

Document
mis en distribution
le 6 juillet 2000

N° 2529

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 juin 2000.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN (1)
SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n° 2298) de M. Georges Sarre, *tendant à créer
une commission d'enquête sur la **gestion du consortium de réalisation (CDR)***.

PAR M. Dominique BAERT,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Banques et établissements financiers.

La commission des finances, de l'économie générale et du plan est composée de :
M. Henri Emmanuelli, *président* ; M. Didier Migaud, *rapporteur général* ; MM. Michel Bouvard, Jean-Pierre Brard, Yves Tavernier, *vice-présidents*, MM. Pierre Bourguignon, Jean-Jacques Jégou, Michel Suchod, *secrétaires* ; MM. Maurice Adevah-Poeuf, Philippe Auberger, François d'Aubert, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, François Baroin, Alain Barrau, Jacques Barrot, Christian Bergelin, Eric Besson, Alain Bocquet, Augustin Bonrepaux, Jean-Michel Boucheron, Mme Nicole Bricq, MM. Christian Cabal, Jérôme Cahuzac, Thierry Carcenac, Gilles Carrez, Henry Chabert, Didier Chouat, Alain Claeys, Charles de Courson, Christian Cuvilliez, Arthur Dehaine, Jean-Pierre Delalande, Francis Delattre, Yves Deniaud, Michel Destot, Patrick Devedjian, Laurent Dominati, Tony Dreyfus, Jean-Louis Dumont, Daniel Feurtet, Pierre Forgues, Gérard Fuchs, Gilbert Gantier, Jean de Gaulle, Hervé Gaymard, Jacques Guyard, Pierre Hériaud, Edmond Hervé, Jacques Heuclin, Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, MM. Michel Inchauspé, Jean-Pierre Kucheida, Marc Laffineur, Guy Lengagne, Jean-Marie Le Guen, Maurice Ligot, François Loos, Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, MM. Pierre Méhaignerie, Louis Mexandeau, Gilbert Mitterrand, Jean Rigal, Alain Rodet, José Rossi, Nicolas Sarkozy, Gérard Saumade, Philippe Séguin, Georges Tron, Jean Vila.

Sommaire

Pages

introduction

5

I.- Les conditions de création du CDR par la PRÉCÉDENTE majorité, comme la mission qui lui était assignée, ne prédisposaient manifestement pas cette entreprise publique à apparaître comme particulièrement rentable

7

II.- Le CDR a déjà en grande partie rempli sa mission

11

III.- Le CDR FAIT DÉJÀ L'OBJET DE NOMBREUX contrôles externes

17

IV.- Les différents instruments de contrôle du CDR ont permis au gouvernement de corriger Des ERREMENTS constatés après les premiers exercices de la structure de défaisance

21

V.- L'ÉVALUATION des pertes résultant du dispositif

23

VI.- Le Parlement dispose d'outils mieux adaptés à l'objet même de la proposition de résolution

27

EXAMEN EN COMMISSION

31

Annexe n° 1 : Les comptes de l'EPFR au 31 décembre 1998

41

Annexe n° 2 : Mise en œuvre des recommandations de l'Inspection générale des Finances

43

Annexe n° 3 : La modification comptable de 1998

47

Annexe n° 4 : Le coût global de la crise pour l'État

49

Laisser cette page blanche sans numérotation.

INTRODUCTION

Votre commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan est saisie d'une proposition de résolution (n° 2298) de MM. Georges Sarre, Jacques Desallangre et Jean-Pierre Michel visant à créer une commission d'enquête sur la gestion du consortium de réalisation (CDR), structure de défaisance de créances et de participations transférées par le Crédit lyonnais dans le cadre de son plan de restructuration de 1995.

Il ressort des dispositions combinées de l'article 6 de l'ordonnance précitée n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 140 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 proposition de résolution vise explicitement, et uniquement, le Consortium de réalisation, 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 (établissement public de financement et de restructuration).

La seconde l'est également, sous certaines réserves. En l'espèce, la réponse du Garde des sceaux à la notification de dépôt de la proposition de résolution, transmise au Président de l'Assemblée nationale le 9 mai 2000, indique : *si plusieurs informations judiciaires sont en cours concernant le Crédit lyonnais, dans lesquelles le CDR s'est porté partie civile, aucune procédure pénale mettant en cause la gestion de cette structure ne m'a été, en l'état, signalée* ».

Cette réponse corrobore les déclarations publiques de M. Raymond Levy, actuel président du conseil de surveillance du CDR, qui mentionnait, il y a quelques mois, l'importance de la dimension contentieuse dans l'activité courante du CDR, en rappelant *o*, « *le nombre d'actions judiciaires engagées tant au civil – plusieurs milliers, dont 1.200 importantes – qu'au pénal o* ». Il indiquait également que le CDR « *faisait l'objet [lui-même] d'actions judiciaires comme héritier de filiales du Crédit lyonnais* ». Le rapport annuel du CDR pour 1998 mentionne également l'existence de près de 90 instances pénales se greffant généralement sur les contentieux civils. S'y ajoutent des procédures judiciaires engagées à l'étranger, notamment par la justice américaine, dans le cadre de l'affaire *Executive Life*. La presse tient d'ailleurs l'opinion publique régulièrement informée des progrès et des difficultés, liées à l'ampleur de la tâche, des investigations des différents juges d'instruction chargés des dossiers relatifs aux filiales du Crédit lyonnais transférées au CDR.

En conclusion sur ce point, le champ de la commission d'enquête dont il est proposé la création ne serait donc pas restreint en ce qui concerne la gestion de l'entreprise elle-même, mais devrait, en revanche, sans doute écarter un grand nombre d'investigations concernant plus directement les anciennes filiales du Crédit lyonnais qui lui ont été transférées.

*

* *

L'examen de la recevabilité de la proposition de résolution n'épuise pas l'analyse qui doit en être faite. En effet, c'est légitimement que la gestion du Consortium de réalisation, par l'importance des montants en cause et les charges susceptibles d'en résulter pour l'État, et donc le contribuable, peut susciter l'interrogation des auteurs de la proposition de résolution.

I.– Les conditions de création du CDR
par la PRÉCÉDENTE majorité, comme la mission
qui lui était assignée, ne prédisposaient manifestement pas
cette entreprise publique
à apparaître comme particulièrement rentable

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 a été soumise au Parlement en 1995, et 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, dont le contexte et l'analyse sont détaillés dans les rapports de la commission des finances sur le projet de loi en question *o*.

Pour mémoire, l'économie générale du dispositif 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, assortis de 55 milliards de francs de passif, soit environ 135 milliards de francs d'actifs nets, 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 près de vingt avenants.

La répartition globale des actifs transférés était globalement la suivante :

Cinéma	Immobilier	Participations bancaires et financières	Portefeuille industriel et commercial
16 %	34 %	15 %	35 %
<i>Source : CDR</i>			

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 ρ , 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, amorti définitivement en 2014, et souscrire un coupon zéro pour une valeur de 10 milliards de francs ρ .

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, dans la limite de 50 milliards de francs. Enfin, l'État lui accorde des dotations en capital, de manière régulière mais insuffisante pour qu'il s'acquitte en temps voulu de ses échéances financières, et, *a fortiori*, pour équilibrer ses comptes, puisque sa situation nette était, à la fin 1998, négative de 86 milliards de francs (cf. annexe n°1).

Le rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1999 indique que le compte d'affectation spéciale des recettes de privatisation a financé l'an passé un versement de 3 milliards de francs, portant le total reçu par l'EPFR « à 31,4 milliards de francs depuis 1995, auxquels s'ajoute le produit de la privatisation du Crédit lyonnais. L'État est pour la première fois à jour de ses versements à l'EPFR. Les retards dans les versements de l'État à l'EPFR ont conduit celui-ci à payer 1,5 milliard de francs de retard depuis 1994 sur les remboursements de ses emprunts, dont encore 92 millions en 1999 ».

APPORTS DE L'état à l'EPFR					
<i>(en milliards de francs)</i>					
1995	1996	1997	1998	1999	Total 1995-1999
3,7	4,0	13,5	7,2	3,0 (*)	31,4 (*)

Source : rapport 1999 de l'EPFR, () Cour des comptes*

CDR a constitué en son sein cinq filiales, spécialisées par domaine de compétences :

- CDR-Créances, qui traite l'ensemble du portefeuille de crédit hérité des filiales bancaires transférées (SDBO, Banque Colbert, Abacus, Avenue Banque, SBT-Batif et IBSA). C'est dans ce pôle qu'a été réglé le dossier MGM (Métro-Goldwyn Mayer) – source majeure de perte – et la liquidation d'IBSA et de ses sociétés liées ;
- CDR-Participations, qui traite le portefeuille des participations

minoritaires dans des sociétés cotées ou non, héritées essentiellement de Clinvest et Clindus ;

- CDR-Entreprises, qui traite les participations majoritaires héritées principalement d'Altus, parmi lesquelles on retrouve les actifs du groupe Mallart (lesquels ont été au cœur du rapport de 1997 de l'Inspection générale des finances) ;
- CDR-Immobilier, qui constitue la continuation de l'Omnium immobilière de gestion (OIG), créée dans le cadre du premier plan de redressement du Crédit lyonnais pour céder les immeubles et certaines créances rattachées. Un dossier parmi les plus « lourds », en termes de conséquences financières, de ce pôle concerne les opérations du groupe Vaturi ;
- et CDR-Finance qui exerce la fonction de « banque » du groupe. Celle-ci est désormais la seule entité du groupe à disposer de l'agrément d'établissement de crédit.

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

A la fin de l'année 1999, dernier exercice pour lequel les comptes du CDR ont été arrêtés et publiés, le portefeuille encore à céder ne représentait plus que 39,6 milliards de francs (en valeur d'entrée, c'est-à-dire avant provisionnement), soit 22% du volume initial d'actifs.

évolution des cessions annuelles					
	1995	1996	1997	1998	1999
Cessions de l'année (<i>en % de la valeur initiale de transfert</i>)	15	27	18	9	10
Cumul des cessions (<i>en % du total des valeurs transférées</i>)	15	42	60	69	79
<i>Source : CDR</i>					

En valeur nette, les actifs restant à céder ne représentaient plus au 31 décembre 1999 que 17,9 milliards de francs, répartis quasiment en trois tiers entre créances, titres et immeubles.

ACTIFS DEMEURANT à réaliser au 31 décembre 1998 <i>(En % des valeurs nettes comptables)</i>		
Créances	Titres	Immeubles
37%	32% ()	31%
<i>Source : CDR</i>		

A l'horizon 2002, le CDR ne devrait plus être propriétaire que d'environ 2 milliards de francs de créances, et pourrait disparaître en tant que structure de cantonnement.

