

## **COUR DES COMPTES**

# ***L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS LA CRISE DU SECTEUR FINANCIER***

## ***RÉSUMÉ***

**Pour tous renseignements, vous pouvez contacter :**

**Mme Muriel de Pierrebourg  
Mme Josiane Loubières  
Chargées de la presse et de la communication  
Tél. 01 42 98 95 29 et 01 42 98 54 69**

## SOMMAIRE

|  | Pages |
|--|-------|
| <b>CHAPITRE I : Les motifs de l'intervention de l'État</b>               | 9     |
| <b>I – Le cas du Crédit Lyonnais</b>                                     | 10    |
| A. – Le risque systémique  | 10    |
| B. – La protection des déposants   | 11    |
| C. – Le rôle de l'actionnaire de référence                               | 11    |
| D. – La responsabilité de l'État en cas de défaillance de la banque      | 12    |
| <b>II – La situation des institutions financières spécialisées</b>       | 12    |
| A. – Le cas du Crédit foncier de France                                  | 12    |
| B. – Le cas du Comptoir des entrepreneurs                                | 14    |
| <br>   |       |
| <b>CHAPITRE II : Les grandes lignes des montages</b>                     |       |
| <b>I – Les conditions du choix</b>                                       | 18    |
| A. – Les contraintes pesant sur l'État                                   | 18    |
| B. – Les orientations retenues   | 18    |
| <b>II – Les grandes options possibles</b>                                | 19    |
| A. – Le cas particulier du Crédit foncier de France                      | 20    |
| B. – Le cas général : le recours à une technique de défaillance          | 20    |
| C. – Les spécificités des montages de défaillance français               | 21    |
| <br>   |       |
| <b>CHAPITRE III : La mise en œuvre des opérations de<br/>défaillance</b> | 23    |
| <b>I – La constitution des sociétés de cantonnement</b>                  | 24    |
| <b>II – La gestion et le contrôle des défaillances</b>                   | 25    |
| A. – Les retards de mise en place  | 25    |
| B. – Le fonctionnement des instances de décision et de contrôle          | 25    |
| C. – Les frais de fonctionnement et les questions de personnel           | 26    |
| <b>III – Les cessions d'actifs</b>                                       | 26    |
| A. – La situation initiale   | 26    |
| B. – La défense des intérêts des sociétés de cantonnement                | 27    |
| C. – Le résultat des cessions  | 28    |

|  |    |
|--|----|
| <b>CHAPITRE IV : Bilan financier</b>   | 31 |
| <b>CHAPITRE V : Enseignements</b>  | 35 |
| <b>I – L’État doit prendre en compte les contraintes juridiques nationales et communautaires</b> | 36 |
| A. – Les obligations juridiques nationales   | 36 |
| B. – Le respect des règles communautaires  | 37 |
| <b>II – L’État doit mieux veiller à préserver ses intérêts financiers</b>                        | 37 |
| A. – Une vigilance accrue face aux entreprises privatisables                                     | 37 |
| B. – Un engagement de l’État plafonné qui demeure incitatif                                      | 37 |
| C. – Des montages simples qui donnent la décision au payeur principal                            | 38 |
| <b>III – L’évolution nécessaire du droit budgétaire et comptable</b>                             | 38 |
| A. – Le contrôle par le Parlement des engagements pris par l’État doit être renforcé             | 38 |
| B. – L’État devrait provisionner les risques financiers  | 39 |
| C. – L’État devrait recenser exhaustivement ses engagements hors bilan                           | 39 |
| D. – L’État devrait présenter des comptes consolidés   | 40 |
| <b>Glossaire</b>   | 41 |

## INTRODUCTION

Au cours des années 1990, l'État a dû apporter son soutien financier à plusieurs banques publiques ou parapubliques, telles que le Crédit Lyonnais, le Crédit foncier de France (CFF), le Comptoir des entrepreneurs (CDE) et le Groupe des assurances nationales (GAN) au titre des difficultés de sa filiale bancaire Union industrielle de crédit (UIC). Le coût pour les finances publiques de ces opérations (qui ne sont pas toutes achevées) est supérieur à 130 milliards de francs (MdF) en valeur actualisée au 31 décembre 1999.

### **Les différentes interventions de l'État en faveur du secteur financier**

Le Crédit Lyonnais a été recapitalisé à plusieurs reprises avant d'être privatisé en 1999. Surtout, 123 MdF d'actifs compromis ont été transférés en 1995 au Consortium de réalisation (CDR), « société de défaisance » chargée de les gérer et de les vendre, dont les pertes sont prises en charge par l'État par l'intermédiaire d'un établissement public créé pour l'occasion, l'EPFR (Etablissement public de financement et de restructuration).

Le Comptoir des entrepreneurs a transféré 16 MdF d'actifs immobiliers compromis à deux structures de défaisance, en 1994 puis 1996. Une large partie des pertes de ces structures sont prises en charge par l'État, à travers un autre établissement public créé pour l'occasion, l'EPRD (Etablissement public de réalisation de défaisance).

Le Crédit foncier de France a été racheté par la Caisse des dépôts et consignations en 1996, à la demande de l'État. Après une augmentation de capital, il a été privatisé par cession au groupe des Caisses d'épargne en août 1999.

L'UIC, filiale du groupe GAN, a d'abord été aidée par celui-ci dans le cadre d'une défaisance interne portant sur 17 MdF d'actifs. Lors de la privatisation, l'État s'est substitué à l'entreprise en s'engageant à financer les pertes de la défaisance à hauteur de 11 MdF.

Dès 1992, la Cour des comptes avait, au terme d'une enquête détaillée, attiré l'attention des pouvoirs publics sur les risques que

présentaient les engagements immobiliers excessifs des banques publiques. Ses investigations concernant le Crédit Lyonnais et ses filiales ont été parmi les premières à mettre en évidence la gravité de la crise que connaissait cet établissement.

Au cours des années suivantes, la Cour a exercé ses pouvoirs de contrôle, de manière approfondie, pour analyser les moyens utilisés par l'État pour le redressement des banques en difficulté. La Cour a ainsi contrôlé de manière systématique les organismes de défaillance, c'est-à-dire d'une part les sociétés de « cantonnement » chargées de gérer les actifs compromis du Crédit Lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs, et dont les pertes sont supportées par l'État d'autre part les établissements de financement auxquels les premières sont adossées. La Cour a également analysé le montage retenu pour soutenir le Crédit foncier de France, qui s'est révélé plus économe des deniers publics.

Ces différents contrôles ont, d'ores et déjà, conduit à des suites positives : c'est ainsi que les critiques émises par la Cour sur les modalités de privatisation du GAN ont conduit à un reversement de 9 milliards de francs au budget de l'État. Un système irrégulier de retraite complémentaire d'anciens dirigeants du Crédit foncier de France a été supprimé. Dans plusieurs cas, les investigations de la Cour ont conduit les organismes contrôlés à engager des actions contentieuses nécessaires à la défense des intérêts de l'État, à prendre de nouvelles initiatives dans la gestion de certains actifs destinés à être cédés ou encore à améliorer la présentation de leurs comptes ou leur contrôle de gestion.

Par ailleurs, la Cour s'est attachée, de manière systématique, à ce que les suites répressives ou quasi-répressives appropriées puissent être données à ses investigations par les juridictions compétentes :

- à six reprises, la Cour a, par l'intermédiaire de son Procureur général, porté à la connaissance de l'autorité judiciaire une série de faits susceptibles d'être qualifiés de délictueux, principalement au titre des infractions d'abus de biens sociaux et recel (cinq cas) et de présentation de comptes non fidèles (deux cas). A chaque fois, des poursuites ont été engagées et sont en cours ;

- à trois reprises, la Cour a saisi la Cour de discipline budgétaire et financière. Dans un cas, la Cour de discipline budgétaire et financière a prononcé une amende d'un million de francs. Cette décision a fait l'objet d'un pourvoi en cassation.

