

La gouvernance de la Caisse des dépôts et consignations dans sa fonction d'investisseur institutionnel en actions de sociétés cotées

La Cour avait engagé en 2006 un contrôle sur la fonction d'investisseur, en actions de sociétés cotées, de la Caisse des dépôts et consignations, pour la période 2000 à 2005. Ce contrôle a ensuite été étendu à 2006. La Cour a poursuivi dans ce cadre, des investigations spécifiques sur l'acquisition à terme par cet établissement public, en mars 2006, de titres de la société EADS pour un montant global de 600 M€ et livrables à trois dates successives par IXIS CIB.

Ces deux contrôles ont fait l'objet en 2007, de communications adressées à la ministre de l'économie des finances et de l'emploi, au Premier ministre et aux commissions des finances des deux Assemblées. La Cour y a relevé des défauts de gouvernance, qui se sont notamment manifestés à l'occasion de la décision d'investir au capital de la société EADS et a proposé une amélioration des modes de prise de décision au sein de la CDC prenant en compte une exigence de plus grande collégialité et une meilleure maîtrise des facteurs de risques.

Les recommandations de la Cour ont été suivies pour l'essentiel. Le code monétaire et financier a été modifié par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 de manière à renforcer le rôle de la Commission de surveillance dans le domaine des investissements de la CDC.

* * *

La Cour avait observé que les règles qui s'appliquaient à la prise de décision en matière d'investissement en actions étaient insuffisamment collégiales et faisaient courir des risques à l'établissement.

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 crée un comité d'investissement, au sein de la commission de surveillance.

Les règles alors en vigueur prévoyaient la soumission à un comité des engagements présidé par le directeur général, des seuls projets d'investissement d'engagement en crédits ou en fonds propres, d'un montant égal ou supérieur à 30 M€ En outre, les franchissements de seuil au capital d'une société émettrice échappaient à cet examen. Par ailleurs, ce comité n'était jamais saisi des opérations de gestion de portefeuille telles qu'achat d'actions ou d'obligations même pour des montants particulièrement élevés. Enfin aucun accord, ni même aucune consultation de la Commission de surveillance n'était nécessaire.

En septembre 2007, le directeur général de la Caisse a fait part à la Commission de surveillance de son intention de créer en son sein un comité des investissements auquel il soumettrait pour avis les opérations les plus significatives.

La loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 prévoit, désormais, que le comité d'investissement, nouveau comité spécialisé de la Commission de surveillance qu'elle institue, « *a pour mission de surveiller la mise en œuvre de la politique d'investissement de la Caisse des dépôts et consignations. Il est saisi préalablement des opérations qui conduisent [la CDC] à acquérir ou à céder les titres de capital ou donnant accès au capital d'une société au-delà des seuils définis dans le règlement intérieur de la Commission de surveillance.* » L'application de cette procédure consultative y compris aux « franchissements de seuils » préconisée par la Cour sera ainsi mise en œuvre, dès la modification du règlement intérieur de la Commission de surveillance.

La Cour avait recommandé également que l'instance collégiale chargée d'examiner, à titre consultatif et préalable, les investissements en actions supérieurs à certains montants, comprenne au moins un membre extérieur au management.

Trois personnes seront désignées par les présidents des assemblées parlementaires au sein de ce comité.

La nouvelle composition de la Commission de surveillance résultant de la loi précitée, peut permettre de satisfaire cette préconisation, deux membres étant désormais désignés par le président de l'Assemblée nationale, à raison de leurs compétences dans les domaines financier, comptable, économique ou dans celui de la gestion et un autre par le président du Sénat en fonction des mêmes critères.

La Cour avait recommandé une saisine systématique de la direction du risque et du contrôle interne au delà d'un seuil fixé par

la CDC et l'extension de la compétence de la direction aux risques du marché.

La loi précitée et certaines décisions du directeur général de la Caisse ont également pour objectif d'assurer une meilleure maîtrise des risques, sans toutefois retenir la recommandation de la Cour tendant à la saisine systématique de la direction des risques et du contrôle interne au-delà d'un seuil déterminé d'investissement en actions et à étendre sa compétence aux risques de marché.

La Cour avait noté que, dans la prise de décision d'investir dans le capital d'EADS, la direction du risque et du contrôle interne (DRCI) de la Caisse n'avait été consultée que quelques jours avant la signature de la lettre d'engagement et seulement « afin de mettre en place les dispositifs de surveillance déontologique » et que l'analyse du risque avait été insuffisante au cas d'espèce.

Dans sa réponse du 1er février 2008 au référé du Premier président, la ministre de l'économie des finances et de l'emploi avait indiqué que l'amélioration du contrôle des risques était précisément un des objectifs qu'elle souhaitait atteindre dans le cadre du projet de réforme de la Caisse. La loi de modernisation de l'économie a concrétisé cette intention en renforçant la composition et les compétences de la Commission de surveillance et en consacrant l'existence en son sein du comité spécialisé consultatif dénommé « comité d'examen des comptes et des risques », le règlement intérieur de la Commission charge notamment ce comité d'examiner les cessions et acquisitions et d'assurer le suivi du contrôle interne et des risques.

La ministre de l'économie des finances et de l'emploi dans sa lettre précitée, indiquait par ailleurs, qu'elle souhaitait réfléchir à un contrôle externe ad hoc des activités financières de la CDC afin notamment de l'inciter à améliorer son contrôle des risques, tout en en préservant sa spécificité, à savoir la surveillance et la garantie du Parlement. C'est ainsi que la loi de modernisation de l'économie a confié à la Commission bancaire, des missions de contrôle externe pour le compte de la Commission de surveillance.

Enfin, le directeur général de la CDC a indiqué en décembre dernier lors de l'annonce des nouvelles orientations stratégiques de la Caisse « Elan 2020 », qu'il mettrait en place, à côté de lui, un comité consultatif composé de représentants des principaux partenaires de la Caisse des dépôts et consignations, entreprises, organisations syndicales, ONG, experts, afin de porter un regard extérieur sur l'action de la CDC et de l'évaluer. Ce comité n'a pas encore été institué.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DEPÔTS
ET CONSIGNATIONS**

Selon la Cour : « Dans sa réponse du 1er février 2008 au référé du Premier président, la ministre de l'économie des finances et de l'emploi avait indiqué que l'amélioration du contrôle des risques était précisément un des objectifs qu'elle souhaitait atteindre dans le cadre du projet de réforme de la Caisse. La loi de modernisation de l'économie a concrétisé cette intention en renforçant la composition et les compétences de la Commission de surveillance qui dispose désormais d'un comité spécialisé consultatif dénommé « comité d'examen des comptes et des risques » ; le règlement intérieur de la Commission charge notamment ce comité d'examiner les cessions et acquisitions et d'assurer le suivi du contrôle interne et des risques". »

Réponse : Il convient de rappeler que le comité d'examen des comptes et des risques, qui a été consacré par la loi de modernisation de l'économie, fonctionnait déjà depuis plusieurs années, sous forme conventionnelle, dans le cadre du précédent règlement intérieur de la Commission de surveillance.