A la fin 1999, le CDR s'était en particulier défait de la plupart de ses principales participations cotées ou publiques (titres du groupe Bouygues, Usinor –pour partie-, Air France, AOM Participations, Framatome, Aerospatiale, groupe Stéria, Alcatel ; Pechiney, DMC, etc...). Il a également cédé des participations non cotées importantes (Artémis

– holding familial de François Pinault –, le fabricant de bennes Marrel, la Foncière Euris, les sociétés d'informatique Concept, CCMX, Mediatec). Dans le domaine immobilier, ont été vendus les golfs hérités

d'Altus Finance ainsi que la station de ski de Flaine, les immeubles Balzac-saint Honoré, l'ancien siège de la CFAO (Place d'Iéna). D'importantes lignes de créances ont également été cédées (dont le portefeuille de droits cinématographiques).

A la fin de l'année 1999, le CDR détenait encore :

- quelques participations importantes (Compagnie des Glénans, Groupe Vendôme Rome, Usinor, Fimalac, Aventis, AGF, Alcatel),
- quelques entreprises (Transalliance participations, Exane –cédée depuis-, Finacor, Saged),
- beaucoup d'immeubles de bureaux, dont la galerie commerciale du Havre, à Paris, et des bureaux réunis dans la Foncière Saint-Georges, qui devraient être prochainement vendus par appel au marché, pour une valeur qui devrait atteindre environ 4 milliards de francs.

L'analyse des résultats des cessions constitue l'un des objets de cette proposition de résolution. Quoique ce rapport ne soit pas le lieu d'une étude exhaustive, les éléments disponibles permettent d'indiquer, que, sur les 81% d'actifs cédés, soit environ 145 milliards de francs (en valeur brute lors du transfert initial), le taux de récupération a oscillé, annuellement, entre un minimum de 70 % en 1996 et même 59 % en 1998, et un maximum de 91 % en 1999.

Ces taux de récupération, qui en moyenne ne se sont donc pas révélés aussi faibles que l'on aurait pu le craindre, correspondent malgré tout à des pertes chiffrées en dizaines de milliards de francs. Ils appellent plusieurs commentaires :

1) si, généralement, les cessions se traduisent par des pertes, ce qui apparaît une conséquence quasi-inéluctable du contexte qui a présidé à sa création, le CDR a néanmoins réalisé des plus-values, parfois très significatives.

Celles-ci ne résultent pas nécessairement d'un choix erroné des critères initiaux de transferts des actifs. En effet, le CDR a pu bénéficier de l'orientation favorable de l'économie en général et, pour les cessions de titres, des cours de la Bourse, dont le dynamisme lui a permis, par exemple, de céder ses titres Bouygues en bourse à un prix très supérieur à la valeur inscrite au bilan. Cette orientation favorable, ainsi que le niveau de provisionnement vraisemblablement très prudent retenu lors de la réforme

comptable de 1998 expliquent en grande partie les résultats favorables de 1998, (avec 2,6 milliards de francs de plus-values et la reprise de 1,5 milliard de francs de provisions) et de 1999 (5,3 milliards de francs de plus-values et une reprise de 1,1 milliard de francs de provisions).

D'autre part, certaines cessions ont fortuitement bénéficié d'évolutions également favorables de la politique industrielle française. C'est cette dernière qui permet de comprendre pourquoi la cession des titres d'Aérospatiale, en 1999, a pu dégager une plus-value de 1,85 milliard de francs, à la faveur de la création d'EADS, alors que ces titres étaient, jusqu'alors, considérés comme illiquides et donc provisionnés. En l'occurrence, c'est d'ailleurs l'État qui a racheté les titres d'Aérospatiale-Matra, pour un prix total de 5,2 milliards de francs.

En tout état de cause, ces plus-values ont permis de réduire à due concurrence la dette de CDR vis-à-vis de l'EPFR, et, par conséquent, la charge qui sera assumée *in fine* par l'État ;

2) le taux de récupération sur les cessions devrait normalement aller, sur les exercices à venir, en décroissant, puisque les actifs demeurant à céder ne sont pas, par nature, les plus faciles à vendre. Par ailleurs, une fois les titres principaux cédés, le CDR conservera un grand nombre de lignes de créances bancaires, qui font, pour beaucoup, l'objet de contentieux. Leur traitement ne peut qu'être long, difficile, et sans doute peu rentable ;

3) certaines participations, quoique représentatives de valeur, ne peuvent être cédées qu'à un très petit nombre d'acquéreurs potentiels, qui n'ont, à l'évidence, aucun intérêt à se montrer généreux.

Le cas de la cession de la participation de près de 25% du capital d'Artemis constitue un exemple clair de ce type de participations qualifiables de « captives ». En l'occurrence, le CDR avait refusé une première proposition de rachat de 1 milliard de francs. La cession s'est finalement opérée au prix, économiquement plus acceptable, de 4,1 milliards de francs, après rachat par l'EPFR lui-même des titres au CDR à leur valeur de transfert et au terme d'une procédure dont les épisodes ont été précisés par le rapport du conseil d'administration de l'EPFR, mais également amplement retracés par la presse.

Le cas de la participation de près de 40% du CDR dans la Compagnie des Glénans, encore à céder, en constitue un autre exemple significatif, cette fois pour l'avenir. Cette participation est en effet porteuse de valeur, puisque la Compagnie des Glénans est l'une des sociétés qui

contrôlent le groupe de Vincent Bolloré. Mais les acheteurs potentiels étant, à l'évidence, en nombre très restreint, les conditions de la cession ne peuvent que faire l'objet d'après négociations ;

4) certains dossiers de cessions ont fait l'objet, avant 1997, de pressions diverses, rendant la tâche du CDR particulièrement difficile.

Le cas d'AOM en constitue une illustration, dont, là aussi, la presse s'est largement fait l'écho. En l'espèce, la gestion d'AOM, filiale détenue par CDR, lui a largement échappé dès lors que le nouveau président d'AOM a manifesté, semble-t-il avec le soutien du Gouvernement de l'époque, une forte volonté d'indépendance vis-à-vis de son actionnaire, en cherchant notamment à privilégier un rapprochement avec Air Liberté, alors en déconfiture, conduisant à terme AOM à envisager sa reprise. Cette opération aurait fait sortir le CDR de la logique qui lui est fixée par la loi, c'est-à-dire la cession des actifs à des opérateurs privés et non la reprise d'entreprises à restructurer. Cette affaire, dont le déroulement pourrait sans doute appeler des investigations approfondies, s'est cependant, *in fine*, terminée en 1999 dans des conditions acceptables, par la cession à Swiss Air et au groupe Marine Wendel.

S'agissant de la gestion-même du CDR lui-même, certains aspects pourraient également appeler un examen spécifique. En effet, sur près de 5 milliards de francs estimés pour le coût de fonctionnement du CDR sur sa période d'activité, certains postes apparaissent singulièrement importants :

– les honoraires aux avocats, conseils divers, commissaires aux comptes, quoiqu'en baisse tendancielle, représentent une charge considérable (821 millions de francs en 1996, 755 millions de francs en 1997, 492 millions de francs en 1998, 317 millions de francs en 1999). Ces interrogations ont d'ailleurs été soulevées dans le cadre des rapports annuels du conseil d'administration de l'EPFR pour 1998 et 1999. Le mode de sélection des cabinets concernés ne manque pas, par ailleurs, de susciter des interrogations.

– les rémunérations moyennes des personnels apparaissent élevées (450.000 F de salaire brut moyen en 1999, 510.000 F en 1996), ce qui, s’agissant d’une moyenne, sous-tend des rémunérations sans doute importantes des postes de direction, et/ou une certaine « souplesse » dans l’évolution de la masse salariale globale.

De même, il y a lieu de s’interroger sur le maintien d’une structure juridique encore bien complexe, contrairement aux recommandations de la mission de l’IGF (cf. annexe 2). Sa simplification aurait normalement dû accompagner tant la réforme de la stratégie opérée en 1998 (cf. *infra*) que la diminution du volume des actifs à céder. Il n’est pas certain que la mise en place de ce que le CDR appelle le « compactage » des structures – qui consiste à faire disparaître les structures devenues sans activité et à simplifier l’organigramme –, soit, en pratique, suffisante dans la mesure notamment où elle n’affecte pas les structures des pôles eux-mêmes.

Laisser cette page blanche sans numérotation.

III.— Le CDR FAIT DÉJÀ L'OBJET

DE NOMBREUX CONTRÔLES EXTERNES

Nombreux sont les organismes ou missions chargés de contribuer au contrôle du CDR.

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. Les autres membres du conseil sont deux représentants de l'État (dont l'un émane du Trésor), et son président, nommé par décret ^o. Si l'EPFR ne joue qu'un rôle d'orientation dans la gestion du CDR, et ne dispose pas de moyens propres, son secrétariat général étant assuré par la direction du Trésor, il bénéficie en revanche des informations que lui transmet la mission de contrôle. La mission de l'EPFR consiste à se prononcer sur les orientations stratégiques du CDR. Le Conseil d'administration de l'EPFR ne se prononce pas systématiquement sur les dossiers individuels de cessions. Toutefois, il a été tenu informé des activités du comité consultatif de contrôle, lui-même chargé de donner des avis sur les dossiers de montants élevés (cf. *infra*). Certaines des cessions les plus importantes ont en particulier fait l'objet d'informations approfondies du Conseil (notamment AOM, lorsqu'il a été envisagé de lui faire reprendre Air Liberté). De même, l'EPFR entend régulièrement les dirigeants du CDR. Enfin, l'EPFR établit annuellement un rapport destiné à la fois au ministre chargé des Finances et au Parlement.

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 notamment demandé de procéder à des investigations concernant les honoraires, la réforme comptable du CDR, l'évaluation des provisions pour dépréciation d'actifs, et les suites données au rapport de l'IGF. La mission dispose de deux agents habilités par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, et d'un secrétariat.

La commission de privatisation, la commission des participations et des transferts et les services du ministère de l'Économie et des Finances, interviennent dans les procédures, en application de la loi dite de respiration du secteur public, lorsqu'il s'agit de cessions de participations majoritaires concernant des entreprises dont les effectifs sont significatifs ρ . La commission de privatisation et la commission des participations et des transferts ont été appelées à formuler des avis conformes dans au moins quatre dossiers de cessions de participations majoritaires détenues directement ou indirectement par le CDR, entre 1996 et 1999 ρ . Dans un cas (cession de Mory), le dossier initial a d'ailleurs été rejeté par la commission, conduisant à une valorisation supérieure dans la cession finalement mise en place.