**Chronologie résumée de l'intervention de l'État dans la crise du secteur financier**

1993 : révélation de la crise du Crédit Lyonnais.

décembre 1993 : protocole constitutif de la première défaillance du Comptoir des entrepreneurs (9 MdF d'actifs transférés).

mars 1994 : premier plan de défaillance du Crédit Lyonnais (43 MdF d'actifs compromis).

décembre 1994 : le GAN met en place un montage de défaillance interne pour aider sa filiale UIC (17 MdF d'actifs) ; protocole constitutif de la deuxième défaillance du Comptoir des entrepreneurs (7 MdF d'actifs transférés).

avril 1995 : second plan de défaillance du Crédit Lyonnais (123 MdF d'actifs compromis transférés au CDR).

juillet 1995 : la Commission européenne impose de couper les liens entre le CDR et le Crédit Lyonnais.

octobre 1995 : annonce de la suppression des PAP (prêts d'accession à la propriété). Début de la crise de trésorerie du Crédit foncier de France (CFF), qui sera provisoirement jugulée par l'octroi d'une ligne de trésorerie de la Caisse des dépôts début 1996.

novembre 1995 : la loi du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit Lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs crée l'EPFR et l'EPRD.

fin 1995 : début de fonctionnement effectif du CDR.

avril 1996 : le Crédit foncier de France affiche 11 MdF de pertes consolidées en 1995 ; début effectif du fonctionnement de la seconde défaillance du Comptoir des entrepreneurs.

mai 1996 : privatisation des AGF, principal actionnaire du Comptoir des entrepreneurs

juillet 1996 : l'offre publique d'achat (OPA) de la Caisse des dépôts et consignations sur le Crédit foncier de France est annoncée.

septembre 1996 : nouvelles « aides d'urgence » accordées au Crédit Lyonnais

décembre 1996 : à la clôture de l'OPA, la Caisse des dépôts et consignations détient plus de 90 % du capital du CFF.

février 1997 : annonce du plan de soutien de l'État au groupe GAN.

fin 1997-début 1998 : réforme du fonctionnement du CDR et changement des dirigeants.

avril-juillet 1998 : privatisation des différentes composantes du groupe GAN.

20 mai 1998 : décision finale de la Commission européenne sur les plans de redressement du Crédit Lyonnais, et sur l'ampleur des efforts exigés de celui-ci en contrepartie des aides d'État.

septembre 1998 : abandon de la première tentative de privatisation du CFF.

février 1999 : déclenchement de l'affaire *Executive Life*.

été 1999 : privatisation du Crédit Lyonnais.

août 1999 : le CFF est cédé au groupe des Caisses d'épargne.

fin 1999 : la cession des actifs des défaissances du Comptoir des entrepreneurs est quasiment achevée ; le CDR a encore 39,6 MdF d'actifs à céder (avant provisions) ou 17,9 MdF en valeur nette (après provisions).

2001 : fin prévisionnelle de la cession des actifs de la défaissance du GAN.

2002 : évolution prévisible de l'organisation du CDR

2014 : terme du montage financier de la défaissance du Crédit Lyonnais.

## Chapitre I

### **Les motifs de l'intervention de l'État**



Le secteur bancaire français s'est trouvé confronté à une conjoncture particulièrement difficile au début des années 1990, caractérisée par une dépression marquée de l'activité économique et une crise immobilière intense. Au cours de la même période, est intervenu un renforcement de la réglementation prudentielle, qui est devenue une contrainte majeure dans la gestion des établissements bancaires.

Si la crise du système bancaire français n'a pas épargné le secteur privé, la surexposition des banques publiques et des institutions financières spécialisées liées à l'État s'explique surtout par :

- une exposition au risque immobilier, en moyenne, relativement plus importante que dans les grandes banques françaises ;
- une insuffisante maîtrise des risques, imputable à une mauvaise sélection des engagements sur la clientèle et à des procédures d'engagement et de contrôle déficientes ;

Ainsi, après la constatation des premières pertes, imputées sur les fonds propres des établissements, et compte tenu de la défiance croissante des marchés qui se traduisait par un renchérissement de leurs conditions de financement et par des difficultés accrues à respecter les ratios prudentiels, plusieurs institutions publiques et parapubliques ont été contraintes de faire appel à l'État. Dans les différents cas examinés par la Cour, la décision du Gouvernement de se porter au secours des établissements financiers en crise a répondu à des préoccupations qui, dans bien des cas, manquaient d'évidence.

## **I. – Le cas du Crédit Lyonnais**

Quatre arguments ont déterminé les pouvoirs publics à écarter toute solution liquidative à chacune des étapes de la crise traversée par le Crédit Lyonnais entre 1993 et 1998.

### **A. – Le risque systémique**

La préoccupation, partagée par le gouverneur de la Banque de France, d'éviter que les difficultés de la banque ne débouchent sur une grave déstabilisation des systèmes bancaire et financier (risque systémique) a indiscutablement occupé un rôle central dans les choix

de l'État. Elle s'est manifestée tant au stade du premier dispositif de défaillance (Omnium immobilier de gestion - OIG), décidé début 1994, que lors de l'élaboration du second dispositif de défaillance, en avril 1995 (CDR), et enfin, pour décider de l'octroi des nouvelles aides d'urgence à l'automne 1996, complétées par les mesures figurant dans le troisième plan remanié de restructuration de juillet 1997.

La Commission européenne, dans les décisions qu'elle a rendues sur ces différentes mesures de soutien, a admis que l'intervention de la France pouvait être justifiée par la nécessité de parer aux possibles conséquences négatives indésirables que pouvait faire peser le dépôt de bilan d'une banque de la taille du Crédit Lyonnais, mais a soumis l'ensemble de ces mesures aux règles ordinaires en matière d'aides d'État.

La Cour considère que la taille du Crédit Lyonnais était telle qu'elle pouvait justifier les craintes de l'État et des autorités de contrôle des banques concernant un effet de contagion sur l'ensemble du système bancaire français.

## B. – La protection des déposants

La perspective de cessation des paiements d'un établissement bancaire ne peut laisser l'État indifférent dès lors qu'elle expose les déposants au risque de non restitution de tout ou partie de leurs dépôts. Au cours de la période concernée, les systèmes de garantie d'indemnisation des déposants en cas d'insolvabilité d'un établissement de crédit auraient été insuffisants pour faire face à la défaillance d'une banque de la taille du Crédit Lyonnais.

## C. – Le rôle de l'actionnaire de référence

L'État a estimé qu'il ne pouvait refuser d'intervenir en faveur du Crédit Lyonnais dès lors qu'en sa qualité d'*actionnaire de référence* de la banque, il aurait pu y être contraint sur le fondement de l'article 52 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi dite bancaire du 24 janvier 1984.

Ce texte prévoit que lorsqu'il apparaît que la situation d'un établissement de crédit le justifie, le gouverneur de la Banque de France, président de la Commission bancaire, invite les actionnaires ou les sociétaires de cet établissement à fournir à celui-ci le soutien qui lui est nécessaire. Le bien-fondé de cette appréciation faite par l'État, assez largement partagée à l'époque, n'est pas certain avec le

recul du temps, la jurisprudence postérieure ne reconnaissant pas aux dispositions légales en cause un caractère contraignant.

