Parlement représentent la branche législative des pouvoirs publics.

Enfin, compte tenu du rôle de garant exercé par l'EPFR, et à travers lui l'Etat, pour les risques non chiffrables, il n'est pas anormal que le CDR ait jugé souhaitable, sur certains dossiers porteurs d'enjeux très lourds pour les finances publiques, de recueillir l'avis de son garant avant de prendre des décisions à caractère structurant concernant ces dossiers ; il aurait été au contraire étonnant et critiquable que l'Etat se désintéresse de la gestion des contentieux majeurs, y compris sur le dossier Adidas, pour lequel les liquidateurs du groupe Tapie demandaient 1,2 Md€ devant la Cour d'Appel en 2005 et plus de 11 Mds€ aujourd'hui devant la Cour d'Appel de renvoi. Dès lors que la position ministérielle a été régulièrement exprimée par les représentants de l'Etat en conseil d'administration de l'EPFR et que cette position, adoptée par un vote à la majorité par le conseil d'administration de l'établissement public, a été relayée par l'EPFR au conseil d'administration du CDR, qui a lui-même pris ses décisions conformément aux règles de gouvernance en vigueur, l'organisation du dispositif de la défaisance a été pleinement respectée. Il convient enfin d'ajouter que sur la grande majorité des risques non chiffrables, à l'exception de quelques dossiers sensibles, toutes les décisions ont été prises au niveau du conseil d'administration du CDR, qui a agi en pleine responsabilité, sans en saisir l'EPFR.

Concernant les autres défaisances, le rôle de surveillance exercé par les services de l'Etat a été adapté aux enjeux financiers, mais ne peut être en aucun cas qualifié d'« effacé ». La direction du Trésor, puis l'APE ont siégé dans l'ensemble des conseils d'administration concernés (EPRD, NSRD, SGGP) et suivi attentivement l'évolution de ces défaisances.

Objectifs assignés aux structures de défaisance par l'Etat

La Cour estime que l'Etat ne s'est pas doté d'une stratégie claire pour la conduite du processus de défaisance, ce qui aurait conduit selon elle à des choix sous-optimaux sur le plan patrimonial, notamment pour le CDR et la SGGP. Elle considère que le CDR et la SGGP auraient eu intérêt à différer la cession de leurs actifs immobiliers, pour bénéficier à plein de la reprise du marché après 2001 ; elle juge en outre que le CDR aurait dû accélérer ses cessions de titres Usinor avant 2001 et ralentir les opérations de cessions de ses participations résiduelles entre 2001 et 2003, pour attendre une reprise du marché boursier lui permettant de les vendre dans de meilleures conditions.

Sur les trois défaissances concernées, l'Etat s'est efforcé en permanence de concilier au mieux deux objectifs prioritaires, qui étaient d'une part l'extinction de ces structures, qui avaient vocation à disparaître une fois leur mission achevée, et d'autre part l'optimisation financière pour l'Etat de l'ensemble de ces opérations. Cette double préoccupation a nécessité en permanence de faire des choix difficiles, dans un environnement par construction incertain et volatil. Dans ce contexte, l'Etat et les gestionnaires de ces sociétés ont agi au mieux de leurs anticipations. Il est toujours possible, en se fondant sur l'observation a posteriori de l'évolution du marché, de regretter qu'une autre voie n'ait pas été choisie, mais il convient de rappeler que personne ne pouvait connaître avec certitude en 2001 l'ampleur ni la durée du retournement à la baisse du marché. Aurait-il été pertinent en 2002 d'interrompre les cessions, alors même que le marché était susceptible de baisser encore davantage et que le moment de son retournement à la hausse n'était pas connu ? Le CDR aurait-il dû mettre en sommeil ses activités pour une période indéterminée, en attendant ce retournement, alors même que l'objectif initial était d'achever sa mission à l'horizon 2005 ?

Il convient enfin de rappeler que la recherche de l'optimisation fiscale par une société comme la NSDR, la SGGP ou le CDR, fut-elle détenue à 100% par l'Etat, n'est pas critiquable en tant que telle, et constitue même une obligation au regard de son intérêt social.

2. Gestion des défaissances et des principaux dossiers contentieux.

Tout en soulignant un certain nombre de faiblesses dans le dispositif, dont elle regrette qu'il n'ait pas été modifié dans la période sous revue (2000-2006), la Cour reconnaît que les dernières années ont permis de réduire l'ampleur du coût de ces défaissances pour le secteur public. Même si celui-ci reste au global très élevé, cette amélioration doit être portée, au moins pour partie, au crédit des gestionnaires de ces structures, qui ont été confrontés au cours des dernières années à une tâche d'autant plus difficile que la complexité des dossiers gérés s'est naturellement accrue au fur et à mesure de l'avancement de la défaissance.

Compte tenu des spécificités de l'organisation de la défaissance du Crédit Lyonnais, qui ne permettent pas à l'Etat d'être représenté directement au conseil d'administration de cette société, ni d'influer significativement sur sa gestion et son fonctionnement, il n'appartient pas au MINEFE de répondre en détail aux observations formulées par la Cour sur la gestion du CDR, qu'il s'agisse des frais généraux de la structure ou de ses choix de gestion concernant les dossiers gérés sous sa responsabilité. Tout au plus est-il souhaitable de préciser que, lors des présentations annuelles du budget du CDR au conseil d'administration de l'EPFR, des recommandations ont été formulées à plusieurs reprises par celui-ci sur la maîtrise des frais généraux du CDR, de ses honoraires de conseils, notamment juridiques, et que des avis

ont été exprimés sur les modalités d'externalisation des fonctions support et l'opportunité de cessions d'actifs en bloc.