L'Inspection générale des finances, dans le cadre d'une mission lourde, mandatée par le ministre de l'Économie et des Finances utilisant son pouvoir de déclenchement de tout contrôle sur le CDR qu'il jugerait nécessaire, 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. Même si ces rapports, à ce jour, n'ont pas encore été intégralement communiqués à votre Rapporteur, qui a néanmoins pu apprécier le degré de mise en œuvre de ses propositions (cf. annexe n° 2)-leurs conclusions sont pour l'essentiel connues de l'opinion publique, par les extraits qu'en a publiés la presse, ainsi que par un ouvrage récemment paru.

La Cour des comptes, et plus précisément sa première chambre, a, pour sa part, mis en œuvre un lourd programme de contrôle à la fois du Crédit lyonnais, du CDR et de l'EPFR, en y affectant d'importants moyens

humains. Le rapport particulier sur les comptes et la gestion du groupe Crédit lyonnais pour les exercices 1994 à 1998 a été transmis à la commission des Finances en septembre 1999. Ce rapport consacre sa première partie à l'historique de la gestion de la crise, et en particulier à la mise en œuvre du second plan de redressement, à partir de 1995. Il chiffre également le coût global, estimé au 31 décembre 1998, de la crise pour l'État. En ce qui concerne le CDR, le contrôle de ses comptes et de sa gestion, pour les exercices 1995-1998, est en voie d'achèvement. A l'issue de la phase contradictoire de la procédure, le rapport particulier sera transmis à la commission des finances, s'agissant d'une entreprise publique, en application des articles L.135-3 et L.135-5 du code des juridictions financières. L'EPFR, établissement public administratif, est, pour sa part, soumis au contrôle obligatoire de la Cour, en tant qu'établissement public doté d'un comptable public ρ . Ce contrôle est prévu pour l'année en cours. Il y a donc lieu de considérer que **la Cour a déjà procédé au contrôle (ou est sur le point de l'achever) de l'ensemble du champ des préoccupations mentionnées par les auteurs de la proposition de résolution.**

La Commission européenne intervient également dans les procédures de cessions du CDR, dès lors que celles-ci peuvent 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, par exemple dans le cas de la cession de *Stardust Marine* (entreprise de location de bateaux). Par ailleurs, la Commission est demeurée attentive à toutes les modifications de l'organisation financière de l'opération de défaisance, s'agissant notamment de leur incidence sur le Crédit lyonnais.

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 des Finances** sont également à même d'analyser les résultats du CDR, comme le montrent les travaux effectués chaque année, à l'Assemblée nationale, par le rapporteur spécial sur les comptes spéciaux du trésor et les entreprises publiques, qui, en l'occurrence, est aussi le rapporteur de la présente proposition de résolution. 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 2000, mentionne-t-il les réponses faites par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie aux questions de votre rapporteur portant sur les

opérations effectuées par le CDR, et sur l'évolution des actifs à réaliser. Cet examen annuel pourrait 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. On observera également que, par souci de transparence, le ministre a pu être amené à informer la commission des Finances de certains problèmes spécifiques *o*.

Quant aux opérations individuelles de cessions, les plus importantes d'entre elles ont initialement été soumises à l'avis **du comité consultatif de contrôle**, composé de six membres issus des grands corps de contrôle de l'État et présidé par le Président du conseil d'administration de l'EPFR. A la suite de la réforme de 1998 (cf. *infra*), ses pouvoirs ont été transférés à un organe statutaire du CDR, mais externe à sa gestion directe : son conseil de surveillance – dont le président de l'EPFR est lui-même vice-président – qui prend, dans ce cas, le nom de **comité de cessions-investissements**.

Certes, la multiplication des organes de contrôle ne garantit pas, loin s'en faut, l'absence de tout comportement répréhensible ou critiquable. On peut même penser que le croisement des contrôles peut parfois s'avérer contre-productif, notamment si aucun d'entre eux n'a les moyens d'exercer convenablement ses prérogatives, ou s'il n'a pas le pouvoir d'être entendu et suivi face aux pressions susceptibles de s'exercer *o*, comme l'exemple du Crédit lyonnais l'a suffisamment démontré.

En tout état de cause, une commission parlementaire d'enquête, ne rajouterait qu'un élément supplémentaire aux organes déjà en place, qui ont fait preuve d'une réelle efficacité, tout en se plaçant dans un domaine très technique, pour lequel elle n'est pas nécessairement la mieux armée.

IV.— Les différents instruments de contrôle du CDR ont permis au gouvernement de corriger
Des ERREMENTS constatés après les premiers exercices de la structure de défaillance

Le fonctionnement du CDR a déjà donné lieu à une réorganisation profonde, par l'actuel gouvernement, en décembre 1997, visant à améliorer ses résultats et à réduire les pertes subies, indirectement, par l'État. En effet, constatant que l'organisation et les orientations fixées initialement au CDR étaient porteuses d'effets pervers, mis en évidence par les rapports précités, le ministre chargé de l'économie et des finances, M. Dominique Strauss-Kahn, a substantiellement modifié l'organisation de la défaillance du Crédit lyonnais. Cette réforme, présentée par le ministre à votre commission des Finances le 16 décembre 1997, a d'ores et déjà corrigé la majeure partie des dysfonctionnements relevés dans les rapports de l'Inspection générale des finances, et mentionnés par les auteurs de la proposition de résolution. Elle a consisté à :

- transformer le statut du CDR, de société par action simplifiée détenue par le Crédit lyonnais, en société à directoire et conseil de surveillance, dont la propriété a été transférée à l'EPFR, en conséquence de la privatisation du Crédit lyonnais. Cette modification s'est accompagnée du renouvellement des dirigeants du CDR, M. Raymond Lévy devenant président du conseil de surveillance, en remplacement de M. Michel Rouger, qui a accepté d'anticiper le terme de ses fonctions. Ce changement de statut permettait également d'ouvrir l'organe de représentation de l'actionnaire à des professionnels reconnus au-delà des dirigeants des filiales de l'établissement. Le président du directoire a également changé, ultérieurement, en février 1999, M. Jean-Arnaud de Lasa remplaçant M. François Lemasson, nommé Gouverneur du Crédit foncier ;
- demander au CDR de sortir d'une logique exclusivement liquidative, assortie d'un calendrier impératif de cessions, qui n'assurait pas les conditions optimales de cessions des titres et créances qui lui avaient été transférées, au profit de l'élaboration d'une stratégie annuelle, fondée sur la recherche de la valorisation maximale et de la limitation des pertes pour le contribuable ;
- éviter toute intervention de l'État auprès du CDR, autre que conduite par le souci de préserver en toutes circonstances les deniers de l'État, de façon à faire prévaloir une logique de responsabilité et d'indépendance ;
- donner au président du CDR l'instruction de saisir systématiquement la

justice, chaque fois que ce serait nécessaire.

Par la suite, la direction du CDR a également modifié les conventions comptables applicables aux comptes de l'entreprise (cf. annexe n°3). Ainsi, les actifs encore détenus par le CDR sont-ils, à compter de 1998, comptabilisés pour leur valeur réelle estimée, et non plus à leur valeur nominale d'entrée dans la société, sans aucune provision, ce qui était jusqu'alors le cas. En conséquence, et en contrepartie, l'EPFR a dû consentir un lourd abandon de créances du montant correspondant aux dotations aux provisions, soit 65 milliards de francs. Cet abandon de créances a été imputé sur le prêt participatif qu'il a accordé au CDR, ramenant son solde restant dû, à la fin de l'année 1998, à 17,8 milliards de francs ϕ . Parallèlement, les « risques non chiffrables » au 31 décembre 1997 portant sur les actifs du CDR ont été transférés directement à l'EPFR.

Pour le CDR, cette modification présente l'avantage de fixer des objectifs minimaux de travail aux gestionnaires du CDR, même si elle a l'inconvénient d'obscurcir l'appréciation des pertes réalisées par rapport aux valeurs de transfert des actifs du Crédit lyonnais. En revanche, cet abandon de créances massif n'a pas modifié la charge finale pour l'EPFR, et pour l'État, mais a simplement anticipé les abandons de créances qu'il aurait, en tout état de cause, dû accepter au fil des cessions à venir.

V.– L'ÉVALUATION des pertes résultant du dispositif

Le dernier chiffre communiqué par le CDR relatif à l'estimation de la charge globale du cantonnement s'élevait, au 31 décembre 1999, à 77,3 milliards de francs, en baisse marquée par rapport à l'estimation de fin 1998 (86,6 milliards de francs), de fin 1997 (96,4 milliards de francs) et de fin 1996 (100,2 milliards de francs).

L'estimation par le CDR du coût prévisionnel du cantonnement se décompose à la fin de l'année 1999 de la manière suivante :

- charge globale sur cessions d'actifs et hors bilan, et pertes nettes sur engagements et litiges, déduction faite des plus-values latentes : 74,6 milliards de francs ;
- charges nettes d'exploitation (frais généraux et frais financiers nets du rendement des actifs gérés) estimée sur toute la durée du cantonnement : 2,7 milliards de francs . Ce montant prévisionnel a été sensiblement réduit par rapport aux estimations des trois exercices précédents(4,9 milliards de francs), qui avait un caractère forfaitaire. La conservation, plus longue que prévue initialement, de certains titres très rentables, et, de manière générale, l'amélioration marquée du rendement des actifs –loyers et dividendes- en 1998 et 1999, ont permis jusqu'à présent de quasiment équilibrer les charges d'exploitation. En revanche, à partir de 2001, la forte diminution du volume du portefeuille ne permettra plus de financer les charges d'exploitation par le produit net bancaire.

La baisse sensible constatée entre 1998 et 1999 (-9,3 milliards de francs) traduit les bons résultats de 1999 et son extrapolation sur le solde du portefeuille. La conjoncture économique favorable a permis au CDR d'encaisser, en 1999, 17 milliards de francs de cession d'actifs (21% de plus qu'en 1998), en dégagant sur celles-ci une plus-value de 5 milliards de francs par rapport à la valeur d'entrée ayant servi de base au calcul de l'abandon de créances global de l'EPFR de 1999. **Le changement de stratégie décidé par le Gouvernement en 1997 semble donc s'être avéré particulièrement opportun et fructueux, puisque les pertes, prévues à la fin de 1999, pourraient être inférieures de 20% aux estimations de 1996 (soit 20 milliards de francs).**

Il faut cependant ajouter à ce montant les « risques non chiffrables », maintenant directement pris en charge par l'EPFR. Le CDR les a évalués forfaitairement, à la fin de l'année 1998, à 3,8 milliards de francs. Leur montant pourrait être compris, selon les appréciations actuelles, entre 4 et 10 milliards de francs. L'importance de cette fourchette résulte d'inconnues majeures. Tel est évidemment le cas de la procédure engagée par le commissaire californien aux assurances contre les protagonistes du rachat indirect de la société américaine d'assurance en faillite *Executive Life*, et de son portefeuille de « *junk bonds* » par *Artemis*, par l'intermédiaire d'*Altus Finances* et de la MAAF.