#### D. – La responsabilité de l'État en cas de défaillance de la banque

L'État estimait, en dernier lieu, qu'en cas d'ouverture d'une procédure collective de redressement ou de liquidation judiciaire du Crédit Lyonnais, il serait contraint de supporter tout ou partie des conséquences pécuniaires de la défaillance de la banque, sur le fondement de l'article L. 624-3 du Nouveau Code de commerce, qui met tout ou partie de l'insuffisance d'actif de l'entreprise à la charge des dirigeants en cas de faute de gestion.

En effet, ce texte était susceptible d'être appliqué à l'État à un double titre. En sa qualité de dirigeant de droit tout d'abord, puisque l'État occupait par l'intermédiaire de ses représentants permanent un tiers des sièges au conseil d'administration du Crédit Lyonnais. Par ailleurs, il n'était pas à exclure que l'État soit qualifié de *dirigeant de fait*, tant en raison du poids considérable qu'il avait exercé sur la direction de la banque publique pendant la période considérée, qu'en regard à la confusion qui s'était fréquemment manifestée dans l'exercice par la puissance publique de ses prérogatives d'actionnaire et de ses pouvoirs de tutelle.

Dès lors, l'État pouvait craindre qu'en cas de liquidation du Crédit Lyonnais, sa responsabilité fût engagée bien au-delà des limites de ses apports au capital de l'entreprise.

## II. – La situation des institutions financières spécialisées

Deux institutions financières spécialisées ont été confrontées à une crise de grande ampleur qui a conduit à l'intervention des pouvoirs publics : le Crédit foncier de France (CFF) et le Comptoir des entrepreneurs (CDE).

#### A. – Le cas du Crédit foncier de France

Le Crédit foncier de France était, à l'époque considérée, un établissement au statut particulier dont l'État n'était pas actionnaire, mais dans le fonctionnement duquel il occupait une place non

négligeable (nomination de ses gouverneurs et sous-gouverneurs et tutelle technique, essentiellement). Au cours des années 1990, l'établissement avait contracté des engagements excessifs dans le secteur immobilier. Enfin, l'annonce par le ministre chargé de l'économie et des finances, en octobre 1995, de la suppression, sans compensation, de la distribution des prêts PAP faisait peser une menace sérieuse sur sa survie.

Cette situation a ouvert une crise grave pour l'établissement (dégradation de sa notation par les grandes agences spécialisées ; insuffisances des fonds propres pour apurer les pertes de 10,8 MdF enregistrées dans les comptes consolidés 1995 ; effondrement du ratio prudentiel ; crise de liquidité aiguë) qui a déterminé les pouvoirs publics à lui venir en aide pour conjurer la menace de cessation de paiements.

Les motifs annoncés de l'intervention de l'État dans la crise du CFF sont discutables.

Tout d'abord, il est peu probable que la liquidation d'un établissement de la taille du Crédit foncier de France aurait déclenché une crise systémique, cependant que le défaut de l'établissement n'aurait pas mis en cause le remboursement de son importante dette obligataire (le CFF étant le deuxième ou le troisième émetteur après l'État, selon les années), qui était sécurisé par un mécanisme de garantie autonome par affectation d'actifs sains.

Par ailleurs, le souhait de maintenir le CFF dans un rôle de premier plan dans le financement de l'immobilier manquait de légitimité puisque les activités concernées s'exerçaient sur un marché fortement concurrentiel. De même, la préoccupation de permettre à l'établissement de continuer d'exercer ses missions d'intérêt général était paradoxale dans la mesure où celles-ci n'ont cessé de se réduire dans les années qui ont suivi.

En outre, la crainte des pouvoirs publics de devoir contribuer fortement à la prise en charge du passif du CFF, en cas de liquidation de ce dernier, est sujette à caution dès lors que l'État n'était pas dirigeant de droit de l'établissement et qu'il était douteux que la place qui lui était réservée dans le fonctionnement du CFF aurait suffi à le faire regarder comme le dirigeant de fait de l'institution financière.

Enfin, les conséquences sociales de la fermeture d'une entreprise de 3 300 personnes ont été prises en compte.

## B. – Le cas du Comptoir des entrepreneurs

Le Comptoir des entrepreneurs était, au début des années 1990, un établissement coté en bourse, majoritairement détenu par des actionnaires privés. Investi d'une mission d'intérêt général dans la distribution d'une partie des prêts PAP, il disposait, jusqu'à décembre 1994, d'un statut particulier (nomination de son président par l'État et tutelle technique des pouvoirs publics, essentiellement). A l'automne 1993, la capacité de survie de l'établissement s'est trouvée compromise en raison de l'importance de ses pertes, de la menace d'un retrait d'agrément pour méconnaissance des ratios prudentiels, ainsi que de la crise de trésorerie qu'il affrontait. Les motifs pour lesquels l'État est alors intervenu et a écarté, après examen, la solution d'une liquidation amiable ou judiciaire de l'établissement n'emportent pas la conviction.

Tout d'abord, la crainte de l'État qu'un défaut du CDE ne porte atteinte à la confiance des investisseurs dans un émetteur obligataire chargé de missions d'intérêt général et que ce discrédit ne gagne par contagion le Crédit foncier de France, porteur d'une dette obligataire beaucoup plus importante, et, au-delà les marchés financiers et la place de Paris n'était pas fondée. Ainsi que l'a relevé la Commission européenne, dans sa décision du 24 janvier 1996, la taille du CDE était trop modeste pour susciter un risque de nature systémique.

En second lieu, les pouvoirs publics considéraient qu'une solution liquidative aurait été particulièrement coûteuse et que l'État était lui-même exposé à en prendre en charge une large partie en sa qualité de dirigeant de droit ou de fait. Or, ce risque paraît assez limité. L'État n'était assurément pas dirigeant de droit de l'établissement et il n'apparaît pas évident, au regard des critères juridiques habituels, qu'il ait rempli un rôle de dirigeant de fait de l'établissement.

La direction du Trésor craignait enfin qu'une liquidation n'ait des conséquences redoutables pour les Assurances générales de France (AGF) en leur double qualité d'actionnaire de référence et de créancier du CDE. Cette situation paraissait d'autant plus paradoxale que c'était à la demande de l'État que la compagnie d'assurance était entrée au capital du CDE. Toutefois, la préoccupation d'immuniser les AGF contre les conséquences des pertes du CDE n'était pas incompatible avec la liquidation de ce dernier, l'État disposant alors d'autres moyens pour compenser la contribution de la compagnie d'assurance. La solution mise en œuvre pour le redressement du CDE

---

n'a d'ailleurs pas évité aux AGF de supporter une contribution de 3,5 MdF au titre de leur participation aux dispositifs successifs de défaillance de l'établissement.

\* \* \*

**Dans le cas du Crédit Lyonnais, l'intervention des pouvoirs publics paraissait s'imposer pour des motifs forts tenant principalement au risque systémique, à la nécessité d'assurer la protection des déposants, ainsi qu'au risque pour l'État de voir engagée sa responsabilité en comblement du passif.**

**En revanche, sans méconnaître les préoccupations sociales qui ont contribué à l'inspirer, l'intervention des pouvoirs publics dans le sauvetage du CFF, et plus encore du CDE, a reposé, à bien des égards, sur une relative surestimation des risques de marché et de place, ainsi que sur la conception extensive que l'État se faisait de ses propres obligations juridiques.**

**Ainsi s'explique le fait que la solution alternative d'une liquidation amiable et maîtrisée des institutions financières spécialisées concernées ait été écartée d'emblée sans que ce choix ait été précédé d'un examen approfondi des possibilités et des conséquences qui s'attachaient à cette formule.**

## Chapitre II

### **Les grandes lignes des montages**

## I. – Les conditions du choix

L'État, qui n'avait pas anticipé la crise des entreprises financières, l'a abordée sans doctrine d'intervention préétablie.

