Document
mis en distribution
le 8 mars 2004

N° 1463

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 février 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR :

– LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION (n° 1102) de M. GILBERT GANTIER *tendant à la création d'une commission d'enquête sur le* **fonctionnement du Consortium de réalisation** *(CDR), société anonyme constituée en vue de céder les actifs du Crédit Lyonnais après sa défaisance, et sur les "risques" nouveaux et importants que cet organisme aurait transférés à l'***Etablissement public de financement et de restructuration** *(EPFR)***,**

– LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION (n° 1281) de M. ERIC BESSON et plusieurs de ses collègues, *tendant à la création d'une commission d'enquête visant à analyser les conditions des* **négociations** *menées par le Gouvernement dans le cadre de l'affaire dite "***Executive Life***" et à apprécier les* **risques** *notamment financiers pris dans ce cadre par le Gouvernement,*

PAR M. FRANÇOIS GOULARD,

Député.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 5

I.– LE CONTEXTE : LES LEGITIMES INTERROGATIONS SOULEVEES PAR LES DEVELOPPEMENTS DE L'AFFAIRE « *EXECUTIVE LIFE* » 7

A.– CDR ET EPFR 7

B.– L'AFFAIRE « *EXECUTIVE LIFE* » 9

II.– LA CREATION D'UNE COMMISSION D'ENQUETE NE CONSTITUE PAS, A CE STADE, UNE REPONSE ADAPTEE 11

A.– L'OPPORTUNITE D'UNE COMMISSION D'ENQUETE SUR LE FONCTIONNEMENT DU CDR N'EST PAS EVIDENTE 11

1.– Le CDR a déjà en grande partie rempli sa mission 11

2.– Le CDR fait déjà l'objet de nombreux contrôles externes 12

B.– « *EXECUTIVE LIFE* » : ATTENDRE LE BON LE MOMENT POUR AGIR 13

1.– L'affaire « *Executive Life* » : la question des procédures en cours 13

2.– Il serait tout à fait inopportun de créer, aujourd'hui, une commission d'enquête 15

CONCLUSION 17

EXAMEN EN COMMISSION 19

INTRODUCTION

Votre commission des Finances, de l'économie générale et du Plan est saisie de deux propositions de résolution :

– une proposition de résolution (n° 1102) de M. Gilbert Gantier tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement du Consortium de réalisation (CDR), société anonyme constituée en vue de céder les actifs du Crédit lyonnais après sa défaisance, et sur les « risques » nouveaux et importants que cet organisme aurait transférés à l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR) ;

– une proposition de résolution (n° 1281) de MM. Eric Besson, Jean-Marc Ayrault, François Hollande, Christophe Caresche, Augustin Bonrepaux, Didier Migaud et les membres du groupe Socialiste et apparentés tendant à la création d'une commission d'enquête visant à analyser les conditions des négociations menées par le Gouvernement dans le cadre de l'affaire dite « *Executive Life* » et à apprécier les risques notamment financiers pris dans ce cadre par le Gouvernement.

L'examen commun des deux propositions se justifie par la proximité de leur objet.

Il ressort des dispositions combinées de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 140, 140-1 et 141 du règlement de l'Assemblée nationale que la recevabilité des propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est soumise à deux conditions :

- la proposition doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion ;

- les faits ayant motivé le dépôt de la proposition ne doivent pas faire l'objet de poursuites judiciaires.

La première condition peut être considérée comme satisfaite. En effet, la première proposition de résolution vise explicitement le CDR, détenu à plus de 99 %, successivement :

- de sa création en 1995 jusqu'au 28 décembre 1998, par le Crédit lyonnais, entreprise contrôlée majoritairement par l'État jusqu'à sa privatisation en juillet 1999 ;

- puis par un établissement public administratif national, l'EPFR.

Quant à l'affaire « *Executive Life* », elle est l'objet – unique – de la proposition de résolution de M. Besson et l'objet – implicite – de celle de M. Gantier et ne pose, à ce titre, pas de problème de recevabilité.

La seconde condition, en revanche, soulève davantage de difficultés, tant s'agissant de la première que de la seconde proposition de résolution.

*
* *

I.– LE CONTEXTE : LES LEGITIMES INTERROGATIONS SOULEVEES PAR LES DEVELOPPEMENTS DE L'AFFAIRE « *EXECUTIVE LIFE* »

A.– CDR ET EPFR

Afin de préciser l'objet de la première proposition de résolution et de situer la seconde dans son contexte, il est important de rappeler que l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR) est l'organisme de surveillance du Consortium de réalisation (CDR). Le CDR, qui est une société anonyme, a été chargé de céder les 28,356 milliards d'euros d'actifs transférés par le Crédit lyonnais.

Le CDR a été créé en 1995 pour gérer les actifs de la « mauvaise banque » du Crédit lyonnais, grevés de moins-values latentes élevées, résultant de plusieurs facteurs bien connus : choix stratégique d'une expansion des crédits et des prises de participations à contre-cycle par le Crédit lyonnais entre 1986 et 1993, notamment dans le secteur immobilier ; défauts de gestion et de contrôle interne, en particulier des filiales ; opérations d'escroquerie dont la justice est saisie. Cette opération présentait la principale vertu d'éviter tout risque systémique de la place bancaire, en permettant au Crédit lyonnais de faire face *a priori* à ses obligations réglementaires et prudentielles, tout en écartant la solution d'une recapitalisation massive de cet établissement de crédit (au demeurant difficilement évaluable à l'époque) à une période particulièrement délicate pour le budget de l'État.

L'organisation de cette défaisance, soumise au Parlement en 1995, est régie par la loi n° 95-1251 du 28 novembre 1995 relative à l'action de l'État dans les plans de redressement du Crédit lyonnais et du Comptoir des entrepreneurs.

On rappellera brièvement l'économie générale du dispositif. Elle consistait à créer une société de cantonnement, le CDR, filiale à 100 % du Crédit lyonnais, mais en dehors de son périmètre de consolidation tant comptable que prudentiel. La CDR a ainsi acquis du Crédit lyonnais environ 190 milliards de francs d'actifs en valeur nominale (28,97 milliards d'euros), assortis de 55 milliards de francs de passif (8,38 milliards d'euros), soit environ 135 milliards de francs d'actifs nets (20,58 milliards d'euros), ressortissant à deux catégories principales, représentant au total environ 10.000 lignes d'actifs :

- d'une part, les actifs à risques (activités liées au cinéma, dont la *Metro-Goldwyn-Mayer* ; participations bancaires et financières, notamment les titres consolidés et les créances du Crédit lyonnais sur *SDBO*, *Altus Finances* et *Abacus* ; actifs immobiliers) ;

- d'autre part, le portefeuille industriel et commercial du Crédit lyonnais, détenu par ses filiales (incluant *Clinvest*, *Clindus*, *Cliparim*, *Lion*

expansion, *Clio*, *Clsd*, *Clip*, *Slipar*, *Firhalp*, *Innolion*, *Sofonalp*) ou directement par la holding.

Le contour et les conditions de ce transfert d'actifs ont été déterminés par le protocole d'accord signé par l'État et le Crédit lyonnais le 5 avril 1995, lequel a d'ailleurs fait l'objet, depuis, de nombreux avenants. La répartition des actifs transférés était globalement la suivante :

Cinéma	Immobilier	Participations bancaires et financières	Portefeuille industriel et commercial
16 %	34 %	15 %	35 %

Source : CDR

L'acquisition de ces actifs par le CDR était financée par un prêt participatif d'un établissement public administratif national créé à cet effet, l'EPFR [(1)], se substituant lui-même à la SNC mise en place dans le cadre du premier plan de restructuration du Crédit lyonnais au début de 1995.

Quant à l'EPFR, il devait financer ce prêt participatif par un concours exceptionnel, bonifié, du Crédit lyonnais lui-même, à hauteur de 145 milliards de francs (22,11 milliards d'euros), amorti définitivement en 2014 [(2)].

Les moins-values résultant des cessions des titres et créances par le CDR, ainsi que les frais généraux de ce dernier, se traduisent, dans ce cadre, par des abandons de créances par l'EPFR d'un montant équivalent. Celui-ci concentre ainsi la charge pour l'État, garant illimité des dettes de l'établissement public.

Inversement, l'EPFR bénéficie des remboursements du CDR issus des produits de cessions, qui lui permettent de rembourser partiellement sa dette à l'égard du Crédit lyonnais.