Pilotage du contentieux Executive Life

La Cour note que l'Etat, au travers d'instructions du Ministre, a différé, contre l'avis du CDR et une partie des administrateurs siégeant au conseil de l'EPFR, la conclusion définitive de l'accord transactionnel devant clore le volet pénal, dans l'attente de la conclusion d'un accord parallèle entre la société Artémis et le parquet américain, permettant d'aboutir à un accord englobant l'ensemble des parties concernées par le contentieux. La Cour souligne à cet égard « le caractère démesuré des risques encourus » par rapport aux enjeux. Si cette décision, mûrement réfléchie et arbitrée par l'Etat, n'était pas exempte de risque, elle procédait du souci légitime, exprimé dès l'origine par le CDR et ses conseils, et partagé par l'Etat, de s'assurer de la robustesse de l'accord conclu avec la justice américaine, et non comme le laisse entendre la Cour de soutenir des intérêts privés : en l'absence d'un accord global, incluant les principales parties à la procédure y compris Artémis, le CDR et le Crédit Lyonnais seraient restés exposés aux conséquences d'éventuelles reconnaissances pénales ultérieures de parties non incluses dans l'accord, ce qui aurait pu le cas échéant vider de son sens l'accord conclu avec le parquet. Force est de constater que le risque cité par la Cour des comptes ne s'est pas matérialisé, et que la fermeté affichée par l'Etat a permis d'aboutir à l'objectif recherché d'un accord global.

Appréciations portées par la Cour sur la régularité de certaines décisions et sur la lisibilité des comptes des structures de défaisance

Contrairement au titre mettant en cause la régularité et la transparence des comptes du CDR, sous lequel elles sont regroupées, les observations retenues par la Cour sont loin de justifier une réserve aussi généralement annoncée.

Une première série d'observations porte sur l'application du protocole de 1995 régissant le cadre d'intervention de l'Etat dans la défaisance du Crédit Lyonnais et les relations entre l'ensemble des parties concernées (Etat, EPFR, CDR, Crédit Lyonnais).

La Cour estime tout d'abord que l'avenant 20 du 20 avril 2002 aurait nécessairement dû être modifié par avenant en 2004 en raison de l'insuffisance de la dotation forfaitaire affectée au financement des frais généraux du CDR (liée notamment aux développements de l'affaire Executive Life, qui ont généré des frais plus élevés que prévu en termes d'honoraires d'avocats). Si une modification de cet avenant aurait pu être envisagée en vue de reconstituer cette dotation forfaitaire, elle n'était en rien nécessaire sur le plan juridique, dans la mesure où l'avenant 20 a été respecté, jusqu'à l'épuisement de la dotation initiale. Le choix retenu par le CDR d'inscrire dans ses comptes 2004 une provision pour coûts extinctifs (48 M€ en 2004 puis 98M€ en 2005) visant à provisionner les sommes nécessaires à la

conduite des opérations de la défaillance jusqu'à son terme a été explicitement validé par ses commissaires aux comptes, et n'a de fait rien changé en termes de flux financiers entre l'EPFR et le CDR.

En ce qui concerne la validité juridique de la garantie accordée par le CDR au Crédit Lyonnais dans l'affaire Executive Life, le MINEFE ne partage pas l'analyse de la Cour. Aucun élément probant n'est avancé dans l'insertion au rapport public pour étayer les doutes nourris par la Cour sur ce point, qui ne peut en tout état de cause pas être tranché par des conjectures sur la bonne foi du Crédit Lyonnais à l'époque. L'EPFR a été toujours attentif au fondement juridique des garanties, comme en témoignent les nombreuses réflexions internes et les débats avec le CDR qu'il a eu de façon récurrente à ce sujet. Ce n'est qu'en cas d'incertitude ne permettant pas de trancher des divergences d'interprétation des termes du protocole entre le CDR et le Crédit Lyonnais, que le Ministre a été amené par le passé à trancher. Ce fut notamment le cas préalablement à la privatisation du Crédit Lyonnais, qui nécessitait de clarifier de façon définitive l'exposition de la banque à certains risques pour la bonne information du marché. C'est dans ce cadre que le Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, saisi par les deux parties, a clairement confirmé, dans un courrier adressé au Crédit Lyonnais le 17 mars 1999, la prise en charge par le CDR d'un certain nombre de risques, parmi lesquels le contentieux Executive Life. Si cette lettre ne valait pas formellement avenant au protocole, la signature d'un tel avenant n'est pas apparue indispensable aux parties prenantes à l'époque, compte tenu de la clarté de la position prise par l'Etat, garant en dernier ressort et actionnaire à 100% du CDR via l'EPFR, et du fait que cette lettre ne visait qu'à clarifier un point d'interprétation du protocole.