### A. – Les contraintes pesant sur l'État

- La perspective d'une privatisation prochaine : elle concernait non seulement le Crédit Lyonnais, sous la pression de la Commission européenne, mais aussi les AGF, actionnaires de référence du CDE, et le GAN.
- L'effet sur les finances publiques : la France était, en 1994 et 1995, en cours de qualification pour l'adhésion à l'Union économique et monétaire, sous condition de satisfaire aux critères de convergence fixés par le traité de Maastricht.
- Le contexte général : lors de la mise en place du CDR et de la deuxième structure de défaillance du CDE, au printemps 1995, le contexte était particulièrement délicat, compte tenu des échéances électorales nationales.
- La compatibilité des aides avec les exigences communautaires : les mesures de soutien consenties à une entreprise financière publique en difficulté constituent des *aides d'État* au sens de l'article 87 du traité instituant la communauté européenne. Ces aides sont strictement encadrées par le droit communautaire et font l'objet d'un examen par la Commission européenne qui apprécie leur compatibilité avec le marché commun et impose, le cas échéant, des contreparties à l'organisme aidé, prenant le plus souvent la forme de réductions d'activité ou de parts de marché.

### B. – Les orientations retenues

Ces différentes contraintes ont été prises en compte pour élaborer les plans de redressement. Même si leur formulation n'a jamais été explicite, deux orientations ont ainsi été retenues pour la mise en place du schéma général.

- Ne pas comptabiliser les pertes : ce choix n'était pas sans avantage car il permettait de ne pas inquiéter les marchés financiers et le système bancaire en publiant des pertes très



élevées, dans la perspective des privatisations. De même, cela simplifiait la communication publique sur le sujet, en permettant de ne pas se prononcer sur l'ampleur des sinistres. Enfin, la négociation avec la Commission européenne pouvait avoir lieu sur des bases plus favorables pour la France, qui s'en tenait à des estimations de pertes futures calculées à partir d'hypothèses optimistes et non à des montants comptables de risques à provisionner.

- Étaler les pertes dans le temps : la contrainte budgétaire, notamment le souci de respecter les critères européens de convergence, incitait à ne pas financer directement les pertes au moment de leur constatation. La mise en place de structures de défaisance distinctes de l'État permettait d'étaler la prise en charge des pertes sur plusieurs années, l'État se contentant de verser des dotations budgétaires de façon progressive. Ainsi, il n'était plus nécessaire de justifier une subvention immédiate et onéreuse à des organismes en difficulté.

\* \* \*

**Les orientations retenues ont conduit à reléguer au second plan la minimisation du coût global des aides. En effet, l'absence d'affichage des pertes a conduit le plus souvent à faire l'économie d'un examen des actifs compromis, tandis que le décalage dans le temps s'est traduit par des coûts de financement élevés.**

## II. – Les grandes options possibles

Pour financer les pertes réalisées par les institutions financières en difficulté et assurer la continuité de leur exploitation, la formule de la défaisance dans la forme retenue, loin d'être inéluctable, n'était qu'une option parmi d'autres.

### Qu'est ce qu'une défaisance ?

La défaisance est un concept financier né aux États-Unis en 1982 avant d'être acclimaté en Europe. Dans son acception d'origine, il consiste dans le transfert irrévocable d'une dette, avant son échéance, hors du bilan d'une entreprise à une structure *ad hoc*, dotée d'une personnalité juridique propre, baptisée "*société de cantonnement*".

Cette technique a par ailleurs, inspiré, à partir du début des années 1990, une nouvelle formule, pratiquée en France et à l'étranger, dérivée de la précédente, mais dont elle diffère cependant fortement, consistant en un transfert d'actifs compromis hors du périmètre de consolidation. La Commission nationale de terminologie et de néologie la définit comme « *une opération ayant pour but d'améliorer le bilan d'une entreprise en se défaisant sur une entité distincte, d'actifs considérés comme compromis* ».

En pratique, une entreprise en difficulté cède à une entité tierce des actifs douteux auxquels elle substitue, dans son bilan, le prêt qu'elle consent à cette dernière, chargée de les liquider ou de les revendre au mieux. Ce prêt fait l'objet d'abandons de créances correspondant aux pertes enregistrées sur les actifs concernés au fur et à mesure de leur constatation.

#### A. – Le cas particulier du Crédit foncier de France

Lorsque, à la fin de l'année 1995, a éclaté la crise du Crédit foncier de France, à l'inverse des solutions retenues dans le cas du Crédit Lyonnais et du CDE, il n'a pas été choisi de transférer les actifs compromis de l'institution financière à une structure *ad hoc*. Ceux-ci ont été conservés par l'établissement, qui a continué à les gérer, après avoir constaté leur dépréciation sous forme de provisions massives en 1995 et 1996, menant à des pertes élevées sur ces deux exercices.

L'aide apportée par l'État a principalement pris la forme d'un rachat temporaire de l'entreprise par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), en décembre 1996, pour 2,4 MdF. Cette prise de contrôle a été suivie d'une recapitalisation différée en février 1999, pour 1,85 MdF, puis d'une cession à la Caisse nationale des Caisses d'épargne pour 4,6 MdF, en août 1999.

Le bilan financier de l'opération pour l'État est quasiment neutre (cf. *infra*, chapitre IV). En fait, les pertes ont été supportées par l'établissement lui-même, c'est-à-dire, en définitive, par ses actionnaires qui ont vu diminuer fortement la capitalisation boursière du Crédit foncier de France en raison des difficultés de ce dernier.

#### B. – Le cas général : le recours à une technique de défaisance

Dans les crises du Crédit Lyonnais, du Comptoir des entrepreneurs et du GAN, plusieurs arguments ont été mis en avant pour justifier le recours à la défaisance des actifs compromis. Ils n'apparaissent pas décisifs.

1. Les incertitudes concernant les pertes du Crédit Lyonnais auraient été telles qu'il était impossible de les chiffrer, et donc de maintenir les actifs compromis dans le bilan du groupe en les provisionnant correctement. Cette difficulté technique n'était cependant pas insurmontable. En pratique, les entreprises du secteur privé, confrontées à des pertes latentes importantes, ne renoncent pas à arrêter leurs comptes, mais constituent des provisions suffisantes pour faire face à l'augmentation éventuelle des pertes. De plus, en cas de forte incertitude, le Crédit Lyonnais aurait pu bénéficier d'une garantie complémentaire de son actionnaire, pour un montant correspondant à une deuxième tranche de pertes potentielles.

2. Une recapitalisation de l'ordre de 50 MdF pour le Crédit Lyonnais se serait traduite par une dépense budgétaire de l'État jugée trop élevée. Or le coût budgétaire immédiat n'est pas nécessairement le meilleur indicateur du coût budgétaire total.

3. Les gestionnaires des entreprises en difficulté préféraient transférer les risques à une structure externe. Ce choix était assez naturel de leur point de vue, puisqu'il évitait de gérer des dossiers complexes et de supporter une éventuelle aggravation des pertes. Néanmoins, cette position n'était pas forcément conforme à l'intérêt général, le maintien des actifs dans l'entreprise d'origine incitant fortement à réduire les pertes.