Par ailleurs, il a reçu, jusqu'à la privatisation du Crédit lyonnais en 1999, au titre de la clause de retour à meilleure fortune, une participation exceptionnelle – évidemment faible – du Crédit lyonnais sur ses résultats, ainsi que, surtout, le produit de sa privatisation.

Pour financer ses charges de fonctionnement, constituées essentiellement du paiement des intérêts du prêt consenti par le Crédit lyonnais, l'EPFR a également été habilité à emprunter.

---

(1) Les statuts de l'EPFR sont déterminés par le décret du 22 décembre 1995.

(2) Les conditions de la bonification de ce prêt, qui pesait lourdement sur les comptes du Crédit lyonnais, ont été revues en septembre 1996. Le taux en a été porté au taux de refinancement du prêt par le Crédit lyonnais lui-même. Le coût de cette modification représentait, au titre des exercices 1995 et 1996, l'équivalent d'une aide publique de 3,6 milliards de francs. A partir de l'exercice 2000, ce taux est réduit à TMM (taux du marché monétaire), plus économique pour l'EPFR. De plus, l'EPFR devait, dans le dispositif initial, souscrire un « coupon zéro » pour une valeur de 10 milliards de francs (1,52 milliard d'euros) : il a été renoncé à la souscription de ce « coupon-zéro », qui aurait constitué une source de coûts inutiles. Par ailleurs, pour soulager la contrainte de trésorerie du Crédit lyonnais, le prêt consenti à l'EPFR a fait l'objet d'opérations successives de titrisation.

Enfin, l'État lui accorde des dotations en capital, de manière régulière, pour qu'il s'acquitte en temps voulu de ses échéances financières, et, *a fortiori*, pour équilibrer ses comptes.

B.– L'AFFAIRE « *EXECUTIVE LIFE* »

Quant à l'affaire dite « *Executive Life* », un bref rappel chronologique est probablement nécessaire, s'agissant d'un dossier complexe dans lequel le Crédit lyonnais, aujourd'hui filiale du Crédit agricole, est accusé d'avoir organisé au début des années 1990, alors qu'il était une banque publique, le rachat de l'assureur californien *Executive Life* de façon illégale, par l'intermédiaire de la compagnie française MAAF [(3)], à un moment où la loi américaine interdisait à toute banque de posséder plus de 25 % d'une société d'assurance.

En 1991, la compagnie *Executive Life* est en faillite. Les autorités américaines engagent alors deux opérations pour la sauver : la vente des actifs de la compagnie (tenus pour être principalement des obligations à très hauts risques, des « *junks bonds* ») et la reprise de la compagnie elle-même.

Sur le premier aspect, c'est le Crédit lyonnais (au travers de sa filiale Altus Finance) qui rachète le portefeuille d'obligations fin 1991, dont Artémis devient finalement propriétaire en décembre 1992.

C'est la seconde initiative du commissaire aux assurances américain (le rachat d'*Executive Life* elle-même par la MAAF et un groupe d'investisseurs) qui est dénoncée aux autorités américaines (par un Français dont l'identité n'est pas connue) comme une opération de montage d'Altus Finance visant à contourner la réglementation américaine d'alors. On précisera qu'entre temps, en 1994 et 1995, Artémis prend le contrôle d'*Executive Life*, rebaptisée *Aurora*.

Des procédures pénale, civile et réglementaire sont ouvertes en février 1999. Après de longs développements, le gouvernement français, qui négocie notamment pour le compte du CDR, accepte le 2 septembre 2003 un accord de principe avec le procureur fédéral de Californie afin d'éviter un procès au pénal et de limiter la reconnaissance de culpabilité.

Mi-octobre, le gouvernement français décide de ne pas accepter les demandes nouvelles auxquelles le procureur fédéral de Californie subordonne désormais l'accord, parce qu'elles apparaissent de nature à affaiblir la sécurité juridique de l'accord et, par voie de conséquence, la protection des intérêts de l'État. Comme le déclarait le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie, M. Francis Mer devant la Représentation nationale : « *l'intérêt et la responsabilité de l'État français sont de trouver, dans les meilleures conditions possibles, un règlement pour mettre fin définitivement à ces poursuites. Nous avions le sentiment de*

(3) Mutuelle d'assurance des artisans de France.

l'avoir obtenu le 2 septembre, mais nous avons découvert, à notre grande surprise, que tel n'était pas le point de vue de l'autre partie, c'est-à-dire du parquet californien. Nous devons donc rechercher un accord global concernant toutes les parties, pour qu'il ne puisse y avoir de fuites ou de déformations dans des accords partiels. Cet accord global, nous ne l'avons pas encore obtenu, mais nous nous employons à le trouver. Si nous n'y parvenons pas, nous irons au procès au pénal, mais nous avons, autant que l'accusation, les moyens de nous défendre. Nous disposons d'éléments qui devraient nous permettre de continuer à sauvegarder les intérêts des contribuables, dont vous avez raison de rappeler qu'ils sont directement concernés par l'ensemble des opérations du Crédit lyonnais et l'avatar Executive Life*. Si nous sommes obligés d'aller au procès pénal, nous avons donc suffisamment d'éléments pour nous défendre, et nous le ferons* » [(4)].

Après que des négociations très serrées se déroulent entre les différentes parties, le ministre confirme, le 15 décembre 2003, qu'un accord de principe est finalement obtenu.

La justice pénale américaine et les parties françaises (le CDR, le Crédit lyonnais, Artémis, MAAF Assurances et certaines personnes physiques) ont donc signé mi-décembre un accord amiable. Afin de mettre un terme aux poursuites pénales, les parties françaises ont accepté de payer 770 millions de dollars (soit 572 millions d'euros) sous forme d'amendes et de provisions pour le civil, dont 475 millions de dollars à la charge de l'État et une amende de 100 millions de dollars pour le Crédit lyonnais. Sur les 475 millions de dollars, 100 millions de dollars sont versés au titre de l'amende de la *Federal Reserve* (le CDR étant garant du Crédit lyonnais) et 375 millions de dollars constituent un à-valoir sur l'issue des procédures civiles (dont la moitié, soit 187 millions de dollars sont potentiellement récupérables pour l'État).

C'est cet accord qui a été entériné fin janvier 2004 par un juge fédéral. C'est donc à ce moment que la transaction pénale est devenue définitive, revêtant l'autorité de la chose jugée.

Quant à la procédure civile, elle est loin d'être close. Les auditions sur le volet civil de l'affaire viennent à peine de débuter. Une transaction amiable n'est pas exclue, faute de quoi un procès civil aurait lieu, probablement en février 2005. Reste cependant à déterminer quelle faute peut effectivement être imputée à l'État au titre de la justice civile.

*

* *

(4) Assemblée nationale, 2ème séance du mardi 9 décembre 2003, Questions au Gouvernement (CRAN, 10 décembre 2003, page 11969).

II.– LA CREATION D'UNE COMMISSION D'ENQUETE NE CONSTITUE PAS, A CE STADE, UNE REPONSE ADAPTEE

A.– L'OPPORTUNITE D'UNE COMMISSION D'ENQUETE SUR LE FONCTIONNEMENT DU CDR N'EST PAS EVIDENTE

1.– Le CDR a déjà en grande partie rempli sa mission

Comme l'a estimé notre collègue représentant l'Assemblée nationale au conseil d'administration de l'EPFR, Charles de Courson, le 24 septembre 2003 dernier devant votre Commission des finances, la mission du CDR et de l'EPFR est quasiment achevée.

En effet, à la fin de 2002, en valeur brute comptable, il ne restait plus au CDR que 3,3 milliards d'euros d'actifs à céder, soit environ 11 % du montant total. Ces actifs ayant été provisionnés à 74 % dans les comptes du CDR, l'actif net résiduel s'établit à 866 millions d'euros, et ne devrait plus représenter que 400 millions d'euros à la fin de 2003.

Le moment de dissoudre le CDR et l'EPFR est donc proche, étant entendu que le Gouvernement souhaiterait maintenir le CDR le temps de liquider les actifs, et conserver l'EPFR jusqu'en 2014, date de la fin du remboursement du prêt contracté auprès du Crédit lyonnais, soit 10 à 11 milliards d'euros.

Dès lors que le stock d'actifs à réaliser par le CDR s'est considérablement réduit, les ressources de l'EPFR pour faire face aux échéances du prêt du Crédit lyonnais sont désormais quasi-exclusivement constituées du produit des dotations consenties par l'État.