Inversement, certaines procédures engagées à l'initiative du CDR, pourraient lui permettre de bénéficier de substantielles indemnités de dommages, si l'on se réfère notamment aux sommes considérables (22 milliards de francs) réclamées par le CDR devant le Tribunal de grande instance de Paris en janvier dernier, à l'encontre du groupe d'audit KPMG, en raison de sa certification sans réserve des comptes du CLBN, – filiale néerlandaise du Crédit lyonnais –, alors que certains encours du CLBN étaient déjà irrémédiablement compromis.

L'estimation du coût total de l'opération de cantonnement doit enfin tenir compte des frais de portage par l'EPFR du prêt qui a financé le rachat au Crédit lyonnais des actifs extraits de son bilan. Au 31 décembre 1998, ces frais financiers s'élevaient déjà à 32 milliards de francs ⁰, dont 1,4 milliard de francs d'intérêt de retard dus à l'insuffisance de dotation en capital de l'EPFR par l'État. Ce montant ne tient cependant pas compte des frais financiers encore à venir, qui dépendront de l'évolution des taux d'intérêt et du profil d'amortissement de l'emprunt, d'ici 2014.

A la fin de l'année 1999, le coût total pouvait donc être estimé, en première approximation, et en francs courants, à un minimum de 113 milliards de francs, en retenant la valeur basse du montant des risques non chiffrables, et sans tenir compte des frais de portage futurs de l'EPFR.

Ce coût a d'ores et déjà été en partie financé, pour 31,4 milliards de francs, par les dotations en capital versées par l'État à l'EPFR, et pour 34,5 milliards de francs, par le produit de la privatisation du Crédit lyonnais, reçu par l'EPFR. Le solde demeurant à financer, hors frais de portage futurs, et sous réserve d'un montant de risques non chiffrables supérieurs à 4 milliards de francs, s'élève donc, toujours en première approximation et en francs courants, à un minimum de 47,5 milliards de francs.

La Cour des comptes a réalisé un chiffrage beaucoup plus précis et complet du coût total pour l'État de la gestion de la crise du Crédit lyonnais (cf. annexe n°4), au 31 décembre 1998, c'est-à-dire sans tenir compte des bons résultats enregistrés en 1999, qui n'étaient alors pas connus. En

fonction de la valeur du taux d'actualisation retenu, le coût de la défaisance a été estimé par la Cour de 115 à 122 milliards de francs. Celui-ci inclut le montant des pertes actualisées (57 à 67 milliards de francs), les coûts de portage actualisés (36 à 44 milliards de francs), la neutralisation du prêt du Crédit lyonnais à l'EPFR (15 milliards de francs) et les intérêts de retard payés par l'EPFR au Crédit lyonnais entre 1994 et 1998. Ces montants devraient cependant être diminués d'environ 9 milliards de francs pour tenir compte des résultats de 1999, ce qui ramènerait la fourchette précitée de 106 à 113 milliards de francs.

De son côté, le bilan patrimonial de la privatisation du Crédit lyonnais a été apprécié par la Cour en considérant :

- positivement, les produits de sa privatisation (34,5 milliards de francs), de la cession supplémentaire éventuelle des 10% encore détenus par l'Etat (6,7 milliards de francs), et de la clause de retour à meilleure fortune de 1995 à 1998 (610 millions de francs),
- négativement, la valeur de l'actif net du Crédit lyonnais à la fin de l'année 1990 (22,4 milliards de francs), accrue des apports en capital par cession de titres de 1991 à 1993 (4,9 milliards de francs), et de l'augmentation de capital de 1994 (3,5 milliards de francs). Le Crédit lyonnais ayant une valeur au début de la décennie, le bilan net de la privatisation doit la retrancher du produit de la privatisation elle-même.

En valeur courante de 1999, le bilan patrimonial de la privatisation, nette de la valeur d'origine du groupe, ne serait que de 11 milliards de francs. Après actualisation, il se réduirait même à 1,7 milliard de francs.

Ce chiffrage, sous la réserve des hypothèses d'actualisation qui le sous-tendent, montre que le coût global actualisé pour l'État ne serait que peu réduit par l'opération de privatisation, pour autant que l'on tienne compte de la valeur initiale du Crédit lyonnais et des apports en capital antérieurs au plan de redressement de 1995. En tout état de cause, il est clair que l'équilibre des pertes par le produit de la privatisation, avancé par la précédente majorité pour justifier le recours à la formule du cantonnement (en lieu et place d'une recapitalisation du groupe), risque d'être assez éloigné de la réalité.

LAISSER CETTE PAGE BLANCHE SANS NUMEROTATION

VI.– Le Parlement dispose d’outils mieux adaptés à l’objet même de la proposition de résolution

Les analyses qui précèdent montrent que des investigations du Parlement sur le CDR ne seraient manifestement pas inutiles.

En l’occurrence, la proposition de résolution prévoit deux axes principaux :

a) l’analyse des principes et recommandations ayant prévalu lors de la constitution du CDR, et, plus particulièrement, les critères de choix et d’évaluation des créances transférées au CDR, ainsi que les orientations générales du CDR ;

b) la gestion par le CDR des différentes cessions d’actifs, notamment les prix et procédure de cessions, le rôle et les responsabilités des différents protagonistes.

Le premier thème d’investigation a déjà donné lieu à une réforme récente par l’actuel Gouvernement, ainsi qu’il a été précédemment indiqué, dont on ne peut nier qu’elle a déjà porté ses fruits.

De surcroît, disposant du rapport que lui a établi la mission de contrôle du CDR sur les suites données au rapport de l’IGF, le conseil d’administration de l’EPFR a tout à fait les moyens d’assurer un suivi de ces prescriptions, et donc d’en permettre la pleine mise en œuvre, s’il le juge utile ou nécessaire.

S’agissant du second domaine d’investigations envisagées, celui-ci apparaît, par nature, très technique. De plus, la commission des Finances bénéficiera prochainement des résultats des travaux de la Cour des comptes déjà ou bientôt achevés, portant sur les mêmes questions : un tome spécifique de ce rapport est d’ailleurs exclusivement consacré à un examen approfondi de ces cessions individuelles (en en présentant notamment un bilan financier). Enfin, il convient de rappeler que les éventuelles recommandations pour l’avenir ne concerneront plus qu’une petite partie des actifs initialement transférés par le Crédit lyonnais, même si cette partie présente, structurellement, les difficultés de cessions les plus aiguës et ne laisse qu’une faible marge de manœuvre au CDR.

Par ailleurs, si les principales interrogations des auteurs de la proposition concernent la période antérieure à la réforme de 1998, il n'en demeure pas moins que les travaux de la commission d'enquête perturberont le fonctionnement courant de l'ensemble du dispositif. Il est en particulier à craindre que la solennité de la création d'une commission d'enquête sur le CDR porte atteinte à la légitimité et à la crédibilité – notamment vis-à-vis des futurs acquéreurs ou des débiteurs – de son actuelle direction, alors que celle-ci œuvre maintenant dans un cadre clarifié et assaini, et pour accomplir une mission dont la difficulté ira croissant. De surcroît, mais naturellement plus accessoirement, la tâche difficile consistant à gérer la fin de vie du dispositif, tout en veillant à maintenir une motivation suffisante des personnels, n'en serait sans doute pas simplifiée.

Dans ces conditions, une commission d'enquête ne constitue sans doute pas l'outil parlementaire le mieux adapté pour répondre aux interrogations soulevées par les auteurs de la proposition de résolution. Cette mission pourrait être aussi, sinon plus, efficacement remplie par la commission des Finances, en se plaçant dans le cadre plus circonscrit des questions et investigations spécifiques du rapporteur spécial sur les comptes spéciaux du Trésor et les entreprises publiques.

Au demeurant, et contrairement à ce que l'on pourrait penser, cette solution conférerait un pouvoir d'investigation plus étendu, dans l'immédiat, au rapporteur spécial de la commission des Finances, par rapport à une commission d'enquête. En effet, à mon initiative, et avec le soutien du Président et du Rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, le Parlement a adopté, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2000, actuellement déféré au Conseil constitutionnel sur un autre point, un article permettant la levée du secret professionnel des commissaires aux comptes, des agents des services financiers, et des autorités publiques de contrôle et de régulation vis-à-vis du rapporteur désigné pour suivre et apprécier la gestion des entreprises publiques. De plus, en s'inspirant des dispositions régissant les pouvoirs des rapporteurs de la Cour des comptes, ce dispositif prévoit que le refus éventuel de communiquer les documents et informations demandés par les rapporteurs spéciaux devrait être sanctionné pénalement, de façon à garantir l'entière application de ces pouvoirs d'investigation. Cet article ayant été adopté conforme par le Sénat en première lecture du projet de loi de finances rectificative, il devrait entrer en vigueur avant la fin du mois de

juillet, et être, le cas échéant, utilisable pour le rapport spécial sur les entreprises publiques dès l'automne. Il ne fait guère de doute que l'ensemble de cet élargissement des pouvoirs des rapporteurs spéciaux pourra s'avérer utile, sinon nécessaire, dans le cadre d'investigations relatives à la gestion du CDR et, en particulier, à la cession de ses filiales et de ses actifs, en permettant d'entendre les commissaires aux comptes du CDR qui y ont été associés. La levée du secret professionnel est également nécessaire, juridiquement, vis-à-vis de la mission de contrôle du CDR.

Certes, s'agissant des commissions d'enquête, l'Assemblée nationale a adopté un dispositif proche, dans le cadre de la première lecture du projet de loi relatif aux nouvelles régulations économiques. Mais, d'une part, ce projet de loi ne sera certainement pas promulgué avant l'automne. D'autre part, il n'autorise la levée du secret professionnel que pour les autorités de contrôle ou de régulation, -et de manière explicite la commission bancaire-, et les agents des services financiers, sans mentionner les commissaires aux comptes.