### C. – Les spécificités des montages de défaisance français

Les actifs compromis du Crédit Lyonnais et du CDE ont été transférés à des sociétés chargées de les gérer et de les réaliser. Les caractéristiques de ces montages s'écartent des modèles étrangers (Japon, États-Unis). En particulier, le transfert des actifs compromis s'est fait à un montant supérieur à leur valeur de marché. Ce choix avait pour conséquence de mettre à leur charge un coût de financement non seulement des actifs eux-mêmes à la valeur du marché, mais aussi des pertes latentes qu'ils recelaient.

Les pertes des sociétés de cantonnement ont été prises en charge par l'État, soit totalement (Crédit Lyonnais), soit partiellement (Comptoir des entrepreneurs). Dans ce dernier cas, l'actionariat public ne représentait initialement que 29 % du capital : l'État s'est donc largement substitué aux actionnaires privés. En contrepartie, les statuts du Comptoir des entrepreneurs ont été banalisés et la garantie

par l'État d'une portion de la dette obligataire de l'établissement a été supprimée.

Par ailleurs des structures écran ont été interposées entre l'État et les sociétés de cantonnement. L'aide de l'État apportée au redressement du CDE et du Crédit Lyonnais s'est faite par l'intermédiaire de deux établissements publics, créés pour l'occasion par la loi du 28 novembre 1995 : l'Etablissement public de réalisation de défaisance (EPRD) pour le CDE et l'Etablissement public de financement et de restructuration (EPFR) pour le Crédit Lyonnais.

La mise en place de ces organismes répondait au deuxième objectif de l'État, consistant à étaler les pertes dans le temps. En effet, les sociétés de cantonnement bénéficient d'une garantie des établissements publics. A ce stade, la perte subie est compensée par la structure écran qui enregistre, par construction, un résultat négatif. Cependant, l'État n'est pas dans l'obligation juridique et comptable de combler ces pertes immédiatement. Il a la latitude d'accorder des dotations budgétaires de manière progressive en fonction de ses propres contraintes et objectifs.

\*\*\*

**Les contraintes pesant sur les pouvoirs publics ont amené ceux-ci à choisir des solutions de redressement des entreprises en difficulté permettant de ne pas afficher les pertes prévisibles et d'étaler leur financement dans le temps, sauf dans le cas du Crédit foncier de France, dont la crise ne s'est manifestée que plus tard, à partir de la fin 1995. Ces choix ont eux-mêmes conduit à la mise en place de structures de défaisance, complétée par l'interposition d'établissements écran.**

## Chapitre III

### **La mise en œuvre des opérations de défaillance**

## I. – La constitution des sociétés de cantonnement

Dans les cas du Crédit Lyonnais et du CDE, la mise en œuvre des plans de défaisance s'est effectuée dans l'urgence : il s'agissait en effet, avant l'arrêté des comptes, d'alléger les banques en difficulté d'actifs compromis qui les auraient conduites à afficher des pertes considérables.

Dans ce contexte, l'État s'est engagé à prendre en charge une partie des pertes dans des conditions critiquables :

1. L'ampleur de la charge pour les finances publiques était initialement sous-estimée, et a été plusieurs fois réévaluée. Souvent, la dérive pouvait être anticipée dès le début.

2. Les obligations communautaires de la France n'ont pas toujours été respectées : c'est ainsi que les premières mesures de soutien au Crédit Lyonnais et au GAN n'ont pas été notifiées à la Commission européenne, comme le prévoit l'article 87 du traité instituant la Communauté européenne pour toutes les aides accordées par l'État à une entreprise.

3. Le transfert des actifs compromis aux sociétés de cantonnement s'est fait sur la base de montages juridiques qui, malgré leur sophistication apparente, étaient lacunaires et imprécis. En fait, pour certaines catégories de risques, les contrats initiaux ne décidaient explicitement, ni de leur prise en charge par les sociétés de cantonnement, ni de leur maintien à la charge des établissements financiers aidés : une série de « conflits de frontière » en a résulté. Ces conflits ont le plus souvent été tranchés au détriment des intérêts des défaisances, et donc de l'État.

### Les étapes de la constitution des sociétés de cantonnement

1. Signature d'un contrat entre l'établissement financier aidé, l'État et éventuellement d'autres partenaires (actionnaires privés du Comptoir des entrepreneurs par exemple). Ce contrat définit, de manière plus ou moins précise, la liste des actifs compromis (et risques divers) transférés à la défaisance, ainsi que les modalités de prise en charge des pertes, et notamment la contribution de l'État.

2. Création d'une ou plusieurs sociétés (ou transformation d'une société existante), distinctes de l'établissement financier en difficulté, chargées de céder les actifs : OIG puis CDR pour le Crédit Lyonnais ; Experts Immobiliers Associés et Mobilière Volney, puis Safitrans et Sagitrans pour le Comptoir des entrepreneurs. L'État n'est pas

nécessairement actionnaire de ces sociétés alors même qu'il prend en charge une partie de leurs pertes.

3. Transfert juridique des différents actifs (participations, créances, immeubles, etc.).

4. Phase d'organisation interne des défaissances : le personnel est issu, soit des établissements financiers en difficulté, soit, plus marginalement, de recrutements extérieurs. Le cas échéant, des organes de contrôle spécifiques sont mis en place (mission de contrôle d'État, « comité consultatif de contrôle », puis conseil de surveillance du CDR).

## II. – La gestion et le contrôle des défaissances

### A. – Les retards de mise en place

Si les contrats organisant les structures de défaissance ont été signés dans l'urgence, les sociétés de cantonnement elles-mêmes n'ont commencé à fonctionner qu'avec des retards importants :

- huit mois entre le protocole organisant la défaissance du Crédit Lyonnais (avril 1995) et la fin du transfert des actifs au CDR (décembre 1995).
- seize mois entre la signature du contrat organisant la seconde défaissance du Comptoir des entrepreneurs (décembre 1994) et le début de fonctionnement de la société de défaissance (avril 1996).

Pendant la période de transition, les actifs transférés n'étaient plus susceptibles d'influer sur les comptes des sociétés aidées, qui n'étaient plus incitées à considérer leur gestion comme une priorité.

Dans le même temps, les sociétés de cantonnement ne fonctionnaient pas encore. Il n'est guère étonnant que des décisions préjudiciables aux intérêts de l'État aient été prises dans l'intervalle.

### B. – Le fonctionnement des instances de décision et de contrôle

Dans les sociétés de cantonnement du Comptoir des entrepreneurs, l'État, bien qu'il assumât la majeure partie des pertes, n'était pas représenté dans les conseils d'administration, car il n'était pas directement actionnaire. Bien que certains des associés aient été des entreprises publiques (Caisse des dépôts et consignations, Crédit

foncier de France jusqu'à sa privatisation en 1999, GAN jusqu'à sa privatisation en 1998), l'État n'a pas jugé utile de se concerter avec ceux-ci pour les mettre en mesure de défendre les objectifs qui avaient sa faveur dans les conseils d'administration. Au total, la défense des intérêts de l'État était insuffisamment assurée. Le bilan est plus positif au CDR, où un ensemble de procédures de décision collégiales a été mis en place progressivement. Leur fonctionnement s'est notablement amélioré après la réforme du CDR, début 1998.

Les deux établissements publics créés par la loi du 28 novembre 1995, l'EPFR et l'EPRD, outre leur mission de financement des sociétés de cantonnement, devaient en assurer la surveillance. Au total, leur rôle a été limité, l'EPFR se montrant toutefois plus actif et vigilant que l'EPRD.