Et l'on observe que le montant des dotations à l'EPFR décroît régulièrement depuis 1998 :

(en milliards d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dotations de l'État reçues par l'EPFR	**1,98**	**0,81**	**0,69 (1)**	**0,87 (2)**	**0,95 (3)**	**0**
Intérêts payés	2,77	1,05	0,42	0,41	0,28	0,14 (4)
Capital amorti	0	6,85	0,67	0,67	0,67	1,62
Solde des emprunts à rembourser	16,9	10,1	9,43	8,76	8,09	6,46

(1) Dont un montant de 0,23 milliard d'euros versé en 2001.
(2) Montant versé en 2002.
(3) Montant versé en 2003.
(4) Au 30 septembre 2003.

Source : Rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2004 par M. Michel Diefenbacher (Doc AN n° 1110 annexe n° 43).

On rappellera, du reste, que le coût du fonctionnement de l'EPFR est nul, à la différence de celui du CDR. Celui-ci a pu compter jusqu'à 1.000 agents pour gérer 28 milliards d'actifs, il n'en emploie plus qu'une centaine aujourd'hui, et n'en emploiera plus aucun à la fin de 2004.

2.– Le CDR fait déjà l'objet de nombreux contrôles externes

Le CDR a fait l'objet de nombreux contrôles externes. Nombreux sont, en effet, les organismes ou missions qui ont contribué ou contribuent à ce contrôle.

Le premier est l'EPFR, dont ce contrôle constitue l'une des missions, au titre de la surveillance des intérêts financiers de l'État. Le Parlement est associé au contrôle du CDR par l'EPFR, par l'intermédiaire de la présence d'un sénateur et d'un député au sein de son conseil d'administration. En l'occurrence, le député membre du conseil d'administration de l'EPFR est désigné par la commission des Finances parmi ses membres : il s'agit de notre collègue Charles de Courson. Ainsi, certaines des cessions les plus importantes ont en particulier fait l'objet d'informations approfondies du Conseil. De même, l'EPFR entend régulièrement les dirigeants du CDR.

Outre l'EPFR, 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, a créé, par son article 13, une mission spécifique de contrôle du CDR et de ses filiales, apparentée à une mission de contrôle d'État, mais dotée de pouvoirs supérieurs à ceux accordés aux missions de contrôle d'État classiques. Le secret professionnel ne lui est pas opposable, notamment par les trois commissaires aux comptes du CDR. Cette mission contribue à alimenter les réflexions du conseil d'administration de l'EPFR, en particulier par la transmission de ses rapports, prévue par la dite loi, retraçant le résultat des investigations effectuées et les observations de la société contrôlée. Le transfert de la propriété du CDR du Crédit lyonnais à l'EPFR s'est d'ailleurs expressément accompagné de la mise à disposition, au bénéfice de l'EPFR, de la mission de contrôle. Celui-ci lui a, par exemple, demandé de procéder à des investigations concernant les honoraires, la réforme comptable du CDR ou l'évaluation des provisions pour dépréciation d'actifs.

En outre, de nombreux intervenants ont permis de contrôler ou d'encadrer l'activité du CDR : les services du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, l'inspection générale des finances (IGF) [(5)], la commission de privatisation ou la commission des participations et des transferts.

On peut également mentionner la Cour des comptes, et plus précisément sa première chambre, mais également la Commission européenne, dès lors que les procédures de cessions du CDR peuvent

---

(5) Dans le cadre d'une mission lourde, mandatée par le ministre de l'Économie utilisant son pouvoir de déclenchement de tout contrôle sur le CDR qu'il jugerait nécessaire, l'IGF a mis en évidence, en 1997, dans des rapports spécialisés par nature des actifs, de nombreux dysfonctionnements du dispositif initial : inadéquation de l'objectif purement liquidatif assigné au CDR, trop grande uniformité des méthodes de gestion et de cession, insuffisance du contrôle interne face aux multiples contrôles externes, interférences politiques, incertitudes sur les modalités de saisine de la justice par le CDR.

conduire à des modifications substantielles des conditions de la concurrence dans les secteurs concernés, ou lorsque la gestion ou la cession des actifs par le CDR peut donner lieu à contestation au titre de l'octroi d'une aide d'État.

Plus ponctuellement, la Commission bancaire est intervenue dans le contrôle externe des entreprises détenues par le CDR, pour celles encore agréées en tant qu'établissement de crédit. Les résultats de son contrôle ont notamment contribué à la création, au sein du CDR, d'une direction des risques.

Enfin, les commissions parlementaires des Finances sont également à même d'analyser les résultats du CDR, comme le montrent les travaux effectuées chaque année, à l'Assemblée nationale, par le Rapporteur spécial sur les comptes spéciaux du Trésor et les entreprises publiques. Ainsi, le rapport spécial sur les comptes spéciaux du Trésor et les entreprises publiques, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2004, mentionne-t-il les réponses faites par le ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie aux questions portant sur les opérations effectuées par le CDR, et sur l'évolution des actifs à réaliser.

Au demeurant, cet examen annuel pourrait sans difficulté être approfondi avec la mise en œuvre des pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place des rapporteurs désignés pour suivre et apprécier la gestion des entreprises nationales, prévus par l'article 164, IV, alinéas 3 et 4, de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959.

B.– « *EXECUTIVE LIFE* » : ATTENDRE LE BON LE MOMENT POUR AGIR

1.– L'affaire « *Executive Life* » : la question des procédures en cours

Aux termes de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et de l'article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale, les faits ayant motivé le dépôt des propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ne doivent pas être l'objet de poursuites judiciaires.

Or cette condition paraît se poser comme un obstacle à la création d'une commission d'enquête, et ce d'ailleurs, tant s'agissant de la première proposition de résolution que de la seconde.

La réponse du Garde des Sceaux à la notification de dépôt de la proposition de résolution de M. Gantier, transmise au Président de l'Assemblée nationale le 8 décembre 2003, indique qu'un certain nombre d'informations judiciaires sont en cours devant le tribunal de grande

instance de Paris portant sur des faits d'abus de biens sociaux ou d'escroquerie au préjudice des filiales du Crédit lyonnais, et notamment de la société Altus Finance. Pour trois de ces informations judiciaires, le CDR s'est constitué partie civile.

En ce qui concerne le cas particulier de l'affaire « *Executive Life* », cette même réponse indiquait qu'une information judiciaire pour abus de biens sociaux au préjudice de la société Altus Finance était en cours devant le tribunal de grande instance de Paris, portant sur des faits en relation directe avec l'affaire dite « *Executive Life* ». En effet, cette information porte sur la cession par le groupe MAAF à une filiale d'Altus Finance de la société Financière de Banque et Union Meunière et de la société Immobilière de Port-Royal à un prix surévalué, en rémunération de l'opération de portage qui aurait été accomplie par la MAAF pour Altus Finance au moment de la reprise de l'activité d'assurance de la société *Executive Life*.

La réponse du Garde des Sceaux à la notification de dépôt de la proposition de résolution de M. Besson, transmise au Président de l'Assemblée nationale le 16 janvier 2004, indique qu'une procédure pénale est actuellement en cours pour abus de biens sociaux, recel et présentation de faux bilans commis au préjudice des sociétés Altus Finance et SBT BATIF dans le cadre du portage accompli par la MAAF au moment de la reprise de l'activité d'assurance d'*Executive Life*.

Le Garde des Sceaux a tenu à compléter et actualiser ses réponses, au regard des derniers développements judiciaires liés à *Executive Life* et intervenus très récemment. Par une lettre en date du 24 février 2004, il précise que des expertises relatives à des surévaluations de rémunération dans des opérations de portage ont été remises au juge d'instruction, le 16 janvier 2004, dans le cadre de l'examen des opérations de prise de contrôle du groupe Marland par la société Altus Finance. Une dizaine de personnes ont été mises en examen.

Par ailleurs, la plainte avec constitution de partie civile, déposée « *par un dirigeant de MAAF Assurances* » en novembre 2001, a finalement été renvoyée au juge d'instruction par arrêt de la Chambre de l'Instruction de Paris, le 10 décembre 2003. La Chambre a jugé que les faits qui lui étaient soumis pouvaient être constitutifs du délit visé dans la plainte.

Enfin, sans que cela ait été confirmé à votre Rapporteur par la Chancellerie, la presse s'est fait l'écho d'une plainte déposée pour subornation de témoin, visant des pressions qui auraient été exercées, entre 1999 et 2003, de la part de la justice américaine dans cette affaire.

En définitive, il apparaît que la justice française examine déjà – de façon peut-être indirecte – ce qui se trouve au cœur du déclenchement des poursuites américaines dans cette affaire, à savoir les motifs et les

conditions d'élaboration du « portage » (ou de la convention de gestion) entre la MAAF et Altus.