Le dossier du CDR pourrait également être étudié de manière approfondie dans le cadre d'une réflexion plus large sur les structures de défaisance, conduite par le Haut conseil du secteur public, – que votre rapporteur a l'honneur de présider –. Ce conseil, conformément aux souhaits émis par le Gouvernement lors de la discussion du projet de loi sur l'épargne et sur la sécurité financière, est désormais transformé en Haut conseil du secteur financier public et semi-public ⁰. La récente publication du décret organisant cette transformation (décret n°2000-440 du 23 mai 2000 relatif au Haut conseil du secteur financier public et semi-public) devrait lui permettre de se réunir et d'arrêter son programme de travail.

*

* *

S'il n'a pas obtenu, après plusieurs entretiens et contacts, tous les documents souhaités (notamment le rapport de la Cour des comptes, encore non communicable) – la brièveté du délai imparti pour répondre à la proposition de création de commission d'enquête n'autorise pas de larges investigations – votre Rapporteur n'en a cependant pas moins enregistré nombre d'informations concordantes.

Par construction même, une structure d'organisation comme le CDR ne peut que prêter à contestation, car, *in fine*, nombreux en sont les champs possibles :

- la valeur d'entrée des actifs sur les livres du CDR (inscrite à l'origine

dans le catalogue des actifs), les provisions et amputations de valeur réalisées ensuite, les valeurs de cessions, et *a fortiori* le mode d'évaluation des actifs pour leur cession ;

- la qualité des procédures de cession, notamment leur plus ou moins grande transparence, et les garanties prises par le CDR sur le paiement à terme des soldes de cessions ;
- le niveau élevé du coût des prestations des honoraires d'avocat et de conseil, surtout semble-t-il au regard du travail accompli ;
- la réalité de la concertation préalable interne au CDR sur tel ou tel dossier : nombre de décisions peuvent apparaître comme individuelles ;
- les conditions d'exercice de sa mission par le CDR, lequel a pu parfois s'écarter des protocoles, au gré de ses engagements dans des dossiers, par exemple en désintéressant les créanciers de certains groupes et/ou en élargissant de fait le périmètre de la défaisance ;
- des défaillances dans la mise en œuvre des garanties ou hypothèques détenues (lorsque celles-ci existaient, ce qui n'est sans doute pas toujours le cas).

Dès lors, toute généralisation d'une défaillance ponctuellement observée prend le risque d'être excessive, voire abusive, *a fortiori* pour une structure gérant plusieurs milliers de lignes d'actifs.

Une commission d'enquête, outre qu'elle traiterait du passé et que son objet serait en tout ou partie limité par les procédures judiciaires en cours (dont on peut penser au demeurant qu'elles concernent les dossiers *a priori* les plus sensibles sinon les plus contestables), ne pourrait, sans un investissement d'ampleur et d'un caractère technique qui ne lui est pas coutumier, porter une appréciation exhaustive sur ces questions.

Pour autant, ces dernières ne doivent pas demeurer sans suites.

C'est pourquoi, si votre Rapporteur suggère de ne pas adopter cette proposition de résolution, il propose :

- que la commission des Finances obtienne communication aussi rapidement que possible des rapports de la Cour des comptes, et qu'elle auditionne les rapporteurs de la Cour ayant procédé aux enquêtes ;
- qu'il engage un travail approfondi, et spécifique, sur le CDR, s'intégrant dans ses fonctions de Rapporteur spécial sur les comptes spéciaux du Trésor et les entreprises publiques, et qu'il présentera dans son rapport relatif au projet de loi de finances pour 2001 à l'automne prochain ;
- que le Haut Conseil du secteur financier public et semi-public puisse, s'il en a convenance, conduire ses réflexions, et propositions, sur le contenu et les évolutions des structures de défaisance telles que le CDR.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de ses séances des 3 mai et 28 juin 2000, la Commission a examiné la **proposition de résolution de M. Georges Sarre, visant à créer une commission d'enquête sur la gestion du consortium de réalisation (CDR) (n° 2298)**.

Votre rapporteur a souligné qu'il souhaitait analyser la proposition de résolution de la manière la plus approfondie, tant à l'occasion de la présente proposition que dans le cadre de son rôle de rapporteur spécial des Comptes spéciaux du Trésor. Rappelant, à cet égard, que cette proposition avait été déposée peu de temps avant la suspension pour quinze jours des travaux de l'Assemblée nationale, il a indiqué que le délai dont il avait disposé pour son rapport ne lui semblait pas suffisant pour le présenter immédiatement à la Commission. En particulier, il a regretté que diverses demandes d'informations, qui lui semblaient indispensables, n'aient pas encore obtenu satisfaction. En second lieu, il a indiqué que la Chancellerie n'avait pas encore communiqué sa réponse sur l'existence d'enquêtes judiciaires en cours concernant le CDR, ce qui empêchait d'apprécier la recevabilité juridique de la proposition de résolution.

Il a souhaité, en conséquence, que son examen soit reporté à une date ultérieure.

M. Philippe Auberger a rappelé que son groupe parlementaire et lui-même avaient été, par souci de transparence, à l'origine de la présence de deux parlementaires au sein du conseil d'administration de l'EPFR (établissement public de financement et de restructuration), structure chargée d'assurer le financement du CDR et de veiller à la préservation des intérêts de l'État. Il a ajouté que l'appréciation de la gestion du CDR ne pouvait que s'avérer particulièrement difficile, compte tenu notamment de l'incidence, peu prévisible, de l'évolution des marchés immobiliers ou financiers, ou plus généralement du contexte économique, sur la valorisation des actifs du CDR restant à céder. En conclusion, il a indiqué qu'une commission d'enquête ne lui paraissait pas adaptée au problème à traiter, et que l'audition de M. Raymond Levy, actuel Président du conseil de surveillance du CDR, complétée par les travaux que pourrait réaliser le rapporteur spécial des comptes spéciaux du Trésor et les entreprises publiques, lui paraissaient de nature à permettre de répondre aux interrogations sur le sujet.

Après que le **Président Henri Emmanuelli** ait indiqué qu'en l'état, l'information du Rapporteur était insuffisante et fait part de son accord avec le report des conclusions du rapport, la Commission a accepté de reporter l'examen de celui-ci.

*

* *

La Commission a donc, de nouveau, procédé à l'examen de cette proposition de résolution le 28 juin.

Votre Rapporteur, a tout d'abord indiqué que la proposition de résolution de création d'une commission d'enquête satisfait aux conditions de recevabilité requises, la réponse de la

Garde des sceaux précisant cependant que, si aucune procédure pénale mettant en cause la gestion du CDR ne lui avait été signalée, le Consortium s'était porté partie civile dans plusieurs informations en cours concernant le Crédit lyonnais. Sur le fond, les conditions de création du CDR, chargé en 1995 de céder 10.000 lignes d'actifs à risques du Crédit lyonnais, représentant près de 190 milliards de francs en valeur brute et 135 milliards de francs en valeur nette, dans une optique liquidative à court terme, ont nécessairement conduit celui-ci à enregistrer des pertes importantes. Sur ses quatre premières années d'existence, et sur les cessions déjà réalisées, qui représentent les quatre cinquièmes du portefeuille transféré par le Crédit lyonnais, le taux de récupération n'apparaît pas excessivement faible, puisqu'il atteint environ 70 % en moyenne, en nette amélioration en 1999. Il représente, néanmoins, des dizaines de milliards de francs de pertes. Les résultats des cessions traduisent plusieurs phénomènes, d'importance diverse et d'effet contradictoire : l'amélioration du contexte économique général et boursier ; les pressions parfois non négligeables et très médiatisées qui ont pu s'exercer dans certains dossiers ; la difficulté à réaliser certains actifs porteurs de valeurs, mais susceptibles de n'être cédés qu'à un petit nombre d'acquéreurs potentiels. En tout état de cause, des investigations parlementaires sur les conditions des cessions individuelles seraient nécessairement techniques et devraient tenir compte du contexte de chacune. Par ailleurs, s'agissant du fonctionnement même du CDR, certains aspects peuvent susciter l'interrogation, notamment l'importance des honoraires de conseil divers, la rémunération des personnels, ou la complexité de la structure juridique du groupe.

Toutefois, le CDR est d'ores et déjà l'objet de multiples dispositifs de contrôle :

- l'EPFR (établissement public de financement et de restructuration) a été créé pour en contrôler les orientations générales, avec la participation de deux parlementaires dans son conseil d'administration. Il dispose pour ce faire de la mission de contrôle du CDR, apparentée à un contrôle d'État ;
- le comité cessions-investissement, émanation du conseil de surveillance du CDR, examine pour avis les dossiers les plus importants ;
- l'Inspection générale des finances a procédé en 1997 à un audit très large du groupe du CDR, conduisant d'ailleurs le Gouvernement à substituer à la logique originelle de liquidation une politique de valorisation et de minimisation des pertes pour le contribuable ;
- la Cour des comptes est en train d'achever sa procédure de contrôle sur le CDR, pour laquelle elle a mobilisé des moyens importants. Son rapport final devrait être transmis à la commission des Finances d'ici la fin juillet.
- le rapporteur spécial de la commission sur les comptes spéciaux du Trésor et les entreprises publiques a lui-même suivi, aussi régulièrement que possible, les résultats du CDR.

Il est difficile de chiffrer le total du coût de l'opération de cantonnement d'actifs, qui constitue pourtant le point essentiel du dossier. Celui-ci comprend de 75 à 80 milliards de francs de pertes sur les cessions, selon les comptes du CDR pour 1999, plus de 30 milliards de francs d'intérêts payés à la fin 1998 par l'EPFR pour le portage financier, et des risques

aujourd'hui « non chiffrables », concernant notamment l'affaire *Executive Life* aux États-Unis. Malgré les dotations en capital déjà effectuées, et l'affectation du produit de la privatisation du Crédit lyonnais à l'EPFR, la facture restant à régler par l'État demeure considérable.

Votre Rapporteur a conclu sa présentation par trois points :

- il y a vraisemblablement matière à investigation par le Parlement ;
- mais la nouvelle stratégie fixée au CDR en 1998 semble porter ses fruits, alors que le chemin restant à parcourir pour la cession du solde des actifs est délicat ;
- enfin, les outils de contrôle sont multiples, et le rapport de la Cour devrait contribuer à éclairer la commission des Finances.

Dans ces conditions, il semble préférable de renoncer à la procédure de la commission d'enquête, lourde et présentant un risque de déstabilisation pour l'entreprise, en lui substituant des investigations du rapporteur spécial sur les entreprises publiques, dont les pouvoirs sont d'ailleurs élargis dans le cadre du collectif budgétaire, cet élargissement étant très adapté à ce type de contrôle. Ces investigations pourront être menées à la lumière des conclusions de la Cour des comptes, dont les rapporteurs pourraient d'ailleurs utilement être entendus par la commission des Finances. En outre, le Haut-conseil du secteur financier public et semi-public, qui vient d'être créé, pourrait, de son côté, engager une étude plus générale sur le fonctionnement des structures de cantonnement d'actifs mises en place par l'État.