En ce qui concerne la lisibilité des comptes des structures de défaillance, il est exact que la SGGP et l'EPFR n'ont établi que récemment des comptes consolidés (en 2005 pour la SGGP et en 2007 pour l'EPFR), mais il convient de rappeler que ni l'un ni l'autre n'en avaient l'obligation légale antérieurement. En ce qui concerne l'EPFR, force est de constater que, compte tenu de la très grande simplicité du bilan et du compte de résultat de l'EPFR, l'exercice de consolidation qui a été mené sur les comptes 2006 ne présente pas un grand intérêt en termes d'information financière et de lisibilité des comptes de la défaillance, dans la mesure où le CDR établissait d'ores et déjà des comptes consolidés. Cet intérêt est sans commune mesure avec les coûts importants, en particulier de commissariat aux comptes, liés à la réalisation de cette consolidation.

Adossement des structures de défaillance à la CDC

La Cour estime de manière générale que le transfert de la gestion opérationnelle des structures de défaillance à la Caisse des dépôts et consignations a été trop tardif, en particulier pour le CDR, et qu'un adossement plus précoce aurait permis des économies de frais généraux.

Concernant le CDR, s'il est exact que l'opportunité d'un adossement a été identifiée dès 2000, et que celui-ci n'a été pleinement mis en œuvre qu'au début de l'année 2007, on ne peut pour autant considérer que celui-ci serait intervenu « trop tardivement ». Lorsque la question s'est posée de manière opérationnelle, dans la dernière année du contrat d'entreprise 2002-2005, il est apparu que la CDC n'envisageait pas de prendre la responsabilité directe de la défaisance, mais seulement d'en assurer la gestion déléguée, et n'était pas disposée à reprendre les personnels du CDR, contrairement au schéma envisagé en 2000. Cette perspective n'était donc plus de nature à inciter les personnels de qualité à rester dans l'entreprise, et impliquait donc à un moment donné un transfert intégral de leurs dossiers à de nouvelles équipes, ne disposant pas d'une connaissance approfondie de l'historique parfois très complexe des dossiers.

Il est donc apparu préférable, compte tenu du nombre encore important de dossiers actifs à fort enjeu (*Executive Life*, *AIG*, *EALC*, *Adidas*), de prévoir une période de transition (adossement partiel à la CDC, organisé par la convention d'avril 2005), permettant aux équipes en place de boucler dans la mesure du possible les principaux dossiers dont ils avaient la charge, et de différer l'adossement intégral à une structure pérenne au moment où la structure du CDR aurait atteint une taille critique rendant plus avantageuse financièrement l'externalisation de la gestion que le maintien d'une équipe de cadres permanente et employée à plein temps, ce qui n'était pas le cas fin 2005. Ce dernier critère est bien sûr celui qui a prévalu pour les adossements de la *NSRD* et de la *SGGP*, pour lesquelles l'adossement à la CDC est intervenu plus tôt, dès 2005, du fait que leurs missions étaient plus avancées.

On ajoutera qu'au-delà de la recherche d'une réduction des frais de gestion, l'adossement répond au souci de se donner les moyens de gérer les dossiers dans la durée, face à des parties adverses (débiteurs, plaignants), qui misent parfois sur l'horizon limité de la défaisance pour emporter gain de cause. Il convient enfin de noter que l'adossement de la gestion des défaisances à la CDC se traduit mécaniquement par une moindre disponibilité des personnes en charge du suivi des dossiers, qui ne sont plus placées directement sous l'autorité des PDG du CDR, de la *NSRD* et de la *SGGP* et partagent leur temps entre plusieurs missions distinctes. Ce système est bien adapté à l'objectif d'une mise en extinction progressive des structures de défaisances, mais aurait pu trouver ses limites dans la gestion de dossiers contentieux très lourds tels que ceux gérés par exemple par le CDR au cours des dernières années. La gestion de ces dossiers contentieux très lourds explique par ailleurs le nombre plus important de personnels que comptait le CDR quelques mois avant l'adossement comparé à la situation post-adossement.

En tout état de cause, il n'est pas possible de démontrer qu'un adossement plus précoce du CDR à la CDC aurait été optimal pour l'Etat, tant en termes économiques qu'opérationnels, compte tenu de la lourdeur des dossiers qu'a dû gérer le CDR jusqu'à fin 2006.

Dans les négociations préparatoires à l'adossement du CDR à la CDC au 1^{er} janvier 2007, les services du MINEFE, ainsi que le CDR et l'EPFR, ont par ailleurs veillé, en vue de s'assurer que ce transfert se traduise par de réels gains d'efficacité économique, à encadrer précisément les conditions d'intervention et de rémunération de la CDC en tant que prestataire de services, et à mettre en place des structures de gouvernance permettant d'organiser un contrôle effectif du prestataire par le donneur d'ordres.

3. Bilan financier des défaisances.

Les calculs présentés par la Cour sur le bilan financier des défaisances n'appellent pas d'observation particulière, dans la mesure où ces évaluations ont été réalisées en étroite coordination entre la Cour et les services du MINEFE.

Si le coût global pour les finances publiques des défaisances du secteur financier apprécié sur la base des méthodes retenues par la Cour apparaît globalement très élevé, de l'ordre de 20,7Md€ dont 14,7Md€ au titre de la défaisance du Crédit Lyonnais, il convient toutefois de souligner, comme le note la Cour, que ce coût s'est sensiblement réduit au cours des dernières années.