2.– Il serait tout à fait inopportun de créer, aujourd'hui, une commission d'enquête

L'examen de la recevabilité de ces propositions de résolution n'épuise pas, loin de là, l'analyse qui doit en être faite. En effet, c'est légitimement que la gestion de l'affaire « *Executive Life* », par l'importance des montants en cause et les charges en résultant pour l'État, et donc le contribuable, suscite l'interrogation des auteurs des deux propositions de résolution, comme celle de chacun d'entre nous. Votre Rapporteur n'entend, en aucune manière, relativiser le sérieux et la gravité de ce sujet.

Pour autant, et au-delà des procédures judiciaires ouvertes sur le territoire national, il convient de rappeler que la procédure civile est toujours en cours aux États-Unis et ne trouvera son issue qu'au début de l'année 2005. Quant au volet pénal de l'affaire, un accord a certes été conclu, mais il n'est pas inenvisageable d'imaginer l'ouverture d'une autre instruction pénale si des faits considérés comme « nouveaux » étaient révélés, ou même si des éléments postérieurs à la date de la transaction pénale de décembre 2003 étaient mis au jour.

Dans ces conditions, il paraît inopportun de constituer une commission d'enquête, laquelle serait plus à même d'examiner les faits liés à cette affaire si les procédures judiciaires en cours avaient abouti.

*
* *

CONCLUSION

Le CDR a fait l'objet de nombreux contrôles et le travail du Rapporteur spécial en charge des entreprises publiques, comme celui de notre représentant à l'EPFR, paraissent suffisants pour suivre le fonctionnement et la gestion de l'EPFR.

En ce qui concerne l'affaire *Executive Life*, la création d'un organe de contrôle parlementaire – opportune dans son principe – ne saurait être envisagée dans le contexte actuel.

Cette création serait prématurée. C'est pour ces raisons qu'il paraît opportun de rejeter les deux propositions de résolution au bénéfice de la création –lorsque le moment sera venu et, en tout état de cause, pas avant que ne se déroule le procès civil aux États-Unis, début 2005 – d'un organe de contrôle parlementaire adapté.

*
* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 20 janvier 2004, votre Commission a procédé à l'examen de deux propositions de résolution tendant à créer des commissions d'enquête, qu'elle a décidé de joindre.

Votre Rapporteur a estimé que l'historique des faits qui motivent les deux propositions de résolution dont la Commission est saisie pouvait être relativement bref, dans la mesure où il s'agit soit d'enjeux que la Commission connaît bien et sur lesquels elle s'est investie depuis longtemps, soit de faits qui ont été très largement commentés et sont assez bien connus. Les propositions de résolution portent sur deux enjeux distincts : sur le Consortium de réalisation (CDR) et l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR), d'une part ; sur l'affaire dite « *Executive Life* », d'autre part. Il faut rappeler que l'EPFR est l'organisme de surveillance du CDR. Ce dernier, qui est une société anonyme, a été chargé de céder les 28,356 milliards d'euros d'actifs transférés par le Crédit lyonnais. Comme l'a rappelé devant la Commission le député représentant l'Assemblée nationale au conseil d'administration de l'EPFR, M. Charles de Courson, le 24 septembre 2003, les missions du CDR et de l'EPFR sont quasiment achevées. En effet, à la fin de 2002, en valeur brute comptable, il ne restait plus au CDR que 3,3 milliards d'euros d'actifs à céder, soit environ 11 % du montant total. Ces actifs ayant été provisionnés à 74 % dans les comptes du CDR, l'actif net résiduel s'établit à 866 millions d'euros, et ne devrait plus représenter que 400 millions d'euros à la fin de 2003. Le coût du fonctionnement de l'EPFR est nul, à la différence de celui du CDR. Celui-ci a pu compter jusqu'à 1.000 agents. Il n'en emploie plus qu'une centaine aujourd'hui, et n'en emploiera plus aucun à la fin de 2004. Le moment de dissoudre le CDR et l'EPFR est donc proche. Le Gouvernement souhaiterait maintenir le CDR pendant encore deux à trois ans, le temps de liquider les actifs, et conserver l'EPFR jusqu'en 2014, date de la fin du remboursement du prêt contracté auprès du Crédit lyonnais, soit 10 à 11 milliards d'euros. Dès lors que le stock d'actifs à réaliser par le CDR s'est considérablement réduit, les ressources de l'EPFR pour faire face aux échéances du prêt du Crédit lyonnais sont désormais quasi-exclusivement le produit des dotations consenties par l'État, et l'on observe que le montant des dotations à l'EPFR décroît régulièrement, depuis 1998.

S'agissant de l'affaire dite « *Executive Life* », un bref rappel chronologique est utile. Le Crédit lyonnais, aujourd'hui filiale du Crédit Agricole, est accusé d'avoir organisé au début des années 1990, le rachat de l'assureur californien *Executive Life* de façon illégale, par l'intermédiaire de MAAF, à un moment où la loi américaine interdisait à toute banque de posséder plus de 25 % d'une société d'assurance. En 1991, *Executive Life* est en faillite. Deux opérations sont engagées par les autorités américaines pour la sauver : la vente des actifs de la compagnie, tenus pour être principalement des obligations à très hauts risques, dites « *junks bonds* » et la reprise de la compagnie elle-même. Sur le premier aspect, c'est le Crédit

lyonnais, *via* sa filiale Altus Finance, qui rachète le portefeuille d'obligations fin 1991, dont Artémis devient finalement en partie propriétaire en décembre 1992. C'est la seconde initiative du commissaire aux assurances américain, le rachat d'*Executive Life* elle-même par la MAAF et un groupe d'investisseurs, qui est dénoncée aux autorités américaines comme une opération de montage d'Altus Finance visant à contourner la réglementation américaine.

Entre temps, en 1994 et 1995, Artémis prend le contrôle d' *Executive Life*, rebaptisée *Aurora*. Des procédures pénale, civile et réglementaire sont ouvertes en février 1999. Après de longs développements, le gouvernement français, qui négocie notamment pour le compte du CDR, accepte le 2 septembre 2003 un accord de principe avec le procureur fédéral de Californie, afin d'éviter un procès au pénal et de limiter la reconnaissance de culpabilité. Mi-octobre, le gouvernement français décide de ne pas accepter les demandes nouvelles auxquelles le procureur fédéral de Californie subordonne désormais l'accord, parce qu'elles apparaissent de nature à en affaiblir la sécurité juridique et, par voie de conséquence, la protection des intérêts de l'État. Après que des négociations très serrées se déroulent entre les différentes parties, le ministre des Finances confirme, le 15 décembre 2003, qu'un accord de principe est finalement obtenu. La justice pénale américaine et les parties françaises ont donc signé, mi-décembre, un accord amiable. Afin de mettre un terme aux poursuites pénales, ces parties ont accepté de payer 770 millions de dollars, soit 572 millions d'euros, sous forme d'amendes et de provisions pour le civil, dont 475 millions de dollars à la charge de l'État et une amende de 100 millions de dollars pour le Crédit lyonnais. Sur les 475 millions de dollars, 100 millions sont versés au titre de l'amende de la *Federal Reserve* (le CDR étant garant du Crédit lyonnais) et 375 millions de dollars constituent un à-valoir sur l'issue des procédures civiles, dont la moitié, soit 187 millions, sont potentiellement récupérables pour l'État français. C'est cet accord qui doit être entériné par un juge fédéral très prochainement. C'est donc à ce moment que la transaction pénale sera définitive, revêtant l'autorité de la chose jugée. Quant à la procédure civile, elle est loin d'être close. Les auditions sur le volet civil de l'affaire viennent à peine de débuter. Une transaction amiable n'est pas exclue, faute de quoi un procès civil aurait lieu, probablement en février 2005.