En toute hypothèse, l'ensemble du dispositif de contrôle a été longtemps fragilisé par un système d'information déficient et par des méthodes comptables peu transparentes et parfois irrégulières (défaut de provisionnement des pertes par l'EPRD, et par l'EPFR jusqu'à l'exercice 1997 inclus).

### C. – Les frais de fonctionnement et les questions de personnel

Le niveau global des frais de fonctionnement n'apparaît pas excessif dans les sociétés de cantonnement, compte tenu de l'ampleur du stock d'actifs à gérer. Néanmoins, certaines dérives ont été constatées en matière de rémunérations des dirigeants et d'indemnités de départ.

## III. – Les cessions d'actifs

### A. – La situation initiale

La difficulté de la tâche des sociétés chargées de gérer les actifs compromis du Crédit Lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs a été réelle et le demeure dans le cas du CDR :

- les actifs à céder représentaient un volume considérable (123 MdF nets pour le Crédit Lyonnais, 16 MdF pour le Comptoir des entrepreneurs et 17 MdF pour le GAN) et, dans le cas du CDR, formaient un ensemble très disparate



(créances, immeubles, participations industrielles et financières).

- en raison des lacunes antérieures de la gestion du Crédit Lyonnais, le CDR ne disposait d'aucune information précise sur certains actifs qui lui avaient été transférés.
- le transfert à une structure de défaillance a pu, dans certains cas, aggraver la dévalorisation des actifs.

L'objectif général d'une défaillance est évident : il s'agit de vendre ses actifs ou, s'agissant des créances, de les recouvrer ou de les échanger contre les actifs qu'elles ont servi à financer. Pour autant, la définition d'une véritable stratégie de cession est délicate. L'arbitrage essentiel réside entre vendre aussi vite que possible ou conserver les actifs pendant quelques années dans l'espoir d'une valorisation permettant une cession à un prix plus favorable. Ce dernier choix implique de supporter le coût de financement, dit "*coût de portage*", permettant de « porter » l'actif, ainsi que des coûts de fonctionnement : il n'est donc pertinent que si la valorisation espérée est suffisante.

L'État n'a défini que très sommairement la stratégie des sociétés de cantonnement. Ainsi, au CDR, l'objectif de cession des 80 % des actifs en cinq ans a été annoncé en 1995 sans analyse précise : le souci d'économiser globalement les fonds publics passait après la volonté politique de clore rapidement l'affaire du Crédit Lyonnais. La véritable conception d'une stratégie n'est intervenue qu'en 1998, trois ans et demi après la création du CDR, sous l'impulsion des nouveaux dirigeants nommés début 1998. Dans les sociétés de cantonnement du Comptoir des entrepreneurs, la réflexion stratégique n'a pas été plus élaborée, sans amélioration notable au cours du temps.

## B. – La défense des intérêts des sociétés de cantonnement

La poursuite de l'objectif principal de cession des actifs au coût minimal pour les finances publiques s'est heurtée à de multiples obstacles. Les relations avec les débiteurs ou, dans le cas du CDR, avec d'anciens grands clients ou partenaires du Crédit Lyonnais ont entraîné de nombreux contentieux (plus de 2000 au CDR), dont l'enjeu financier est parfois considérable. Le CDR est notamment impliqué dans plusieurs procédures aux États-Unis depuis 1999 (affaire *Executive Life*), et fait face à un risque de contentieux communautaire

(application des règles relatives aux aides d'État) qui avait été mal anticipé.

La question du traitement des agissements irréguliers ou frauduleux mis en évidence dans la gestion antérieure du groupe Crédit Lyonnais a constitué un enjeu important pour le CDR. Une partie des procédures judiciaires en cours fait suite à des contrôles de la Cour des comptes, mais aussi de la Commission des opérations de bourse et de l'Inspection générale des finances. Le CDR a quant à lui fait procéder à une série « d'audits pénaux », qui l'ont amené à déposer un certain nombre de plaintes. Son attitude en la matière, initialement hésitante, est progressivement devenue plus systématique.

Enfin, l'intervention directe du pouvoir politique s'est manifestée dans quelques cas, observés durant les premières années de la gestion du CDR. Les conséquences financières des décisions prises par le ministre chargé de l'économie et des finances lors de la cession des actifs du CDR dans le groupe Pinault, sont analysées dans le rapport public particulier de la Cour.

### C. – Le résultat des cessions

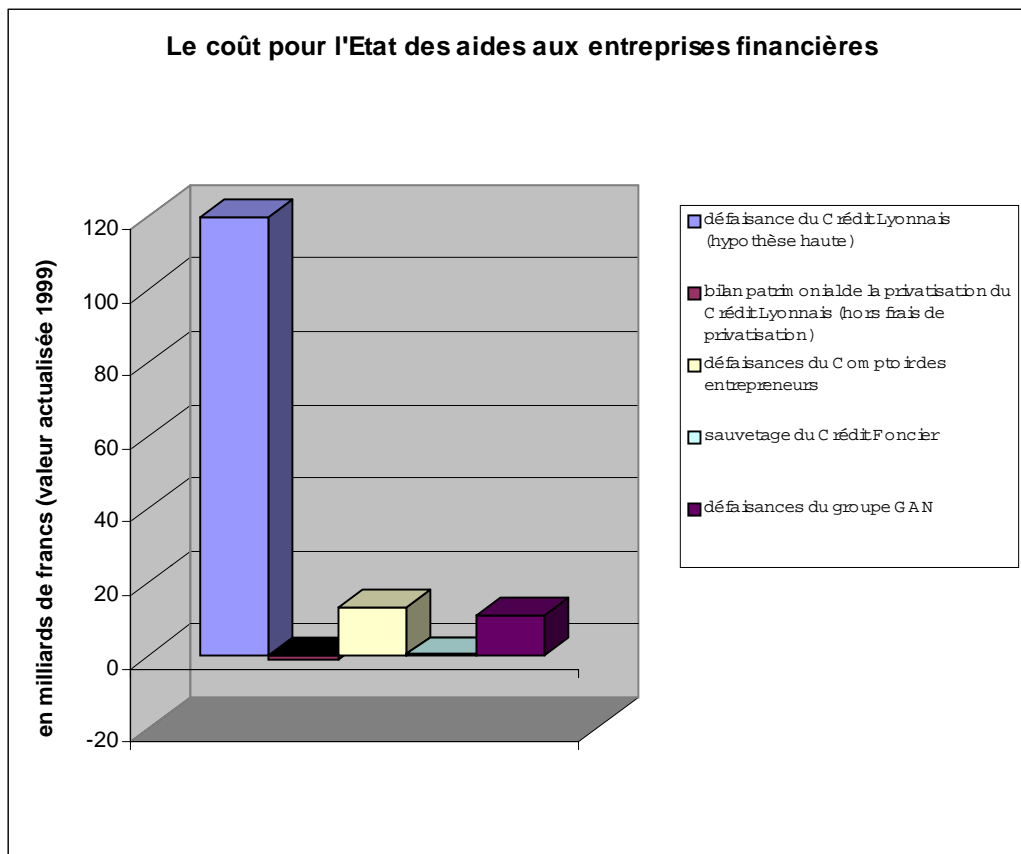
En dépit de la difficulté de leur tâche et de l'incapacité de l'État à définir une stratégie claire, les sociétés de cantonnement se sont, dans l'ensemble, attachées à défendre les intérêts des finances publiques.