Par ailleurs, la méthode privilégiée par la Cour pour estimer le coût de la décision prise en 1993-1994 par l'Etat de soutenir la banque plutôt que de la laisser déposer son bilan, repose sur des hypothèses méthodologiques fortes. Elle revient en effet à comparer les décaissements nets subis par l'Etat du fait de la mise en place de la défaisance à une situation de référence théorique dans laquelle l'Etat n'aurait subi aucun décaissement suite à la faillite de la banque. Or, il est probable qu'un dépôt de bilan du Crédit Lyonnais aurait pu se traduire par des dépenses supplémentaires (éventuel appel en comblement de passif, financement d'un plan de sauvegarde de l'emploi important, etc...) ou par des pertes de recettes fiscales et sociales. Il serait certes extrêmement difficile de construire une situation de référence incontestable, notamment parce que ceci supposerait de modéliser l'effet complexe qu'aurait eu sur la concurrence la cessation d'activité du Crédit Lyonnais (ses concurrents auraient souffert des défauts de paiement du Crédit Lyonnais, mais auraient bénéficié de la suppression d'un concurrent), ou de prendre en compte toutes les incidences fiscales de ces décisions sur le Crédit Lyonnais et toutes ses filiales.

Il n'en demeure pas moins que le scénario de référence retenu par commodité aboutit à surestimer le coût de la décision de l'Etat de réhabiliter le Crédit Lyonnais, car il conduit à sous-estimer le coût qu'aurait représenté le dépôt de bilan. Les 14,7Md€ constituent donc un majorant du coût des décisions prises au début des années 1990.

Au final, il ne peut être démontré avec certitude qu'un autre choix que la mise en place des structures de défaisances aurait été pertinent du point de vue des finances publiques.

Le MINEFE partage, en conclusion, l'avis de la Cour sur la nécessité de viser une extinction rapide des structures de défaisance. La défaisance du Comptoir des Entrepreneurs (EPRD-NSRD) devrait ainsi pouvoir achever sa mission courant 2008. En ce qui concerne le CDR et la SGGP, ces structures devront probablement être maintenues jusqu'à l'extinction des contentieux et engagements qu'elles portent, mais l'Etat veillera à en réduire le coût au strict minimum, et à accélérer la liquidation de ces structures dès que cela sera techniquement possible.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSORTIUM DE RÉALISATION (CDR)

Nouveau président du CDR, j'ai pris mes fonctions le 20 décembre 2006. Compte tenu de cet élément, ma réponse portera essentiellement sur les points qui sont susceptibles de trouver des prolongements au-delà de la période examinée par la Cour. Comme responsable actuel de l'établissement, je souhaite surtout éclairer la Cour sur des sujets qui touchent à des questions de principe, en particulier en ce qui concerne la nouvelle architecture en vigueur depuis que la Caisse des dépôts et consignations assure la gestion du CDR sur la base du contrat d'assistance pleinement opérationnel à compter du 1^{er} janvier 2007.

En outre, des réponses sont apportées à la Cour, en tant que de besoin, sur deux aspects : la présentation des comptes, et le dossier E.A.L.C.

1. La nouvelle « gouvernance » du CDR et les améliorations qui en découlent :

Je rappellerai tout d'abord que la gestion du CDR n'a pas été « transférée » à proprement parler à la Caisse des dépôts. Pour être précis, le CDR demeure une personne morale de plein exercice, qui prend appui depuis le 1^{er} janvier 2007 sur la CDC pour sa gestion, en application d'un contrat d'assistance. Le CDR reste ainsi une société anonyme, filiale à 100 % de l'EPFR, avec ses organes sociaux propres.

En pratique, il convient de noter que la Caisse des dépôts a adopté depuis la nomination du nouveau président une attitude qui respecte totalement l'autonomie de décision du CDR, tout en lui apportant son assistance par la mise à disposition de ses moyens en personnel et en équipements, comme prévu par le contrat liant les deux établissements.

Les conséquences positives de cet adossement sont visibles :

A. En premier lieu, dans la diminution des frais généraux :

La Cour indique elle-même, en page 86 de l'extrait du rapport qui m'a été communiqué, que « depuis le 1^{er} janvier 2007, le CDR gère avec quelques agents un portefeuille qui occupait encore plus d'une vingtaine de salariés quelques mois auparavant ».

L'effet du changement de structure est immédiatement mesurable, les frais de gestion prévisionnels de l'exercice 2007 s'élevant, à la date de la réponse, à 11,3 millions d'euros (hors honoraires liés aux contentieux), alors que les dépenses comparables de l'année 2006 étaient de 21,7 millions. En 2008, les charges de personnel disparaissant en totalité (alors que des dépenses liées au plan social pesaient encore sur 2007), il est prévu un montant du frais de 9,8 millions d'euros, ce qui représente 45% du montant de 2006.

Si l'on prend en considération les honoraires liés aux contentieux, et en tenant compte de la réduction du volume des affaires traitées, le coût total du fonctionnement du CDR sera en 2007 de 28,5 millions d'euros (probable à la date de la réponse), alors qu'il était de 48,9 millions en 2006, soit une diminution de moitié. La prévision 2008 s'établit à 20,4 millions.

Il est donc incontestable que les moyens mis en œuvre sont plus économiques, ce qui va dans le sens souhaité par la Cour.