Il ressort des dispositions combinées de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 140, 140-1 et 141 du règlement de l'Assemblée nationale que la recevabilité des propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête est soumise à deux conditions cumulatives : les propositions doivent déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion ; les faits ayant motivé le dépôt des propositions ne doivent pas faire l'objet de poursuites judiciaires. La première condition peut être considérée comme satisfaite en l'espèce. La seconde condition, en revanche, paraît se poser

comme un obstacle à la création d'une commission d'enquête, et ce, tant s'agissant de la première proposition de résolution que de la seconde. La réponse du Garde des Sceaux à la notification de dépôt de la proposition de résolution de M. Gilbert Gantier, transmise au Président de l'Assemblée nationale le 8 décembre 2003, indique qu'un certain nombre d'informations judiciaires sont en cours devant le tribunal de grande instance de Paris portant sur des faits d'abus de biens sociaux ou d'escroquerie au préjudice des filiales du Crédit lyonnais, et notamment de la société Altus Finance. Pour trois de ces informations judiciaires, le CDR s'est constitué partie civile. En ce qui concerne le cas particulier de l'affaire « *Executive Life* », cette même réponse indiquait qu'une information judiciaire pour abus de biens sociaux au préjudice de la société Altus Finance était en cours devant le tribunal de grande instance de Paris, portant sur des faits en relation directe avec l'affaire dite « *Executive Life* ». En effet, la cession par le groupe MAAF à une filiale d'Altus Finance de la société Financière de Banque et Union Meunière et de la société Immobilière de Port-Royal à un prix surévalué est en cause, en rémunération d'une opération de portage qui aurait été accomplie par la MAAF pour Altus Finance au moment de la reprise de l'activité d'assurance de la société *Executive Life*. Enfin, la réponse du Garde des Sceaux à la notification de dépôt de la proposition de résolution de M. Éric Besson, transmise au Président de l'Assemblée nationale le 16 janvier 2004, indique finalement qu'une procédure pénale est actuellement en cours pour abus de biens sociaux, recel et présentation de faux bilans commis au préjudice des sociétés Altus Finance et SBT BATIF dans le cadre du portage accompli par la MAAF au moment de la reprise de l'activité d'assurance d'*Executive Life*.

L'examen de la recevabilité de ces propositions de résolution n'épuise pas, loin de là, l'analyse qui doit en être faite. D'un côté, on peut croire que la mission du CDR, qui est quasiment achevée, ne justifie pas la création d'une commission d'enquête. Le CDR a fait et fait encore l'objet de nombreux contrôles externes, qu'il s'agisse de l'EPFR, de la mission de contrôle du CDR, des services du ministère des Finances et, le cas échéant, de la Cour des comptes, de la Commission bancaire et, bien entendu, du travail du Rapporteur spécial sur les entreprises publiques. D'autre part, il faut avoir à l'esprit, s'agissant de l'affaire *Executive Life,* que tout ce qui sera dit ne sera pas sans influence sur la procédure civile actuellement en cours et pourrait être utilisé contre les intérêts français.

C'est pour ces raisons qu'il paraît opportun de rejeter les deux propositions de résolution au bénéfice, peut être, de la création d'une mission d'information, sur un mode moins solennel, en attendant que la procédure civile soit plus avancée. Cette solution emporterait moins de risques d'interférence.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. Gilbert Gantier** a insisté sur le fait qu'il s'agit d'une affaire complexe qui est au cœur du travail parlementaire de contrôle de la dépense publique. L'idée du dépôt de la proposition de résolution lui

est venue quand il a appris que l'État allait devoir verser des sommes importantes, estimées alors entre 750 et 850 millions de dollars. Au vu des informations données par le Rapporteur, l'État est effectivement condamné à payer 100 millions de dollars au titre d'une amende, le reste étant un à-valoir sur une éventuelle responsabilité civile.

Tout citoyen a le droit de savoir où est la cause de ces pénalités et quels en sont les responsables. Le Parlement devra établir dans quelles conditions exactes la responsabilité de l'État a été engagée. Il faudra aussi savoir le montant précis des dommages-intérêts qui devront être versés et sur quel chapitre budgétaire toutes ces sommes seront inscrites.

Certes, une commission d'enquête ne peut travailler sur un sujet déjà couvert par une procédure judiciaire, mais il n'y a pas de lien entre la responsabilité de l'État et les poursuites engagées contre les autres parties en cause, telles que la MAAF ou Altus Finance. La lettre du Garde des sceaux n'établit qu'un lien ténu et partiel entre les affaires citées et l'objet de la proposition de résolution. L'objection est aisée à contourner. S'il est avéré que les dommages civils atteignent 375 millions de dollars, il n'est pas sérieux de prétendre qu'une commission d'enquête n'est pas justifiée, dès lors qu'elle répond à la question du fait générateur. Les pouvoirs d'une mission d'information sont inférieurs à ceux d'une commission d'enquête, notamment au regard de la possibilité de déférer un témoin et de le faire témoigner sous serment. Une commission d'enquête ne s'intéresserait qu'au fait générateur de cette affaire, sans interférer avec la procédure judiciaire américaine, et ne donnerait en aucun cas d'arguments aux États-Unis à l'encontre des intérêts de la France.

S'agissant de la recevabilité au regard des informations judiciaires en cours, **votre Rapporteur** a précisé qu'à ce stade du dossier il était reproché aux dirigeants du Crédit lyonnais une opération de portage en violation de la loi américaine. Or ce portage, c'est-à-dire une dissimulation de la réalité économique, n'est pas formellement établi. Et c'est précisément sur ce point, qui est au cœur du sujet, qu'une procédure judiciaire est en cours devant la justice française. Concernant les autres questions sur l'imputation budgétaire et le montant exact des sanctions, le représentant de la Commission des finances à l'EPFR et le Rapporteur spécial concerné pourront facilement apporter les éléments de réponse, les sommes ayant été provisionnées dans les comptes de l'EPFR.

M. Didier Migaud a indiqué que le fait qu'il s'agissait de dossiers lourds et sensibles ne devait pas empêcher le Parlement d'en connaître, au contraire. Les parlementaires sont attentifs au respect des intérêts français et aux conséquences sur le budget de l'État. Il aurait été souhaitable, comme M. Gilbert Gantier l'a défendu, de créer une commission d'enquête. Étant donné qu'une interprétation souple des textes peut prévaloir, elle ne serait pas incompatible avec les procédures judiciaires en cours. Il serait néanmoins possible de se rallier au raisonnement d'opportunité de votre Rapporteur relatif à la constitution d'une mission d'information, pourvu que

son champ recouvre bien les problématiques exprimées. Son travail devrait être guidé par la recherche de l'information des parlementaires et la préservation des intérêts de la France. Certes, les pouvoirs d'une telle mission seraient inférieurs à ceux d'une commission d'enquête, mais le refus d'une personnalité de répondre à une demande d'audition d'une mission d'information ne passerait pas inaperçu. Une telle mission aurait un souci de transparence et de contrôle, sans interférence avec les procédures judiciaires en cours.

M. Alain Madelin a rappelé que le Gouvernement s'était réjoui de l'accord intervenu suite au « plaider coupable ». Les contribuables français ont moins de raisons de se réjouir : ils payeront ! Il faut établir les responsabilités passées dans la mise en place du CDR, en mettant en évidence leur enchaînement. Sur la recevabilité, en droit, il est possible d'amender la proposition de résolution de M. Gilbert Gantier pour la recentrer sur la responsabilité de l'État, en enlevant donc les 41 autres risques, qui peuvent faire l'objet de procédures judiciaires. La commission d'enquête ne s'intéresserait pas davantage aux affaires de la Société immobilière de Port-Royal, qui est un problème très périphérique. Il s'agit d'établir ce qui s'est passé, plus que de connaître la responsabilité exacte du Crédit lyonnais. L'affaire pénale est désormais close avec la reconnaissance de la culpabilité et l'amende infligée. Il s'agit maintenant de suivre les conséquences financières en France. Les parlementaires ont un devoir de vérité. Si une mission d'information est bien adaptée à l'évaluation des conséquences des 35 heures, seule une commission d'enquête permettrait d'établir la vérité avec les moyens que constituent le pouvoir de déférer et le témoignage sous serment. Certains propos de M. Jean Peyrelevade ou de M. Bernard Tapie pourraient justifier des déclarations sous serment. Même le premier protagoniste de cette affaire, le patron d'Artemis, a souhaité cette commission d'enquête et le Président de l'Assemblée nationale ne semble pas y être opposé. On se demande alors qui a peur de cette commission d'enquête, sachant qu'il n'y a pas d'obstacle juridique à sa constitution et qu'elle est indispensable, en termes d'opportunité.

M. Jean-Pierre Brard a demandé au Rapporteur de quels « *intérêts de la France* » il parlait lorsqu'il affirmait que certaines découvertes faites par la commission d'enquête risquaient de les mettre en cause.

Votre Rapporteur a précisé qu'il avait seulement indiqué que, détournés de leur contexte, certaines déclarations ou certains écrits pourraient être utilisés par la justice américaine contre des intérêts publics ou privés français.