M. Alain Rodet a souhaité des éclaircissements sur le sort des créances détenues sur un important groupe de presse, transférées au CDR par le Crédit lyonnais.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement confère à un député qui n'est pas membre de la Commission d'y prendre la parole, **M. Georges Sarre** a indiqué son désaccord avec les conclusions du rapporteur. La gestion passée du CDR lui paraît en effet pouvoir s'avérer encore plus critiquable que celle du Crédit lyonnais, si l'on se réfère notamment à un ouvrage récemment paru sur le sujet, qui fait état des avoirs bradés au profit d'un petit cercle, l'opération témoignant de la mutualisation des pertes et de la privatisation des gains. De plus, il ne semble guère avoir été donné de suites aux huit rapports de l'Inspection des finances,

– ni rendus publics, ni communiqués au Parlement –, notamment sur ses critiques pouvant donner lieu à des poursuites pénales. Il serait dommageable, pour l'image du Parlement, que celui-ci renonce à faire toute la lumière sur la gestion du CDR alors que le contentieux en cours aux États-Unis pourrait, à terme, conduire à des révélations très gênantes. En outre, on peut s'inquiéter de l'absence de réaction des parquets. Il existe un risque de voir la responsabilité de l'État engagée, et, compte tenu de la conception même du CDR, destiné à vendre vite, il serait regrettable de ne pas constituer la commission d'enquête. En outre, nombre d'actes de gestion courante paraissent susceptibles de critiques. Plutôt que d'attendre la constatation de difficultés futures, il vaut mieux créer cette commission d'enquête.

M. Philippe Auberger a souhaité savoir s'il y avait eu des commissaires aux apports lors de la création du CDR, et si, dans l'affirmative, ceux-ci étaient les mêmes que les commissaires aux comptes du Crédit lyonnais. Il a rejoint les conclusions du rapporteur sur le rejet de la proposition de résolution, pour plusieurs raisons :

– la technique des auditions par une commission d'enquête ne peut se substituer à des investigations sur place, que peut mener un rapporteur spécial. Toutefois, il conviendrait de s'assurer de la régularité juridique de l'extension, par le projet de loi de finances rectificative, des pouvoirs des rapporteurs spéciaux ;

– le jugement que pourrait porter une commission d'enquête risque d'être arbitraire, s'agissant d'analyser les conditions de cessions des actifs, qui ne peuvent s'abstraire du contexte des marchés financiers, lequel n'est évidemment guère prévisible. Une enquête devrait, dans ces conditions, se cantonner, en tout état de cause, à l'appréciation de la qualité globale de la gestion de l'entreprise.

M. François d'Aubert a indiqué ne pas partager la conclusion du rapporteur, mais le rejoindre sur certaines de ses observations, notamment le fait que son expérience passée, en tant que rapporteur de la commission d'enquête sur le crédit lyonnais, l'incitait à penser que cette procédure pouvait se révéler décevante dans son fonctionnement et ses conclusions, notamment s'il s'agit d'analyser des opérations de cessions individuelles. Les frais généraux du CDR, notamment les honoraires de conseils, pourraient utilement être explorés par une commission d'enquête, mais ce sujet suffirait, à lui seul, à justifier de sa création. Par rapport à des investigations menées par le seul rapporteur spécial, la formule de la commission d'enquête présente, au demeurant, sur le plan politique, l'avantage de permettre une plus grande diversité d'opinions.

Le Président Henri Emmanuelli a indiqué qu'il avait récemment reçu les présidents du conseil de surveillance et du directoire du CDR, et qu'il les reverrait prochainement. Certaines de leurs observations le conduisent à faire sienne la proposition du rapporteur, notamment :

– le fait que la constitution d'une commission d'enquête risque de discréditer le CDR vis-à-vis de ceux, en grand nombre, contre lesquels il s'est porté en justice dans le cadre de procédures pénales, pour lesquelles, au demeurant, l'instruction semble relativement lente. Cet argument ne doit cependant pas constituer un obstacle rédhibitoire et définitif. La création d'une commission d'enquête pourrait apporter des arguments à certaines des personnes poursuivies, dont la bonne foi est pourtant suspecte ;

– l'importance du contentieux en cours aux États-Unis ne doit pas être sous-estimée, et il serait regrettable que les travaux de la commission d'enquête se révèlent dommageables pour le contribuable français dans cette perspective ;

– les travaux de la commission d'enquête sur le Crédit lyonnais, à laquelle il a également participé, ne plaident pas en faveur de cette procédure dans ce type de dossier.

Toutefois, la position prise par la commission des Finances, si elle suit les propositions du rapporteur, pourra être réexaminée à la lecture du rapport de la Cour des comptes, et après l'audition de ses rapporteurs.

M. Philippe Auberger a souligné, concernant la commission d'enquête sur le Crédit

lyonnais, que celle-ci avait conduit à sous-estimer les responsabilités, ultérieurement avérées de certains protagonistes.

Le Président Henri Emmanuelli a ajouté que, inversement, elle avait pu aboutir à critiquer certaines autres personnes qui ne le méritaient pas nécessairement.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement confère à un député qui n'est pas membre de la Commission d'y prendre la parole, **M. Georges Sarre** a demandé s'il était possible d'obtenir communication des rapports de l'Inspection générale des finances.

Le Président Henri Emmanuelli a indiqué qu'il ferait une demande écrite en ce sens.

Votre Rapporteur a apporté les réponses suivantes :

- il convient de clairement séparer les questions relatives à la gestion du CDR et aux conditions dans lesquelles il a cédé ses actifs, du problème, antérieur, du Crédit lyonnais ;
- l'appréciation des conditions de cessions du CDR exige une technicité inhabituelle pour les parlementaires ;
- les rapports de l'Inspection ont été suivis d'effets. Le conseil d'administration de l'EPFR a d'ailleurs demandé une analyse des suites qui lui ont été données, laquelle lui a été transmise. Celle-ci fait apparaître que, si toutes les recommandations de l'Inspection ne se sont pas concrétisées, les plus importantes, notamment le changement de stratégie du CDR, ont été mises en œuvre ;
- le rapport de la Cour des comptes, qui rentrera dans le détail de certains dossiers parmi les plus critiquables, couvre l'ensemble du champ des interrogations soulevées par la proposition de résolution.

La Commission a ensuite *rejeté* la proposition de résolution de création de la commission d'enquête.

Laisser cette page blanche sans numérotation.

ANNEXES

IAISSER CETTE page blanche sans numerotation

Annexe n° 1

Les comptes de l'EPFR au 31/12/1998

Selon le rapport 1999 au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, et au Parlement, **le bilan de l'EPFR au 31 décembre 1998, dernier exercice arrêté dont les éléments ont été communiqués à votre Rapporteur, s'établissait comme suit :**

– A l'actif :

- 24,9 milliards de francs de solde du prêt au CDR et de titres de participations (à l'époque, 48,75% des titres du Crédit lyonnais)
- 2,8 milliards de francs de créances diverses et de disponibilités (300 millions de francs)

– Au passif :

- une **situation nette négative de – 87 milliards de francs**, résultant de :
 - + 24,7 milliards de francs d'apports en capital, de l'Etat
 - 73 milliards de francs de report à nouveau négatif
 - 39,1 milliards de francs de résultat négatif de l'exercice
- 1,1 milliard de francs de provision pour risques et charges « non chiffrables » du CDR
- 114 milliards de francs de dette financière auprès des établissements de crédit (le Crédit lyonnais)

*

* *

Le résultat net était déficitaire de 39 milliards de francs,
correspondant à :

- – 13 milliards de francs de frais financiers et de dotation aux provisions (pour dépréciation des titres du Crédit lyonnais et pour les risques « non chiffrables » provisionnables)

- – 87 milliards de francs de charges exceptionnelles (pour l'essentiel les abandons de créances au CDR)
- + 30 milliards de francs de reprise de provisions et de transfert de charges financières
- + 32 milliards de francs de produits exceptionnels sur opérations en capital (dont le produit de la vente de la clause de retour à meilleure fortune du crédit Lyonnais, pour 15,8 milliards de francs, en échange de titres).

Annexe n° 2

Mise en œuvre des recommandations de l'Inspection générale des Finances

En septembre 1999, à la demande du conseil d'administration de l'EPFR, la mission de contrôle a analysé les suites données aux rapports de l'Inspection générale des Finances.

Sa conclusion principale était que **les propositions les plus importantes avaient été suivies d'effet, mais que leur déclinaison dans le détail de la gestion des pôles du CDR n'avait pas été aussi complète que souhaitable.**

Parmi les recommandations mises en place, figure en premier lieu la modification de la stratégie du CDR, consistant à passer d'une logique de liquidation rapide à une politique de valorisation des actifs. Celle-ci a également conduit à la réforme comptable de 1998, qui permet de faire apparaître dans les comptes du CDR le montant des cessions par rapport à la valeur prévisionnelle nette des créances, et non plus par rapport à la valeur brute transférée par le Crédit lyonnais. Le changement de stratégie s'est accompagné d'une réforme des procédures internes de décision, avec, notamment, le rôle nouveau et prépondérant joué par le conseil de surveillance dans le suivi des dossiers individuels de cessions, dans sa formation dénommée « comité cessions-investissements ».

En revanche, bien qu'elles apparaissent se situer dans le prolongement naturel du changement d'orientation, **certaines propositions, d'incidence non négligeable, n'ont pas été mises en œuvre :**

– la simplification et la réorganisation de la structure du groupe n'ont pas été réalisées au fur et à mesure des cessions des actifs ;

– les méthodes de travail continuent à se caractériser par des consultations de comité tardives, voire rétroactives et insuffisamment documentées, notamment en termes de chiffrage ou d'options à choisir, car les négociations sont en général déjà très avancées lorsque les dossiers sont soumis pour avis.