B. La même recherche d'efficacité se retrouve dans l'organisation :

La Cour mentionne, pour la critiquer, l'organisation du CDR avant le 1^{er} janvier 2007. Il ne m'appartient pas de commenter ce point, mais je souhaite attirer l'attention sur des aspects qui sont de nature à rassurer la Cour :

- en premier lieu, le fonctionnement des organes sociaux est allégé : par rapport à la période antérieure, le conseil d'administration a vu son effectif réduit de neuf à cinq membres. Le comité d'audit a été maintenu, compte tenu du rôle de surveillance et d'appui qu'il joue en matière de comptes et de gestion, mais le comité des rémunérations, devenu sans objet, a disparu.*
- ensuite, les commissions internes au CDR ont été supprimées, car sans utilité dans le cadre de la nouvelle « gouvernance ». Le CDR prend appui sur les structures existant au sein de la Caisse des dépôts, et n'a pas maintenu une organisation destinée à*

« doubloigner », alors que ce sont des agents de la CDC qui composeraient en pratique, les commissions en question. La coordination est réalisée par la réunion d'un comité CDR-CDC, qui permet la circulation de l'information et la prise de décisions par le dirigeant du CDR.

- la Cour s'est étonnée de la répartition des mandats sociaux dans « l'ancien » CDR. Ce point est résolu, l'actuel président du CDR étant par ailleurs le dirigeant de la quasi-totalité des filiales « vivantes », prenant en général la forme de sociétés par actions simplifiées (SAS), à dirigeant unique. Les mandats de liquidateurs sont exercés par les personnes morales qui sont actionnaires des sociétés en liquidation amiable.
- la Cour estime (page 66) que « la simplification des structures n'a été que très progressive », et indique que fin 2006, le CDR comptait « une quarantaine de filiales » dans son périmètre de consolidation.

En réalité, seules 22 sociétés faisaient partie à cette date de ce périmètre, lequel correspond à une notion comptable.

en revanche, il est vrai que ce que l'on appelle, dans le jargon du CDR, le « périmètre interne », autrement dit les filiales, pour les distinguer des simples participations minoritaires qui rentrent dans un « périmètre externe », étaient au nombre de 38 au 1^{er} janvier 2007.

En 2007, sur ce nombre, 8 sociétés auront été « compactées », ce qui réduira le nombre des filiales à 30 en fin d'année ; l'objectif est de parvenir à une quinzaine d'entités à fin 2009, au terme du mandat du conseil actuel.

la Cour estime par ailleurs que le mouvement de compactage serait freiné par des considérations fiscales ; il ne m'appartient pas de prendre position sur le passé, mais je peux indiquer à la Cour que, sauf cas particulier (qui peut se poser pour les quelques sociétés situées à l'étranger), cet aspect n'entre pas aujourd'hui en considération pour piloter le calendrier des liquidations, lesquelles sont menées selon les critères habituels : constat de l'achèvement des contentieux, vérification de l'absence de litiges, recouvrement des créances et règlement des dettes.

II. Sur la présentation des comptes :

Dans les pages 83 et suivantes de son rapport, la Cour mentionne ce qu'elle intitule « des problèmes de régularité et de transparence des comptes ». Cette formulation assez raide me semble suffisamment discutable pour que je tente ici de la démontrer.

Loin d'être en effet un objet de scandale public, il s'agit d'une question très technique d'interprétation des textes qui régissent la vie du CDR, et qui ne justifie nullement une telle mise en cause.

1. Tout d'abord, il est parfaitement inexact que les comptes du CDR soient irréguliers, comme peut le laisser penser la formulation employée par la Cour :

Les comptes consolidés du CDR ont été, chaque année, certifiés sans réserves par les Commissaires aux comptes, ce qu'atteste la phrase extraite de leur rapport émis pour chaque exercice : « Nous certifions, que les comptes consolidés sont, au regard des règles et principes comptables français, réguliers et sincères et donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière, ainsi que du résultat de l'ensemble constitué par les entreprises comprises dans la consolidation. ».

De plus, si l'EPFR, actionnaire unique du CDR, n'approuve pas à proprement parler les comptes du CDR, il les prend en considération par le moyen de la consolidation, et les ratifie implicitement. Si un problème de régularité avait surgi de ce côté-là, il est évident que tant l'EPFR que ses commissaires aux comptes n'auraient pas manqué de réagir.

En revanche, il est vrai que l'interprétation du Protocole liant le CDR et l'EPFR donne lieu à discussion. L'avenant n° 20 du 20 avril 2002 prévoyait dans son article 2 que « dans ses comptes au 31 décembre 2002, CDR affectera le montant de la différence entre le solde de la dotation forfaitaire prévue ci-dessus d'une part, et l'estimation, telle que prévue dans le contrat d'entreprise de CDR, de l'ensemble de ses frais généraux jusqu'au terme de la défaisance d'autre part, au provisionnement des risques non chiffrables repris en application du quatrième alinéa de l'article 5 de l'avenant 13 ». Le même avenant stipule dans son article 4 que « CDR et l'EPFR arrêteront en commun une liste comportant le plus grand nombre possible de risques non chiffrables qui seront repris par CDR dans ses comptes de l'exercice 2002, dans le respect des règles comptables et prudentielles. Ultérieurement, CDR et l'EPFR pourront convenir des conditions dans lesquelles CDR pourra reprendre dans ses comptes d'autres risques non chiffrables. ».