M. Jean-Pierre Brard a souligné que, pour lui, les intérêts privés français n'étaient pas nécessairement compatibles avec l'intérêt public. Le parcours de M. Jean-Marie Messier peut en attester. Il s'est réjoui de ce que M. Alain Madelin plaide pour la transparence. M. Gilbert Gantier, dont

l'expérience de parlementaire de la Commission des finances est grande, a donné des arguments solides étayant sa volonté d'aller jusqu'au bout de la recherche des responsables. Proposer simplement la création d'une mission d'information témoigne d'une certaine timidité. Qu'est-ce qui peut justifier cette dernière ? S'il y a des choses à cacher, il est du devoir des parlementaires de les découvrir. Les pouvoirs d'une mission d'information sont tels qu'une personne auditionnée peut beaucoup plus facilement pécher par omission qu'elle ne le ferait devant une commission d'enquête.

M. Philippe Auberger a rappelé que la plupart des informations relatives à cette affaire étaient déjà sur la place publique et que le CDR allait être liquidé fin 2004, les affaires dont il a la charge devant alors être gérées par la Caisse des dépôts et consignations. Une commission d'enquête ne possède pas les pouvoirs de l'autorité judiciaire et il n'y a guère de révélation à en attendre. La création d'une commission d'enquête, alors que des informations judiciaires sont en cours en France et à l'étranger, créerait un précédent dangereux dans la mesure où l'autorité judiciaire américaine saisie à la suite d'une délation, est à l'affût de toute information qu'elle pourrait utiliser dans l'instruction de l'affaire devant le juge civil.

M. Alain Madelin a indiqué que ce risque n'existait pas pour ce qui est de la procédure pénale, celle-ci étant close.

M. Philippe Auberger a insisté sur le fait qu'une commission d'enquête n'a pas le pouvoir de confronter des témoins. En créer une serait source de risques sans présenter réellement d'avantages ; une mission d'information n'apporterait probablement pas de révélation supplémentaire. En revanche, le Rapporteur spécial en charge des entreprises publiques pourrait plus opportunément étudier ce dossier.

M. Charles de Courson a lu un passage de l'introduction du rapport de la commission d'enquête sur le Crédit lyonnais, qui semble exonérer M. Jean-Yves Haberer de toute responsabilité directe dans le scandale financier, ce qui a été retenu par l'opinion publique, alors que telles n'étaient pas les conclusions de la commission d'enquête.

Le second risque évoqué par le Rapporteur, relatif à l'existence d'informations judiciaires en cours, peut être aisément levé par un amendement au dispositif proposé par la résolution de M. Gilbert Gantier. La jurisprudence de l'Assemblée nationale sur la manière de prendre en compte ce critère est assez floue : il existe de nombreux cas dans lesquels des commissions d'enquête ont été constituées, nonobstant l'existence d'informations judiciaires ; d'autre part, l'obstacle juridique peut être levé en excluant du champ d'investigation de la commission d'enquête l'affaire sur laquelle porte l'information judiciaire en cours en France. Le problème soulevé par le Rapporteur en ce qui concerne la prise en compte de procédures en cours devant des juridictions étrangères doit être résolu par la négative, puisque le critère relatif à une information judiciaire en cours repose sur le principe de la séparation des pouvoirs. Il n'a donc pas lieu de

s'appliquer lorsque des informations judiciaires sont en cours à l'étranger. Dans le cadre d'une commission d'enquête, les personnes auditionnées prêtent serment et, si elles mentent, la justice peut être saisie, comme cela a été le cas à la suite de la commission d'enquête sur « Air Lib ». Il est important de montrer aux citoyens que les parlementaires recherchent la vérité.

M. Michel Bouvard a signalé que le rachat d'Executive Life avait été évoqué dans le rapport sur le Crédit lyonnais. L'analyse de M. Philippe Auberger lui semble pertinente. S'il est incontestable qu'il faut rechercher la vérité et sanctionner les responsables, la vraie question doit porter sur les conséquences négatives que pourrait avoir une commission d'enquête, notamment dans quelle mesure elle pourrait conduire à remettre en cause l'autorisation d'exercer aux États-Unis du Crédit Agricole, alors que ce dernier n'a aucune responsabilité dans l'affaire.

M. Marc Laffineur a souligné que tous les membres de la Commission ont intérêt à connaître la vérité, mais que, pour autant, il faut veiller aux risques qui pourraient peser sur le Crédit Agricole, mettant potentiellement en jeu des milliers d'emplois. S'il existe le moindre risque pour les intérêts français, une mission d'information est préférable à une commission d'enquête.

M. Hervé Novelli a souligné que M. Philippe Auberger avait insisté sur le fait qu'une commission d'enquête était plus utile qu'une mission d'information, tout en l'estimant dangereuse. Cependant, le risque supporté par le contribuable est, lui, avéré. Il est donc aberrant qu'au nom du risque d'aggraver la situation, le recours à une commission d'enquête soit jugé délicat. La seule préoccupation pertinente est de connaître les raisons de la situation actuelle, supportée par le contribuable français.

Après avoir souligné que les échanges semblent conforter le recours à la commission d'enquête, **M. Didier Migaud** a rappelé que cette structure ne doit pas effrayer. Cependant, si le principe même de la commission d'enquête a été écarté par la Conférence des présidents, c'est parce que le groupe majoritaire n'a pas souhaité sa constitution. La commission d'enquête étant refusée par la majorité, une mission d'information doit pouvoir se mettre en place sans délai, car personne ne comprendrait que la Commission des finances ne se préoccupe pas de cette question. Une telle structure n'empêche nullement d'élever le ton face aux personnes convoquées. En outre, elle peut obtenir des pouvoirs d'enquête. Les députés membres d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sont capables de tenir compte des éléments de contexte et de prendre tout le temps nécessaire afin que la vérité apparaisse. La vérité doit triompher, et elle finit toujours par éclater avec le temps.

M. Charles de Courson a souligné que le risque de perte de la licence d'exploitation du Crédit Agricole et du Crédit lyonnais aux États-

Unis est écarté, puisqu'un accord a été conclu au pénal. Questionné par **M. Michel Bouvard**, qui s'interrogeait sur l'existence d'un risque similaire au civil, **M. Charles de Courson** a affirmé que ce risque n'existe pas. En effet, il n'est plus possible de revenir sur cette transaction. La commission d'enquête peut décider que ses travaux sont secrets.

Après avoir estimé que les risques semblent identiques pour une mission d'information ou une commission d'enquête, **M. Alain Madelin** a indiqué préférer qu'il soit opté pour la seconde, car les personnes convoquées témoignent sous serment. Il s'est ensuite interrogé sur l'attitude qu'aurait la commission des Finances, si aucun risque judiciaire n'existe. Serait-elle, dans ce cas, favorable à une commission d'enquête ? L'objectif des députés n'est pas de savoir si le Crédit lyonnais a causé un préjudice à des assureurs américains, mais de préciser les conséquences, en France, de la décision de plaider coupable au pénal. Il s'agira donc de montrer pourquoi les conséquences de cette opération, pourtant profitable, incombent finalement au contribuable français. Seule cette vérité « franco-française » doit être recherchée et si elle ne l'était pas, les députés failliraient à leur mission.

Après avoir insisté sur le fait que la défense des intérêts français devait être pris en compte, dès lors qu'il appartient à la justice de sanctionner les comportements délictueux, **M. Bernard Carayon** a suggéré que la Commission auditionne les principaux acteurs concernés pour connaître leur opinion sur l'éventualité d'un risque lié au contentieux civil.

M. Daniel Garrigue a souligné que cette affaire ne relève pas uniquement du droit français. La difficulté repose sur la qualification juridique des faits par la justice américaine. L'action des parlementaires français risque donc de remettre en cause l'accord récemment obtenu.

En réponse aux différents intervenants, **votre Rapporteur** a souligné qu'une commission d'enquête serait souhaitable, si il est avéré qu'il n'existe aucun risque au plan international. Il a donc suggéré que le Rapporteur spécial compétent vérifie, dans les deux mois, l'existence de tels risques.

Après avoir indiqué qu'il était, au début de la réunion, convaincu que la mission d'information était la meilleure réponse au problème posé et que telle avait été la position de la conférence des Présidents, **le Président Pierre Méhaignerie** a souligné que le débat avait montré que la situation était plus complexe qu'il n'y paraît à première vue. Pour autant, la commission d'enquête voit sa durée limitée à six mois. Afin d'éviter un problème de calendrier, il convient, au préalable, et quelle que soit l'option ensuite retenue, de vérifier l'existence d'un risque judiciaire aux États-Unis. Il est donc souhaitable de consacrer quelques semaines pour que la commission soit éclairée sur ce point.