S'agissant des propositions indépendantes du changement

d'orientation stratégique du CDR, certaines ont également été écartées, ou n'ont reçu qu'un début d'application :

– en interne, le contrôle et la coordination des affaires juridiques ont été améliorés avec la création d'une direction juridique, après diverses difficultés. Néanmoins, le contrôle de gestion, et, en particulier, la gestion des honoraires, insuffisamment maîtrisée par les pôles de CDR, pourrait encore progresser. En particulier, l'argument de la spécificité des problèmes ou de leur confidentialité paraît trop souvent utilisée pour éviter la mise en concurrence des prestataires ;

– les rôles respectifs de l'État, de l'EPFR, du CDR et de la mission de contrôle n'ont pas été modifiés dans le sens proposé par l'Inspection. En particulier, l'Inspection souhaitait que l'EPFR soit supprimé en tant que tel, pour être fusionné avec le CDR. L'Inspection n'avait pas envisagé la solution retenue, consistant à transformer l'EPFR en actionnaire et prêteur potentiel du CDR, après le remboursement intégral du prêt participatif consenti au CDR ;

– l'Inspection estimait paradoxal que le président du conseil d'administration de l'EPFR soit également président du comité consultatif de contrôle sur les cessions, ce qui pouvait l'amener à participer à l'approbation de dossiers de cessions, que l'EPFR pourrait par la suite être amené à contester. La situation n'a que peu évolué après la réforme de 1998, puisque le président du conseil d'administration de l'EPFR est demeuré vice-président du conseil de surveillance du CDR, et donc du comité cessions-investissements du CDR ;

– la diminution de l'intervention de l'État dans les affaires quotidiennes du CDR est réelle, et concrétisée notamment par la disparition des « réunions de suivi ». Mais elle n'a pas totalement disparu. La règle initiale, suivant laquelle la direction du Trésor devait être déchargée de toute intervention directe dans la gestion du CDR, a été partiellement contournée, soit – ce qui était inévitable- –, pour instruire les dossiers de privatisations de certaines participations du CDR, ou dans le cadre des relations avec la Commission européenne, soit pour des interventions ponctuelles dans certains dossiers gérés par le CDR. De même, l'IGF a relevé que la direction du Trésor n'était pas nécessairement en position de trancher au mieux entre ses responsabilités d'actionnaire du CDR, mais également du Crédit lyonnais, y compris pour la mise en œuvre de sa privatisation;

– le rôle assigné au président de l'EPFR apparaît mal défini par rapport à celui tenu par la direction du Trésor, qui, assurant le secrétariat de

l'EPFR, joue le véritable rôle de définition de la stratégie et d'approbation des comptes, en instruisant les avis que le conseil d'administration de l'EPFR doit rendre sur les orientations stratégiques, le plan de cession et le budget du CDR ;

– la mission de contrôle avait surtout pour rôle d'informer la direction du Trésor, et se refusait à communiquer ses avis au président de l'EPFR ou au comité consultatif de contrôle, par crainte d'engager le ministère. Selon l'Inspection, sa mission aurait dû être modifiée pour donner des avis à l'instance chargée, après la réforme, d'apprécier les dossiers de cessions les plus importants en montant. En définitive, elle les donne au conseil d'administration de l'EPFR, soit sur les questions soulevées par celui-ci (honoraires, réforme comptable, évaluation des provisions sur actifs, suites données aux propositions de l'Inspection), soit sur les anomalies qui lui paraissent devoir être portées à sa connaissance. L'IGF préconisait également de confier la mission de contrôle à un haut fonctionnaire disposant d'une autorité personnelle suffisante pour assurer l'information directe du ministre et du directeur du Trésor, en toute indépendance.

D'autres points, plus mineurs, n'ont pas non plus trouvé de solutions. En particulier, **la holding CDR ne disposait pas d'un système d'information centralisé, fiable et à jour, des divers risques relatifs aux actifs en portefeuille**. Cette critique se trouve atténuée avec la transformation des risques latents en provisions opérée en 1998, et avec les discussions régulières avec l'EPFR sur les risques non chiffrables. Mais cette défaillance de principe demeure.

Laisser cette page blanche sans numérotation.

Annexe n°3

La modification comptable de 1998

A la suite du rapport de l'IGF et de la modification de l'orientation stratégique du CDR, a été opérée une modification comptable de grande ampleur, avec deux volets :

1°) la transformation, dans les comptes du CDR, des risques latents prévisionnels en provisionnement des actifs.

Jusqu'alors, le CDR ne provisionnait pas la diminution de valeur de ses actifs bruts rachetés au Crédit lyonnais, en s'appuyant sur le fait qu'il disposait, à leur égard, d'une garantie instituée par le protocole d'avril 1995.

Ces risques latents, qui représentent la principale composante de la charge globale de l'opération de cantonnement ⁰, étaient jusqu'alors simplement consignés dans un document extra-comptable appelé « catalogue des risques latents », qui n'avait pas d'incidence sur les comptes ni du CDR, ni de l'EPFR. Ils représentaient, au 31 décembre 1997, un montant total de 40 milliards de francs. Il a fait l'objet, par les commissaires aux comptes, d'une « attestation de conformité ». Ces derniers ont approuvé les comptes du CDR sans réserve sur leur sincérité. Ce montant n'a pas été analysé dans son détail exhaustif par la mission de contrôle, qui n'en avait ni le temps, ni les moyens et n'a pu se livrer qu'à un exercice de contrôle de cohérence.

La dotation aux provisions correspondante est venue s'ajouter en 1997 à la créance sur l'EPFR, qui figurait au bilan du CDR en compensation de pertes probables sur des cessions en cours de traitement, mais non encore exigibles vis-à-vis de l'EPFR car non définitivement consommées, conformément au mécanisme comptable antérieur à la réforme. Le nouveau mécanisme comptable mis en place prévoyant que l'EPFR consent un abandon de créance dès lors qu'une dotation aux provisions est constatée, cette créance est devenue en effet « mécaniquement » immédiatement exigible.

Au total, l'EPFR a été conduit à consentir en 1998 un abandon de créances de plus de 60 milliards de francs, imputé, négativement, sur le solde du prêt participatif qu'il avait accordé à l'origine au CDR, et creusant brutalement le déficit de sa situation nette.

Inversement, pour le CDR, cette opération a conduit à diminuer ses

fonds propres, constitués essentiellement du prêt participatif de l'EPFR, et à lui permettre d'afficher des résultats courants positifs, puisque les cessions peuvent dégager plus facilement des plus-values par rapport à la valeur nette des actifs que par rapport à leur valeur brute. Tel a d'ailleurs été le cas en 1999, avec un bénéfice courant de plus de 5 milliards de francs. Ce bénéfice est intégralement reversé à l'EPFR sous forme d'une rémunération additionnelle portée en augmentation de son prêt participatif au CDR. Le résultat net du CDR est donc nul par construction.

Cette procédure ne modifie pas le montant des pertes qui seront, *in fine*, prises en charge par l'Etat via l'EPFR, mais correspond à une anticipation de la constatation comptable de cette charge.

2°) le transfert concomitant, du CDR à l'EPFR, de la charge des 2.000 risques dits « non chiffrables » au 31 décembre 1997, reprenant le schéma d'une opération de transfert analogue déjà mise en place, antérieurement, entre le Crédit lyonnais et le CDR, sous l'appellation de «risques non identifiés » .

Les risques « non chiffrables », sur engagements et litiges, -qui demeurent gérés par le CDR-, sont ceux pour lesquels il n'était pas possible d'enregistrer une provision dans la situation sociale et consolidée du CDR au 31/12/1997.

Ils incluent des risques très divers, dont certains peuvent apparaître particulièrement lourds de conséquences financières, comme les cas d'aides de l'État (au regard du Traité de Rome), ou certaines procédures judiciaires (affaire *Executive Life*). Le CDR les a estimés, à l'origine, à 3,9 milliards de francs. Ce montant risque d'être sensiblement dépassé. Le transfert de ces risques à l'EPFR fait l'objet de discussions régulières au sein du conseil d'administration de l'EPFR.

Annexe n° 4

Le coût global de la crise pour l'État

Extrait du rapport de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion du groupe Crédit lyonnais –exercices 1994-1998, sur la base des résultats de la fin de l'exercice 1998, communiqué à la commission des Finances en septembre 1999.

« La Cour s'est attachée à chiffrer séparément le coût économique de la prise en charge par l'État des actifs compromis du Crédit Lyonnais et le bilan patrimonial de la détention puis de la cession de la banque sur la base de l'ensemble des informations disponibles.

La Cour s'est fondée sur les constatations et estimations suivantes :

1. Le montant final des pertes sur les actifs transférés au CDR ne sera connu que lorsque le dernier actif placé dans la structure de défaillance sera réalisé. Dans les limites de ce rapport, il convient de s'en tenir à la dernière estimation faite par le CDR fin 1998, soit 86,6 milliards de francs ρ , auxquels on doit ajouter une estimation des risques non chiffrables supportés directement ou par l'EPFR, soit 5 milliards de francs, et dont il faut retrancher les plus-values constatées dans les comptes de l'EPFR, soit 0,52 milliards de francs. Le montant total des pertes prévisibles serait donc de 91,07 milliards de francs. C'est ce chiffre qui a été retenu dans les calculs qui suivent (...).

Il convient de souligner que la réforme du CDR intervenue à fin 1997 et l'évolution conjoncturelle récente ont permis de ramener l'estimation du montant des pertes du CDR, hors risques non chiffrables, de 96,4 milliards de francs en 1997 à 86,6 milliards de francs en 1999.

Il n'est pas exclu qu'en fonction des performances respectives du marché immobilier et des marchés de valeurs mobilières et de la capacité du CDR à faire valoir ses droits auprès de ses débiteurs, le montant final des pertes puisse être encore revu à la baisse, ou à la hausse selon l'évolution des risques non chiffrables.

2. L'État a choisi de recourir à un établissement public pour différer l'impact budgétaire des pertes du CDR et ne pas s'endetter

directement. La comptabilisation de ces frais de portage dans le coût de la crise s'impose parce que la dette de l'EPFR à l'égard du Crédit Lyonnais est, dans le nouveau système européen de comptabilité (SEC 95), incluse dans la dette des administrations publiques, d'autant plus que le fait de reporter dans le temps une dépense budgétaire certaine limite la marge budgétaire de l'État à charge fiscale constante. Enfin, la méthode la plus proche de la réalité économique consiste à additionner les coûts de portage actualisés à la valeur actualisée des pertes supportées in fine. (...) Du reste, dans le cas d'espèce, le taux du prêt du Crédit Lyonnais, même après effet de la neutralisation, est avantageux par rapport aux conditions auxquelles l'État emprunte.

3. Les frais de portage dépendent directement du profil d'amortissement de la dette de l'EPFR. (...) Il paraît (...) logique de prendre en compte ces deux variantes d'amortissement ρ qui peuvent éclairer les choix budgétaires ultérieurs, la solution la moins onéreuse pour l'État, sous réserve du risque de taux, étant l'amortissement du principal en 2014, compte tenu de l'écart favorable de taux. L'EPFR devait rembourser au Crédit Lyonnais, à la fin du mois de septembre 1999, 34 milliards de francs sur l'encours de sa dette en principal. Cet élément a été pris en compte dans les calculs.