Sur le volet de la reprise des risques non chiffrables, l'avenant a donc bien été respecté via les transferts de 2002 et de 2003. Les risques non chiffrables demeurant aujourd'hui à la charge de l'EPFR sont soit des risques latents, pour lesquels il n'y a pas encore de contentieux déclarés, soit des risques qui ne peuvent pas être évalués, au sens littéral du mot.

Sur le financement de ces reprises, l'avenant prévoyait d'utiliser l'excédent de la dotation forfaitaire pour frais généraux, calculé à partir des estimations de frais généraux du contrat d'entreprise. Dans tous les cas, au-delà de cet excédent, le respect de la réglementation obligeait le CDR à imputer les provisions sur ses comptes. En ce qui concerne la différence entre l'excédent initialement estimé et le montant définitivement imputé lors de l'arrêté des comptes 2002, celle-ci provient simplement d'une nouvelle estimation des frais généraux du CDR jusqu'à extinction. Là encore, le

respect de la réglementation ne permettait pas au CDR d'agir autrement. Il n'y a donc eu aucune irrégularité sur l'application de l'avenant n° 20, qui prévoyait d'ailleurs explicitement la limite des règles comptables et prudentielles.

D'ailleurs, et pour conclure ce développement, si l'EPFR, et, plus largement, les Pouvoirs publics, avaient entendu faire évoluer la situation découlant de l'avenant n° 20 dans sa pratique observée depuis 2002, il leur était loisible de transmettre au CDR un projet modificatif, ce qui ne s'est pas produit. Si un tel projet devait désormais être présenté, le conseil du CDR l'examinerait bien volontiers.

2. Sur la lisibilité des comptes :

Comme il vient d'être indiqué, l'actualisation de l'avenant n° 20 comme l'établissement de comptes consolidés de l'EPFR, ne pouvaient relever d'une initiative du seul CDR. En l'absence de nouvel avenant, les règles comptables obligeaient le CDR à passer les provisions ad hoc sur les exercices 2002 à 2005.

III. Commentaires sur le dossier Euro-American Lodging Corporation (EALC) :

La Cour regrette, en page 86 de l'extrait du rapport, que des « initiatives de dernière minute » aient été prises (par ce qu'elle qualifie « d'équipe sortante ») au moment de mon arrivée à la tête du CDR fin 2006. Je ne souhaite pas m'attarder sur ce point. En revanche, je désire préciser le contexte de la transaction intervenue courant 2007 dans ce dossier relatif à un hôtel situé à New-York, dans la limite autorisée par l'engagement de confidentialité souscrit en cette circonstance.

La Cour estime que le résultat financier de cette opération serait inférieur à ce qu'aurait pu dégager la cession de la créance détenue par le CDR sur la base d'une proposition parvenue fin 2006, quelques jours avant ma prise de fonctions. Il ne faut pas se méprendre sur le vrai sens de cette proposition, tellement conditionnée qu'elle peut apparaître, rétrospectivement, comme une diversion, et retenir que le CDR, au moment de la signature de la transaction finalement réalisée, n'avait pas d'autre choix, étant donné une décision d'une juridiction américaine pouvant affaiblir sa position de créancier hypothécaire.

Enfin, l'opération est totalement équilibrée dans son résultat économique, et a dégagé un profit comptable de l'ordre de 4 millions d'euros.

**RÉPONSE DE L'ANCIEN PRÉSIDENT
DU CONSORTIUM DE REALISATION (CDR)**

Ma réponse porte sur certaines des critiques exprimées par cette insertion sur la gestion du CDR de 2002 à 2006.

I – Des dispositifs complexes pour des objectifs mal définis

Paragraphe I - A du projet d'insertion : « La simplification des structures n'a été que très progressive »

Comme je l'ai indiqué à la Première chambre de la Cour, lorsqu'elle m'a entendu le 8 octobre 2007, et contrairement à ce qui est écrit dans l'insertion, ce n'est pas un souci d'optimisation fiscale sans incidence finale pour l'Etat, mais des motifs impératifs de nature juridique ou comptable qui ont retardé la dissolution de certaines filiales ou sous-filiales.

D'autre part, les filiales de premier rang sont présidées par des cadres dirigeants dans la majorité des groupes français, et je comprends mal comment, dans le cas du CDR, le projet d'insertion peut tirer de la présidence du directoire ou du conseil d'administration de ses principales filiales par des cadres dirigeants de la maison mère, et non par son président, l'affirmation que « leurs organes de décision n'avaient pas un fonctionnement normal ».

Cette organisation présentait au contraire l'avantage de resserrer l'organigramme et de faciliter le contrôle des cadres dirigeants, sans empêcher en aucune façon les conseils d'administration ou de surveillance de prendre toutes les décisions importantes.

Paragraphe I - D de l'insertion : « L'absence d'objectifs bien définis »

Je ne comprends pas d'où l'insertion peut tirer l'affirmation d'un objectif d'achèvement de la mission du CDR en 2002/2003.

Un tel objectif n'a jamais été porté à ma connaissance, et il aurait été tout à fait irréaliste.

Son existence au moment de mon arrivée au CDR est contredite par la durée de cinq ans du mandat de président directeur général du CDR qui m'a été confié le 21 décembre 2001, et par la durée de quatre ans du contrat d'entreprise 2002/2005 que j'ai élaboré dans les semaines qui ont suivi ma nomination.