M. Alain Madelin a réaffirmé que l'unique question à laquelle les parlementaires doivent répondre sera de savoir pourquoi le contribuable allait devoir payer. Il a en outre suggéré le nom de M. Charles de Courson, représentant l'Assemblée nationale à l'EPFR, pour traiter de cette question.

M. Didier Migaud a indiqué qu'il était défavorable à la proposition de report du Président de la Commission, car il serait plus simple de créer dès aujourd'hui une mission d'information susceptible de se voir ensuite dotée de pouvoirs d'enquête.

Le Président Pierre Méhaignerie a souligné que l'article 5 ter de l'ordonnance du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, permettait effectivement de doter une mission de pouvoirs d'enquête.

M. Alain Madelin a souligné l'utilité de la création d'une mission d'information qui permettrait, dans un premier temps, de vérifier l'existence d'un risque civil, puis, dans un deuxième temps, de se transformer en commission d'enquête.

M. Jean-Pierre Brard s'est rallié à la position de Didier Migaud et Alain Madelin, tout en soulignant qu'il convenait d'agir vite.

Le Président Pierre Méhaignerie a proposé que la commission des Finances étudie l'existence d'un risque dans un délai de cinq à six semaines.

M. Pascal Terrasse a rappelé que l'Assemblée ayant prévu de suspendre ses travaux plusieurs semaines au cours du premier semestre, il convenait de raccourcir ce délai.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué que cette question serait tranchée rapidement après la suspension du mois de février et que, dans ce délai, il informerait la Conférence des Présidents.

La proposition du Président Pierre Méhaignerie a alors été *adoptée* par la Commission.

*
* *

Au cours d'une deuxième séance tenue le 26 février 2004, votre Commission a poursuivi l'examen des deux propositions de résolution tendant à créer des commissions d'enquête.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que la Commission, lors de la précédente réunion consacrée à ces propositions, avait oscillé entre deux positions : l'exigence absolue de transparence d'un côté, et, de l'autre côté, le souci d'éviter de soulever des difficultés supplémentaires dans ce dossier.

Votre Rapporteur a brièvement rappelé les développements de l'affaire *Executive Life*. La justice américaine a considéré qu'un dispositif de portage frauduleux avait été mis en place. Ce dispositif aurait permis le rachat tant de la compagnie d'assurance que de son portefeuille de « *junk bonds* ». D'intenses négociations se sont déroulées avec les parties françaises en 2003. L'accord négocié le 2 septembre dernier par le Gouvernement français pour le compte du CDR n'a pas abouti dans la mesure où il n'apparaissait pas de nature à garantir la sécurité juridique et la protection des intérêts de l'État. En définitive, une transaction sur le volet pénal de cette affaire a pu être obtenue début décembre 2003. Cet accord a été entériné fin janvier par un juge fédéral, ce qui permet de revêtir la transaction de l'autorité de la chose jugée. Par cet accord, qui met un terme aux poursuites pénales, les parties françaises acceptent de payer 770 millions de dollars sous forme d'amendes et de provisions pour le civil, dont 475 millions de dollars à la charge de l'État et une amende de 100 millions de dollars pour le Crédit lyonnais. Sur les 475 millions de dollars, 100 millions de dollars sont versés au titre de l'amende de la *Federal Reserve* et 375 millions de dollars constituent un à-valoir sur l'issue des procédures civiles. Les auditions sur le volet civil de l'affaire viennent de débuter et se poursuivront jusqu'au 28 juin 2004. En juillet, sera procédé à l'échange des rapports d'experts. Le procès civil lui-même devrait se dérouler vers le 15 février 2005, si aucun incident de procédure ne perturbe ce calendrier prévisionnel. En parallèle, une procédure de médiation a été confiée à M. Green, l'exposé des différentes parties étant prévu les 31 mars et 1er avril 2004.

L'impact de la création éventuelle d'une commission d'enquête sur l'instruction des différentes procédures judiciaires est une question fondamentale. Sur le plan pénal, si la transaction définitive revêt bien l'autorité de la chose jugée, le parquet américain n'a pas renoncé à l'exercice de toute action publique pour l'avenir, au cas où des informations, des documents ou des témoignages nouveaux, c'est-à-dire postérieurs au 1er décembre 2003, devaient être connus. Ainsi, un témoignage devant une commission d'enquête pourrait parfaitement être considéré comme un fait « nouveau » permettant l'ouverture d'une nouvelle action pénale. Ce risque, qui devrait s'estomper avec le temps, reste très fort aujourd'hui. De nombreuses personnes sont encore à l'affût de toute information. S'agissant du volet civil de l'affaire, il ne faut pas écarter l'hypothèse que ces mêmes

éléments « nouveaux » soient utilisés dans la procédure. Certes, les travaux d'une commission d'enquête peuvent conserver une grande confidentialité, mais des fuites sont toujours possibles. Le fait même d'entendre tel ou tel protagoniste serait impossible à tenir secret. Surtout, un rapport parlementaire comporterait nécessairement des éléments précis sur cette affaire et il ne saurait être question de prendre des risques inconsidérés. Le principe de précaution doit prévaloir.

Enfin, l'existence de procédures judiciaires en France sur la question centrale du portage ne doit pas être oubliée. Si l'obstacle que constituent ces procédures sur la possibilité de créer une commission d'enquête pourrait être contourné, le vrai problème demeure celui de la répercussion possible sur les procédures américaines. Afin d'avoir une vision d'ensemble sur cette affaire complexe, il est préférable d'attendre son dénouement judiciaire civil afin que toutes les conséquences financières en soient précisément connues. Bien que le sujet soit difficile et d'une grande complexité technique, il y a suffisamment de zones d'ombre dans ce dossier pour justifier pleinement la création d'une commission d'enquête, dans quelques mois, et faire toute la lumière sur l'affaire, y compris sur les conditions initiales et les faits remontant au début des années 1990. A ce titre, il est symptomatique que la proposition de résolution de M. Éric Besson et de ses collègues du groupe socialiste porte sur les conditions de négociations du Gouvernement actuel et ne remonte pas aux origines de l'affaire, c'est-à-dire à la gestion plus que critiquable du Crédit lyonnais à cette époque.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a approuvé totalement les conclusions du Rapporteur. Il a indiqué qu'il s'est reporté l'audition de M. Jean-François Hénin, effectuée dans le cadre de la commission d'enquête sur le Crédit lyonnais, le 15 juin 1994. Ce dernier a alors expliqué qu'il avait procédé en 1991 au rachat, conformément à la position du président de la banque, M. Jean-Yves Haberer, d'un portefeuille de mauvaises obligations détenues par la compagnie *Executive Life*. La banque est alors une banque publique, avec un conseil d'administration, et elle engage cette opération américaine appuyée par le ministre des Finances de l'époque. Cette opération sur le portefeuille d'obligations proprement dit est même couronnée en 1991 « meilleure opération financière de l'année » par un jury américain. Selon M. Hénin, il y avait de très gros risques s'agissant du portefeuille d'obligations : si ces obligations devaient être transformées en participations à la faveur de la réussite de l'opération, il aurait convenu de faire très attention à la législation américaine limitant strictement les possibilités de détention de parts par des banques dans des entreprises commerciales et industrielles. Cependant, M. Hénin n'évoque pas l'autre aspect du problème : le rachat de la « coquille », c'est-à-dire la compagnie *Executive Life* elle-même. Pour lui, le portage, d'ailleurs mis en place à la demande et avec l'accord du Commissaire des assurances de Californie, ne posait pas de problème.

Par la suite, le dossier a évolué en une véritable « guérilla franco-française » au lieu d'adopter des positions communes, les différentes parties prenantes françaises se sont présentées en ordre dispersé, n'hésitant pas à s'accuser les unes les autres pour se disculper, fournissant des documents qui se sont retournés contre la France.