En particulier, le rythme des cessions n'est pas apparu, dans l'ensemble, contraire aux intérêts de l'État. Ainsi, au CDR, l'objectif « liquidatif » initialement affiché par les pouvoirs publics ne s'est heureusement pas complètement vérifié dans les faits, y compris pendant les premières années de fonctionnement de la défaisance (1995-1997). L'examen détaillé par la Cour des cessions de chaque catégorie d'actifs montre en effet que, dès le départ, le critère d'optimisation financière des cessions a été pris en compte. Certes, la gestion du CDR de 1995 à 1997 n'est pas exempte de critiques, mais l'examen des opérations les plus contestables menées durant cette période montre qu'elles résultent moins du choix supposé d'une stratégie « liquidative » que des défaillances dans la procédure de décision ou des pressions externes subies par la défaisance.

Pour les deux défaisances du Comptoir des entrepreneurs, le volume des cessions a été faible pendant les premières années, en raison des retards, puis des hésitations dues à la période de mise en place. Ces circonstances malencontreuses n'ont pas eu que des inconvénients : elles ont permis de profiter partiellement du redressement du marché immobilier au cours de la période.

## Chapitre IV

### **Bilan financier**



Trois choix fondamentaux ont été faits pour évaluer les pertes :

- le calcul porte sur le coût pour les finances publiques et ne prend pas en compte la part supportée par les actionnaires privés (cas du Crédit foncier de France et du Comptoir des entrepreneurs).

- afin de comparer de manière cohérente des flux financiers intervenant à des périodes différentes, les coûts sont présentés en valeur actualisée au 31 décembre 1999.

- les produits de privatisation ne sont pas pris en compte pour leur montant brut, mais seulement pour les plus ou moins values résultant de la comparaison avec une valeur initiale (estimée) de la participation cédée.

|  | Coût pour l'État en valeur actuelle 1999  |
|--|---|
| Coût de la défaillance du Crédit Lyonnais                | <b>entre 110 et 120 milliards de francs.</b><br><br>(16,9 à 18,3 milliards d'euros)   |
| Bilan patrimonial de la privatisation du Crédit Lyonnais | <b>bénéfice de 1,1 milliard de francs</b><br>(170 millions d'euros) avant frais de privatisation.<br><br>Le bénéfice n'est que de 0,2 MdF (30 millions d'euros) après frais de privatisation. |
| Coût des deux défaissances du Comptoir des entrepreneurs | <b>13 milliards de francs</b> (2 milliards d'euros), dont 7 milliards de francs pour la première défaissance et 6 pour la seconde défaissance.  |
| Coût du redressement du Crédit foncier de France         | <b>0,2 milliard de francs</b> (30 millions d'euros)   |
| Coût des défaissances du groupe GAN                      | <b>10,9 milliards de francs</b> au titre de la défaissance de l'UIC (1,7 milliard d'euros).   |

En ce qui concerne le coût de la défaillance du Crédit Lyonnais, l'estimation de la Cour est plus complète que celle que publie le CDR (77 MdF, à la fin de 1999) car elle englobe aussi les coûts de financement et certains risques directement supportés par l'EPFR.

S'agissant du CDE, du GAN et du CFF, l'État s'est déjà acquitté de la quasi-totalité de ses engagements et n'aura donc à faire face à aucun décaissement supplémentaire significatif. En revanche, pour ce qui est du CDR, l'État a financé sous forme de dotations budgétaires et d'apports la majeure partie des pertes à sa charge, mais devra encore verser entre 38 MdF et 48 MdF en valeur actuelle 1999, d'ici à la clôture de l'opération en 2014.

La Cour a relevé d'importants facteurs d'incertitude sur le coût final de la défaillance du Crédit Lyonnais, qui tiennent au résultat des cessions des actifs résiduels du CDR, aux pertes sur les risques

directement couverts par l'EPFR, et à l'évolution du taux du prêt finançant ce dernier.

Le dénouement des opérations de défaisance

S'agissant des défaisances du Comptoir des entrepreneurs, les cessions d'actifs sont presque achevées, fin 1999. La situation est différente au CDR, dont le portefeuille résiduel d'actifs est de 39,6 MdF (avant provisions) ou 17,9 MdF en valeur nette (après provisions), au 31 décembre 1999. Fin 2002, le CDR ne devrait plus conserver (d'après ses propres prévisions) que 2 MdF d'actifs à céder (en valeur nette).

Après cette date, sa principale mission devrait être de traiter des affaires contentieuses pouvant présenter un fort enjeu financier. Une adaptation de son organisation pourra alors se révéler nécessaire.

Enfin, la défaisance du GAN pourrait achever ses opérations en 2001.

## Chapitre V

### **Enseignements**



La Cour estime utile de tirer les leçons de l'expérience des années 1990.

Il va de soi que toute décision des pouvoirs publics d'aider une entreprise met en jeu des considérations d'intérêt général ou de service public dont l'appréciation appartient aux décideurs politiques. Cependant, l'État n'a pas fait précéder sa décision d'intervenir dans le sauvetage d'établissements financiers d'une analyse rationnelle des objectifs et contraintes conditionnant ses choix. Il a souvent raisonné à partir du postulat que les établissements concernés ne *devaient pas disparaître* et qu'il revenait à la puissance publique d'intervenir à cet effet.

## **I. – L'État doit prendre en compte les contraintes juridiques nationales et communautaires**

### **A. – Les obligations juridiques nationales**

Les obligations susceptibles de naître en cas de défaillance d'une entreprise se posent en termes différents selon que l'État en est actionnaire ou non.

Dans le premier cas, l'État est exposé à perdre sa mise en capital et menacé de répondre des conséquences d'une liquidation de la société. Dans le cas contraire, les risques pour les pouvoirs publics de supporter les conséquences d'une défaillance seront limités aux situations dans lesquelles ils ont joué le rôle d'un véritable dirigeant de fait. Dans le cas du CFF et du CDE, les risques juridiques réellement encourus par la puissance publique ont été mal évalués.

Par ailleurs, l'État est exposé à engager sa responsabilité administrative pour faute simple commise par ses représentants ou par les autorités administratives indépendantes dans leurs attributions, respectivement de tutelle et de contrôle.

En définitive, aussi lourd et malaisé soit-il, cet exercice indispensable de recensement et d'appréciation des risques énumérés ci-dessus n'est pas hors de portée. Il n'est d'ailleurs pas d'une nature différente de celui auquel se livrent les grands acteurs de l'économie privée lorsqu'ils sont confrontés à des situations recelant des risques juridiques complexes.

## B. – Le respect des règles communautaires

Dans la plupart des cas, analysés plus haut, la dimension communautaire a été mal ou tardivement anticipée. Plusieurs enseignements peuvent en être tirés.

*En premier lieu*, les contraintes communautaires relatives aux mesures de soutien doivent nécessairement être prises en compte dès l'élaboration du plan de redressement. *En second lieu*, les aides envisagées doivent *impérativement* être notifiées à la Commission européenne, préalablement à leur mise en œuvre, conformément à l'obligation qui en est faite aux États membres. A défaut, l'entreprise aidée et l'État s'exposent respectivement à des condamnations à restitution des aides illégales ou à indemnisation des tiers lésés.

## II. – L'État doit mieux veiller à préserver ses intérêts financiers

L'analyse des opérations de redressement des institutions financières en difficulté révèle que les objectifs de discrétion et d'étalement des pertes dans le temps ont supplanté la recherche systématique des solutions les plus économes. Trois enseignements généraux peuvent être dégagés.

### A. – Une vigilance accrue face aux entreprises privatisables

L'étude du comportement des AGF et du Crédit Lyonnais lors des négociations avec l'État sur l'ampleur des aides met en évidence que, bien que publiques à 100 %, les entreprises, anticipant leur privatisation, ont développé une stratégie antagoniste de celle de l'État, en défendant leurs intérêts propres et ceux de leurs futurs actionnaires privés, au besoin au détriment des intérêts publics.