Le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait approuvé ce plan d'entreprise avant son adoption par le conseil d'administration de l'EPFR, ainsi que le rappelle la lettre de mission qu'il m'a adressée le 17 avril 2002, par laquelle il m'invitait à le mettre en œuvre « dans le respect du principe d'une gestion indépendante et responsable et de

l'objectif de limitation de la perte finale de la défaillance pour le contribuable, autour desquels le Gouvernement a souhaité recentrer la gestion du dispositif de cantonnement du Crédit Lyonnais ».

Il attirait tout particulièrement mon attention, par cette lettre, sur « les risques juridiques importants qui demeurent, et dont certains sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur le résultat de la défaillance et les finances publiques ».

Cet objectif majeur du contrat d'entreprise 2002/2005 a déterminé constamment l'action que j'ai conduite, et je crois pouvoir affirmer que les risques les plus importants et les plus complexes ont été globalement bien maîtrisés.

II – « Une gestion peu performante »

Paragraphe II – A de l'insertion : « Des frais généraux mal maîtrisés »

Comme le rappelait ma réponse du 19 septembre 2007 au relevé de constatations provisoires de la Cour, « les frais généraux ont été contenus dans l'enveloppe définie par le contrat d'entreprise, puisqu'ils se sont élevés de 2002 à 2005 à 178,6 M€ pour une prévision de 184 M€, hors évidemment honoraires payés sur les dossiers américains EXECUTIVE LIFE et EALC, dont les premiers au moins avaient été exclus de cette prévision ».

Sur les honoraires versés par le CDR, la note du 24 novembre 2006 que j'ai présentée aux conseils d'administration du CDR et de l'EPFR, après validation par le comité d'audit du CDR, précisait notamment que « sur la période 2002/2005, tandis que le total des frais généraux est de 279 M€, et que le total des honoraires versés par le CDR est de 190 M€, les deux dossiers EXECUTIVE LIFE et EALC ont coûté 94,8 M€, soit près de 50 % du total des honoraires et presque 34 % du total des frais généraux, et les experts comptables ont coûté 42,9 M€, soit près de 23 % du total des honoraires et plus de 15 % du total des frais généraux.

Sur cette période 2002 à 2005, le montant total de 190 M€ des honoraires versés par le CDR représente à lui seul 68 % du total de 279 M€ des frais généraux, ce qui tient à la fois au caractère exceptionnel du dossier EXECUTIVE LIFE, et à l'externalisation de la Direction financière qui a entraîné la suppression de plus de trente postes.

Dans le même temps, les honoraires versés aux commissaires aux comptes, aux banques et aux avocats, ont baissé dans des proportions significatives, et le coût global de 2002 à 2005 des 1500 dossiers contentieux gérés par le CDR est de 28,8 M€, ce qui fait ressortir un coût unitaire moyen un peu supérieur à 19 K€.

En face de ces 28,8 M€ d'honoraires contentieux, il faut mettre enfin la reprise nette, en quatre ans, de 90 M€ de provisions sur risques juridiques.

Ce montant ne prend pas en compte les importantes reprises de provisions qui devraient intervenir dès l'exercice 2006 sur les dossiers EALC, DISCO et TAPIE, et très probablement dans les prochaines années sur les mêmes dossiers ».

Paragraphe II – C du projet d'insertion : « Un défaut de méthode dans la gestion des dossiers du CDR »

Selon l'insertion, « il ressort de l'examen des dossiers un défaut général de méthode pour éclairer les décisions », faute d'une « comparaison chiffrée des différentes options avant toute prise de décision... Tous les dossiers examinés se traduisent par des pertes plus ou moins lourdes, alors que les actifs compromis recèlent parfois des capacités de redressement spectaculaires ».

Toutes les décisions sur les dossiers importants ont été, sans aucune exception, prises par le conseil d'administration du CDR, après avoir été préparées de façon approfondie par le comité des opérations, auquel participait la Mission de contrôle, et que je présidais le plus souvent.

Je n'ai pas souvenir que la Mission de contrôle ait jamais fait d'objection sur les propositions de ce comité au Conseil d'Administration.

Il n'est malheureusement pas anormal que, dans la majorité des dossiers, on ait constaté des pertes par rapport aux valeurs d'entrée dans le CDR, parce que ce sont les actifs et les contentieux « pourris » qui lui ont été transférés par le Crédit Lyonnais dans le cadre de sa défaillance.

Néanmoins, le CDR a parfois réussi à dégager des plus-values très substantielles en cédant des participations, comme par exemple celles qu'elle détenait dans la société de services informatiques STERIA ou dans la société de bourse EXANE.

Très vite après mon arrivée au CDR, j'ai pris la décision de vendre STOCKALLIANCE, ce qui a probablement évité de lui faire déposer le bilan.

Paragraphe II – F de l'insertion : « Des problèmes de régularité et de transparence dans les comptes »)

Le titre du projet d'insertion est sévère, et l'affirmation qui le sous-tend n'est pas fondée, en ce qu'elle paraît viser les comptes du CDR.