C'est pourquoi le travail de la commission d'enquête sera nécessaire, et devra remonter jusqu'à l'origine des faits, en 1991. Les précédents ministres de Finances n'ont pas pris, à cet égard, la pleine mesure de la difficulté. Aujourd'hui, il convient de ne plus courir aucun risque. La transaction intervenue, aux États-Unis, au pénal ne garantit pas une sécurité absolue : le Parquet pourrait parfaitement ouvrir une procédure sur la base d'éventuelles nouvelles informations. En ce qui concerne le volet civil de l'affaire, les commissions d'enquête fonctionnent sur la base de la collecte de documents et d'auditions : or à travers ceux-ci, on risque de fournir ainsi de nouveaux documents aux plaignants qui pourraient alourdir le procès civil. Le moment n'est donc pas opportun : il faut attendre que la commission d'enquête puisse se dérouler sans créer aucun risque d'aggravation de la situation, tant au regard de la procédure pénale qu'au regard de la procédure civile.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. Gilbert Gantier** a rappelé que l'objet du dépôt de sa proposition de résolution consistait à appréhender les responsabilités de l'État, dans le but de déterminer les raisons qui conduisent le contribuable à payer. Le Rapporteur a souligné que toute la lumière n'a pas été faite sur cette question et le Rapporteur général a convenu de la nécessité d'une commission d'enquête. La condamnation pénale a atteint 475 millions d'euros. Il s'agit donc de savoir quelle faute a été commise au nom de l'État. Rechercher des éclaircissements en la matière ne correspond pas à une demande nouvelle. Par ailleurs, un procès civil ne pourrait aboutir que si des dommages civils existent. Une commission d'enquête permettrait de faire toute la lumière sur cette affaire. En outre, ses travaux pourraient, si elle le décidait, être secrets.

Après avoir rappelé qu'il avait précédemment souhaité que la création d'une commission d'enquête soit reportée après le règlement de l'affaire au civil, **M. Philippe Auberger** a souligné que ce point de vue était renforcé par les propos tenus par le Rapporteur et le Rapporteur général. Les spécialistes de la justice américaine soulignent qu'en dépit d'un accord de « plaider coupable », le dossier peut être réouvert si des éléments nouveaux apparaissent. Par ailleurs, la commission d'enquête devrait examiner non seulement les responsabilités ministérielles de l'époque, mais aussi le fonctionnement du CDR, dont la direction a changé en 1998, à l'initiative de M. Dominique Strauss-Kahn. Dès cette époque, des discussions ont eu lieu entre le CDR et la justice américaine, mais les projets d'accords ont été rejetés par le CDR. Il convient de savoir pourquoi. Pour

autant, il faut attendre que les affaires civiles et pénales soient achevées pour créer une commission d'enquête.

M. Alain Madelin a souligné que les différents intervenants ne parlaient pas du même sujet. L'enquête doit porter sur le fonctionnement du CDR et sur les modalités de cessions d'actifs du Crédit lyonnais dans le cadre d'opérations de défaisance. Elle devra se focaliser, exclusivement, sur les risques liés à l'affaire *Executive Life*. Il ne s'agit en aucun cas de refaire l'enquête américaine, la seule question qui doit trouver une réponse est la suivante : comment une affaire très profitable devient-elle une catastrophe pour le contribuable ? Il n'y a pas de risque d'interférence avec la justice américaine puisque la commission ne s'intéresserait qu'aux décisions prises au sein du CDR, afin de déterminer pourquoi le contribuable doit payer. Si la création de la commission d'enquête était reportée, le Parlement faillirait à sa mission, si par exemple la presse faisait la lumière sur cette affaire dans l'intervalle.

Après avoir rappelé que la précédente réunion de commission s'était conclue sur la nécessité de s'assurer que la création d'une commission d'enquête ne risquait pas d'affaiblir la position de notre pays, **M. Didier Migaud** a indiqué que les éléments fournis par le Rapporteur montraient que le risque, en l'état, existait. Il ne faut cependant pas avoir peur de la vérité, qui doit être établie. Il est paradoxal que de nombreuses autorités procèdent à des investigations et que l'Assemblée nationale ne le fasse pas. Il n'est donc pas acceptable que la création d'une commission d'enquête soit remise aux calendes grecques. La position de fond de la Commission a progressé puisque le Président, le Rapporteur général et le Rapporteur sont désormais favorables au principe d'une commission d'enquête, défendu par le groupe socialiste. Il convient, simplement, de connaître les délais de sa mise en place. S'il s'agissait d'un renvoi *sine die*, le groupe socialiste ne serait pas d'accord. Le principe de la création d'une commission d'enquête est donc acté. Il faut étudier les possibilités permettant à quelques membres de la commission des Finances de travailler sur ce dossier dès maintenant afin de ne pas donner le sentiment que la commission d'enquête est enterrée. D'ici à sa mise en place, il conviendra donc de trouver une formule de travail qui permette de ne pas fragiliser la position de la France, tout en assurant le contrôle du Parlement.

Votre Rapporteur a souligné que les risques présentés par une procédure civile sont bien réels. Il convient donc, pour l'instant, de ne pas alimenter le dossier des parties adverses par les investigations de l'Assemblée nationale. De plus, la possibilité de rouvrir l'affaire au pénal existe bel et bien. En effet, certaines personnes qui ont annoncé leur souhait d'être entendues par une éventuelle commission d'enquête n'ont pas été auditionnées par la justice américaine. Ce simple fait peut être considéré comme un élément nouveau permettant à celle-ci d'ouvrir à nouveau le dossier. S'agissant des profits et des pertes, le bénéfice de l'opération a été réalisé lorsque des actifs ont été vendus à Artémis, avant que la justice ne soit saisie du dossier. On sait donc comment les choses se sont passées.

M. Alain Madelin a indiqué qu'au contraire, les causes et les motivations ne sont pas connues. Il convient de faire la lumière sur les accords passés par M. Jean-François Hénin. Il s'agit donc d'une affaire franco-française.

Le Président Pierre Méhaignerie a affirmé que la commission d'enquête était absolument nécessaire, car certains éléments sont troublants. Pour autant, beaucoup de maladresses ont déjà été commises devant la justice américaine, il convient donc que le Parlement n'ajoute pas à la confusion. Créer la commission d'enquête aujourd'hui serait désespérer de notre intelligence. Si des éléments nouveaux apparaissent il y aura nécessairement réouverture d'une information judiciaire. M. Charles de Courson tient à la création d'une commission d'enquête, mais il est parfaitement convaincu qu'une création immédiate compliquerait la situation contentieuse.

M. Philippe Auberger s'est étonné du fait que M. Charles de Courson souhaite la création d'une commission d'enquête alors qu'il siège à l'EPFR, justement chargé de contrôler le CDR. À quoi sert l'EPFR ?

Le Président Pierre Méhaignerie s'est dit convaincu de la nécessité de créer une commission d'enquête mais compte tenu des risques actuels, il a indiqué qu'elle devrait l'être seulement au cours du premier semestre 2005.

M. Gilbert Gantier a rappelé que suite à la procédure pénale, le contribuable français était dans l'obligation de payer 770 millions de dollars. Si il y a sanction, il doit y avoir faute. Or, où est la faute ? La commission d'enquête a pour seul objectif de connaître les causes de cette pénalité.

Le Président Pierre Méhaignerie a proposé de soumettre au vote trois éléments. En premier lieu, la commission des Finances est favorable à la création d'une commission d'enquête. Cependant, il n'est pas pertinent de la créer pour l'instant car elle pourrait interférer avec les contentieux actuels. Par conséquent, il faut réexaminer la question de sa création au début de l'année 2005.

Votre Rapporteur a rappelé que ce vote entraînerait le rejet des propositions de résolution.

M. Alain Madelin a souhaité que la commission des Finances s'engage à réexaminer la question avant la fin de la législature.

M. Gilbert Gantier a fait observer que ce vote donnerait le sentiment à l'opinion publique que la commission des Finances est opposée au principe de la création d'une commission d'enquête.

Votre Rapporteur a rappelé qu'une commission d'enquête serait tenue par un délai de six mois pour rendre ses travaux si les propositions de

résolution étaient adoptées. Par conséquent, il faut les rejeter et réexaminer la question au début de l'année 2005.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé que la commission des Finances était favorable à la création d'une commission d'enquête, mais dans un délai différé. Il est nécessaire que le Parlement fasse toute la lumière sur ce sujet.

M. Didier Migaud a approuvé le principe d'une création différée d'une commission d'enquête, mais a souligné que la question devrait impérativement être réexaminée dans un délai raisonnable et non reportée *sine die.*

Le Président Pierre Méhaignerie a soumis au vote le principe d'une création différée de la commission d'enquête, le dépôt d'une nouvelle proposition de résolution en 2005 et en conséquence le rejet des propositions de résolution de M. Gilbert Gantier et de M. Éric Besson.

Votre Commission a émis un vote favorable à la proposition ainsi formulée par le Président et, en conséquence de ce vote, les propositions de résolution ont été *rejetées.*

N° 1463 – Rapport de M. François Goulard sur les propositions de résolution (n° 1102) et (n° 1281) deréation d'une commission d'enquête sur le fonctionnement du Consortium de réalisation (CDR) et l'affaire "Executive Life"