Une fois la privatisation effective, le bilan s'est révélé plus lourd qu'initialement prévu pour l'État, sans que, pour autant, la contrepartie financière liée aux conditions favorables de privatisation soit nécessairement totale. Il importe, en effet, que dans le cas d'une privatisation, l'État se montre vigilant en intégrant ces comportements dans sa stratégie.

#### B. – Un engagement de l'État plafonné qui demeure incitatif

Conformément aux principes du droit communautaire, l'engagement de l'État ne doit en aucun cas se substituer aux obligations des autres actionnaires s'ils existent, et à la contribution de l'entreprise à son propre redressement. Il en résulte que le montant de l'engagement de l'État ne doit pas être illimité et qu'une partie substantielle des pertes marginales doit, dans une mesure compatible avec les forces de l'entreprise en difficulté, être laissée à la charge de cette dernière, et de ses éventuels actionnaires.

#### C. – Des montages simples qui donnent la décision au payeur principal

La simplicité des montages doit être recherchée dans un but d'économie (limitation des coûts d'intermédiation et d'ingénierie financière) autant que de transparence et d'incitation à la bonne gestion. L'élaboration d'un montage aussi sophistiqué que celui de la première défaillance du CDE n'apparaît pas satisfaisant, de ce point de vue.

Enfin, il est nécessaire que l'État soit représenté dans les organes de décision des structures dont il prend en charge les pertes, à proportion de sa contribution à celles-ci. Loin de constituer une immixtion dans la gestion d'une entité autonome, une telle participation fournirait à l'État les moyens de prévenir d'éventuelles dérives. De ce point de vue, il est regrettable que l'État n'ait pas été représenté au conseil d'administration des sociétés de cantonnement du CDE.

### **III. – L'évolution nécessaire du droit budgétaire et comptable**

Les aides aux entreprises du secteur financier public mettent clairement en évidence les lacunes que présente aujourd'hui le droit budgétaire et comptable applicable aux finances de l'État. La Cour, qui a déjà abordé cette question dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances pour 1998 et 1999, estime qu'une modernisation profonde est indispensable dans ce domaine. Le projet de réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois

de finances, en cours d'examen par le Parlement, pourrait constituer un cadre approprié.

#### A. – Le contrôle par le Parlement des engagements pris par l'État doit être renforcé

Du point de vue des finances publiques, l'autorisation, le contrôle et le recensement des engagements revêtent un caractère stratégique, puisqu'ils déterminent les dépenses futures.

En l'état des textes, une autorisation législative est requise pour accorder une garantie d'emprunt. Cette disposition est claire mais son champ d'application est limité puisqu'elle ne semble pas s'imposer aux garanties portant sur la valeur d'un actif ou d'un passif distinct d'un emprunt. Dans ces derniers cas, l'engagement juridique de l'État a été décidé par les autorités normalement habilitées à contracter au nom de l'État, c'est-à-dire les ministres, et tout particulièrement le ministre chargé de l'économie et des finances, avec au mieux une soumission au Parlement, *a posteriori*. Dès lors, la plupart des aides accordées par l'État aux établissements financiers ont été autorisées par le ministre chargé de l'économie et finances. Cette situation n'est pas satisfaisante.

Compte tenu de leur importante financière potentielle, l'ensemble des engagements de garantie, et plus généralement les engagements pluriannuels de l'État, devraient être soumis à une autorisation parlementaire préalable, à peine de nullité.

#### B. – L'État devrait provisionner les risques financiers

En l'absence de texte contraignant, les comptes de l'État ne sont pas établis en intégrant une obligation générale de provisionnement des risques. Au regard des principes de la comptabilité générale, ils ne peuvent être ni sincères, ni donner une image fidèle de la situation financière de l'État.

Certes, depuis 1999, la notion de provisionnement n'est plus complètement absente des comptes de l'État, puisque, pour la première fois, des provisions pour dépréciation des créances fiscales jugées irrécouvrables ont été comptabilisées. Mais ce progrès, important au plan des principes, reste très partiel, aucune provision pour risques et charges n'étant comptabilisée. Surtout, l'obligation de provisionnement n'a pas été définie précisément et ne s'est pas

traduite dans une véritable « norme comptable ». L'État accuse un retard indéniable en la matière, notamment par rapport aux collectivités locales et, dans une moindre mesure, aux établissements publics. Une véritable obligation de provisionnement des risques devrait s'imposer à l'État.

### C. – L'État devrait recenser exhaustivement ses engagements hors-bilan

Les engagements de l'État font l'objet d'un recensement qui reste pour le moment incomplet. Certes, les garanties d'emprunt accordées sont comptabilisées de manière systématique. En outre, depuis 1999, d'autres catégories d'engagements sont mentionnées dans le rapport de présentation du « compte général de l'administration des finances » (expression désignant l'ensemble des états comptables de synthèse de l'État). Néanmoins, certains engagements financiers directs de l'État, tels que les garanties accordées par l'État à la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre du sauvetage du CDE, ne sont pas comptabilisés. L'État devrait désormais effectuer un recensement et une présentation exhaustive de ses engagements hors-bilan.

### D. – L'État devrait présenter des comptes consolidés

Le recours à des organismes-écran (établissements publics, société holding) a répondu à l'objectif d'étalement dans le temps de l'enregistrement des pertes, qui a évité de faire apparaître immédiatement l'ampleur de l'engagement de l'État. Bien entendu, l'effet obtenu n'était possible qu'en raison de l'absence de comptes consolidés de l'État et de ses plus proches « démembrements ».

Une telle consolidation, aujourd'hui nécessaire, devrait au moins comprendre l'État et ses « satellites » les plus proches. Dans l'immédiat, il serait souhaitable d'ajouter dans les comptes de l'État une mention des risques financiers portés par les démembrements de l'État, dans la mesure où ils sont susceptibles de se traduire à terme par une charge budgétaire. Un chiffrage explicite de ces risques devrait être présenté.

---

## GLOSSAIRE

|               |   |
|---------------|---|
| <b>AGF</b>    | Assurances générales de France                            |
| <b>BFC</b>    | Bâticrédit Finance et compagnie                           |
| <b>CDC</b>    | Caisse des dépôts et consignations                        |
| <b>CDE</b>    | Comptoir des entrepreneurs                                |
| <b>CDR</b>    | Consortium de réalisation                                 |
| <b>CFF</b>    | Crédit foncier de France                                  |
| <b>CIC</b>    | Crédit industriel et commercial                           |
| <b>EIA</b>    | Experts Immobiliers Associés                              |
| <b>EPFR</b>   | Etablissement public de financement et de restructuration |
| <b>EPRD</b>   | Etablissement public de réalisation de défaisance         |
| <b>GAN</b>    | Groupe des assurances nationales                          |
| <b>MV</b>     | Mobilière Volney  |
| <b>OIG</b>    | Omnium immobilier de gestion                              |
| <b>OPA</b>    | Offre publique d'achat                                    |
| <b>PAP</b>    | Prêts d'accession à la propriété                          |
| <b>SGGP</b>   | Société de gestion de garanties et de participations      |
| <b>SPBI</b>   | Société de participation banque industrie                 |
| <b>SOFAL</b>  | Société financière pour l'acquisition de logements        |
| <b>UAP</b>    | Union des assurances de Paris                             |
| <b>UE-CIC</b> | Union européenne de crédit industriel et commercial       |
| <b>UIC</b>    | Union industrielle de crédit                              |