Il n'appartient évidemment pas à son ancien président de répondre à l'insertion, lorsqu'il critique la régularité des comptes de la défaillance, au motif que le protocole d'accord du 5 avril 1995 définissant le cadre de l'intervention de l'Etat dans la gestion des actifs compromis du Crédit Lyonnais et ses avenants successifs « auraient dus être amendés pour traduire la réalité des relations entre le CDR et l'EPFR ».

Il ne lui appartient pas non plus de répondre à l'insertion, lorsqu'il critique la régularité des comptes de la défaisance, au motif de l'absence de comptes consolidés de la défaisance du Crédit Lyonnais, c'est-à-dire de comptes consolidés du CDR et de l'EPFR.

Dans les deux cas, les mesures à prendre éventuellement ne relevaient ni de sa compétence, ni de son pouvoir.

Mais je relève qu'en eux-mêmes, et pendant le temps de ma présidence, les comptes annuels du CDR ne font l'objet d'aucune critique de la Cour.

Paragraphe II – E de l'insertion : « Un retard général dans la réalisation de l'adossement à la CDC »

L'insertion énonce que « La nécessité de l'adossement du CDR à la CDC est, quant à elle, apparue très tôt, dès 1998/1999, selon le président du CDR qui pensait que la réduction du format du CDR mettait en jeu son efficacité même. Il a pris de premiers contacts avec la CDC, puis a fait part de cette recommandation aux autorités de tutelle. Mais le processus conduisant à cet adossement a été long et laborieux. Une étape décisive n'a été franchie que le 8 novembre 2004, avec l'envoi d'une lettre du ministre chargé de l'économie et des finances aux responsables des structures de gestion des défaisance pour leur enjoindre de rechercher un adossement à la CDC ».

La réalité est différente.

Comme je l'ai dit au cours de mon audition par la Première Chambre, rien à ma connaissance ne permet d'affirmer qu'un projet d'adossement à la CDC ait existé avant que je ne l'engage au printemps 2002, comme m'y invitait indirectement le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie par sa lettre de mission du 17 avril 2002.

Mes premiers contacts avec le directeur général de la CDC datent en effet du printemps 2002, et alors, son directeur général m'a répondu que cet adossement pouvait entrer dans les missions d'intérêt général de la Caisse.

J'en ai évoqué officiellement le projet dès ma lettre du 21 octobre 2002 à Monsieur Francis MER, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, puis par ma lettre du 17 mars 2003 à Monsieur Jean-Pierre JOUYET, Directeur du Trésor, lequel m'a répondu le 5 juin 2003 qu'il avait l'approbation du Ministre, mais que sa mise en œuvre ne pourrait avoir lieu avant la résolution de certains dossiers complexes.

Par sa lettre du 8 novembre 2004, Monsieur Nicolas SARKOZY, Ministre d'Etat, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, m'a invité, dans la ligne des propositions que je lui avais faites, à poursuivre les discussions engagées avec la CDC, afin que le nouveau dispositif puisse entrer en vigueur dès mars 2005, en chargeant la Direction du Trésor (APE) d'assurer la coordination de ces travaux en concertation étroite avec le Président de l'EPFR.

Dès le 8 avril 2005, un contrat d'assistance a été conclu par le CDR avec la CDC, lui confiant des missions appelées à se développer, ainsi que le prévoyait expressément son article 5.

Le CDR n'avait pas la maîtrise du calendrier et des conditions de cet adossement, et dans un premier temps, l'Etat et la CDC n'étaient pas disposés à envisager ou accepter un transfert rapide de la gestion de dossiers sensibles.

Un avenant à ce contrat du 18 décembre 2006 a concrétisé l'évolution prévue et organisé le transfert à la CDC le 1^{er} janvier 2007 de l'ensemble des dossiers du CDR.

III – « Un bilan financier de défaisances très lourd pour les finances publiques »

Paragraphe II – B du projet d'insertion : « Un coût global pour l'Etat qui reste élevé »

1- « La défaisance du Crédit Lyonnais »

S'il est incontestable que le coût de la défaisance du Crédit Lyonnais est élevé pour les finances publiques, il est tout aussi incontestable que le CDR est parvenu à limiter ce coût.

Comme je l'ai indiqué à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale lors de mon audition le 1^{er} février 2006, la perte a pu être ramenée « de 14,69 milliards à 10,4 milliards d'euros par la recherche d'une optimisation des actifs, par une gestion active de risques et par la maîtrise des dépenses de fonctionnement ».

Sur ce montant de 10,4 milliards, 7,5 milliards ont été perdus dans les trois premières années en raison d'une politique de cessions accélérées.

Pendant la durée du contrat d'entreprise 2002/2005, la perte a pu être réduite d'environ 550 millions d'euros sur les 4,3 milliards d'euros de réduction totale.

Mais le portefeuille d'actifs résiduels n'était plus liquide, les 1.350 contentieux en cours avaient une ancienneté moyenne de l'ordre de 10 ans, et le CDR devait ouvrir un grand nombre de dossiers contentieux nouveaux.

Je ne crois pas personnellement que le coût global de la défaisance du Crédit Lyonnais aurait pu être réduit de façon significative par une gestion différente du CDR à ses différentes époques.

A tous moments, le choix d'une politique de cession rapide ou d'une cession au meilleur prix a été celui de l'Etat, et l'on sait que le concept même de défaisance engendre une gestion liquidative, avec ses conséquences négatives dans l'esprit des acheteurs et des débiteurs.