4. La date à laquelle se fait le calcul n'est pas indifférente au résultat. En effet, plus l'on prend une date éloignée de l'origine du plan de financement, plus le poids des intérêts capitalisés est important, alors que la valeur des actifs a connu une évolution favorable. La date retenue par la Cour est le dernier exercice clos où tous les paramètres du calcul peuvent être constatés *a posteriori*, soit le 31 décembre 1998, les échéances d'intérêt du prêt Crédit Lyonnais à l'EPFR sur la période 1995-1997 devant être capitalisées au taux réellement constaté.

5. Le choix du taux d'actualisation, qui représente en l'occurrence le taux de préférence de l'État pour le présent, est délicat, compte tenu de ses effets mécaniques. Il ne peut être le même pour les flux de charges et de recettes budgétaires pour lesquels il s'agit de mesurer un coût de financement et pour la valeur patrimoniale du Crédit Lyonnais pour laquelle il y a lieu d'apprécier un coût d'opportunité.

6. S'agissant des flux budgétaires, le taux d'actualisation dépend, en réalité, des conditions dans lesquelles l'État aurait été amené à se financer s'il n'avait pas recouru au prêt du Crédit Lyonnais. Il paraît donc préférable de retenir deux taux d'actualisation au 31 décembre 1998, l'un représentatif des emprunts à taux court – 4,93 % est le taux apparent de la dette négociable court et moyen terme –, l'autre représentatif des emprunts à taux longs – 4,4 % est le TME ρ à la même date.

7. S'agissant des flux de capital, le taux d'actualisation choisi est le taux de rendement moyen des fonds propres des établissements de crédit ρ , l'État actionnaire pouvant espérer que les titres qu'il détient dans le capital de la banque publique se comportent au moins aussi bien que la moyenne du secteur bancaire.

8. Le coût de la défaisance doit intégrer les pertes et les frais de portage actualisés, en tenant compte des conditions de financement réelles, c'est-à-dire après neutralisation, ainsi que les contraintes de finances publiques qui se sont traduites par le paiement d'intérêts de retard de l'EPFR au Crédit lyonnais.

9. Le bilan patrimonial consiste à comparer le produit de la privatisation avec la valeur du Crédit lyonnais avant les événements qui caractérisent la crise de l'établissement : la date choisie est celle du 31 décembre 1990.

Il convient aussi de prendre en compte tous les flux de capital qui avaient pour objet d'accroître la valeur du Crédit lyonnais sur la période 1990-1994 (apports effectués par l'État entre 1991 et 1993 sous forme de titres de sociétés industrielles ou financières ρ ; augmentation de capital du Crédit lyonnais, souscrite le 7 juillet 1994, à hauteur de 4,943 milliards de francs, par la SPBI, le groupe Thomson et CDC Participations), ainsi que ceux liés à la clause de retour à meilleure fortune.

Sur la base de ces constatations, il est possible de présenter d'une part un chiffrage du coût de la défaisance, d'autre part un chiffrage du résultat net de la privatisation pour l'État.

1.– Le chiffrage du coût de la défaillance pour l'État

Le tableau ci-dessous présente les deux hypothèses d'amortissement linéaire et à l'échéance.

Coûts actualisés de la défaillance au 31 décembre 1998 selon amortissement linéaire et amortissement à l'échéance <i>(en milliards de francs)</i>				
Taux d'actualisation	4,93 %	4,40 %	4,93 %	4,40 %
Profil d'amortissement	Amortissement linéaire		Amortissement à l'échéance	
Montant des pertes actualisées *	67,55	69,52	54,33	57,04
Coûts de portage actualisés	35,62	35,96	42,89	43,66
Sous-total pertes et coûts de portage, hors neutralisation et intérêts de retard	103,17	105,48	97,22	100,70
Neutralisation du prêt EPFR (1995 à 1999 et 2000 à 2014)	14,85	14,95	16,13	16,30
Intérêts de retard payés par l'EPFR au Crédit Lyonnais entre 1994 et 1998	1,61	1,61	1,61	1,61
Total	119,63	122,04	114,96	118,61

* Sur la base d'une valeur courante de 91,07 milliards de francs.

En fonction du taux d'actualisation retenu, 4,40 % ou 4,93 %, et du profil d'amortissement, linéaire ou à l'échéance (remboursement du principal en une seule fois en 2014, compte tenu du paiement de 34 milliards de francs en septembre 1999), la valeur actuelle des pertes et des coûts de portage, avant prise en compte de l'effet de la neutralisation du prêt et des intérêts de retard, est estimée entre 97 milliards de francs et 105 milliards de francs.

Le coût total pour l'État, en valeur actuelle au 31 décembre 1998, de la défaillance est compris entre 115 MdF et 122 milliards de francs.

2.– Le bilan patrimonial de la participation de l'État et de l'EPFR dans le Crédit Lyonnais

Le produit de la privatisation s'élève à 34,5 milliards de francs. Les 10 % restant à l'État, après l'augmentation de capital réservée aux membres du GAP, présentent un potentiel de valorisation d'au moins 20 %. Si l'on prend l'hypothèse que l'État pourrait céder le solde de sa participation dans un délai de deux ans, le produit de cette vente s'élèverait à 6,7 milliards de francs. Au total, le produit de la cession de l'ensemble des titres peut être estimé à 41 milliards de francs. Ces différents chiffres sont exprimés avant actualisation.

L'estimation de la valeur des titres détenus par l'État, directement ou à travers la SPBI, en 1990 peut être fixée à 22,42 milliards de francs, correspondant à une valeur unitaire de 1.062 francs ρ . Les apports de titres effectués entre 1991 et 1993 atteignent un montant de 4,87 milliards de francs. L'augmentation de capital souscrite par la SPBI en juillet 1994 est de 3,5 milliards de francs ρ .

Le bilan patrimonial se présente donc comme suit :

Bilan patrimonial de la privatisation du Crédit Lyonnais		
<i>(en milliards de Francs)</i>		
	Valeur courante	Valeur actuelle au 31.12.1998
Produit de la privatisation de juin 1999	34,48	32,74
Cession dans deux ans des 10 % détenus par l'État	6,72	5,76
Produit de la RMF 1995-1998	0,61	0,68
Sous-total produit privatisation	41,81	39,18
Valeur d'actif net au 31.12.1990	-22,42	-27,86
Apports en capital par cession de titres 1991-1993	-4,87	-5,62
Augmentation de capital souscrite par SPBI en 1994	-3,50	-4,00
Bilan net de la privatisation	+11,02	+1,69

Le Crédit Lyonnais, qui avait perdu tous ses fonds propres avant la mise en place de la deuxième défaisance, a représenté pour l'État et l'EPFR une valeur patrimoniale, hors produit de la RMF entre 1995 et 1998, de 38,5 milliards de francs en francs actualisés au 31 décembre 1998. En tenant compte de la valeur du Crédit Lyonnais en 1990 et des apports de fonds propres de l'État entre 1991 et 1994, **le produit net de la privatisation s'établit à + 11 milliards de francs en francs courants et à + 1,7 milliard de francs en valeur actuelle.**

*

* *

Le plan de sauvetage du Crédit Lyonnais présenté au Parlement en 1995 dégageait une situation équilibrée pour l'État, sur la base d'un calcul qui déduisait du coût de la défaisance les recettes de privatisation sans

effectuer de bilan patrimonial prenant en compte la détention préalable de la banque.

En fait, les recettes de privatisation doivent être mises en regard du coût d'acquisition et de conservation des titres dans un bilan patrimonial qui s'avère légèrement positif à + 1,7 milliards de francs.

Dès lors, la Cour évalue entre 113 milliards de francs et 120 milliards de francs en valeur actuelle au 31 décembre 1998 le coût global pour l'État du redressement après cession du Crédit Lyonnais, ce qui correspond au coût du cantonnement atténué par le résultat du bilan patrimonial. »

2529 - Rapport de M. Dominique Baert, tendant à créer une commission d'enquête sur la gestion du consortium de réalisation (CDR) (commission des finances).

(1) Dans une interview au journal le Monde, en date du 2 juin 1999.

(2) Le rapport du CDR pour 1999 mentionne l'existence d'environ 90 dossiers pénaux dans lesquels le CDR est impliqué.

(

- 3) n° 2212 et 2341 de la précédente législature.
- (4) Les statuts de l'EPFR sont déterminés par le décret du 22 décembre 1995.
- (5) 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 sera réduit à TMM (taux du marché monétaire), plus économique pour l'EPFR.
Il a également été renoncé à la souscription du 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..
- (1) Deux lignes de titres ont une valeur nette unitaire supérieure à 500 millions de francs : la participation dans la Compagnie des Glénans, et des titres de créances sur le Crédit lyonnais, pour un total de 1,6 milliards de francs.
- (7) Encore faut-il remarquer que cette plus-value aurait été plus importante si la cession avait eu lieu un peu plus tard, compte tenu de l'évolution du cours des actions en question.
- (8) En 1999, la plus-value globale de 5,3 milliards de francs correspondait d'ailleurs, pour 60% de son montant, aux résultats dégagés sur la vente de cinq lignes seulement (Aérospatiale, groupe Stéria, Framatome, Bouygues et Mory)
- (9) Il s'agissait, jusqu'à sa récente démission, de M. Francis Lorentz.
- (10) Bureau D3 – banques publiques, au sein du service des participations.
- (11) Seuils de 50 millions de francs de chiffre d'affaires, ou 50 salariés pour la procédure d'autorisation tacite ; 1 milliard de francs de chiffre d'affaires ou 1.000 salariés pour la procédure nécessitant un décret.
- (12) par ordre chronologique : participations dans la Métro-Goldwyn-Mayer, dans Sligos, dans AOM participations et dans Mory SA.
- (13) Le « Repas des fauves », de Fabrizio Calvi et Thierry Pfister, éd. Albin Michel
- (14) En l'occurrence, il s'agit de l'agent comptable central du Trésor
- (15) Notamment s'agissant du dossier Executive Life, par une lettre du 6 mai 1999.
- (16) comme l'a mentionné dans la presse le précédent directeur général du CDR, M. François Lemasson, (Le Monde du 5/7/1999), se référant notamment aux dossiers AOM et Artemis.
- (17) Le prêt a été soldé en 1999, par un nouvel abandon de créance et un remboursement anticipé financé par la trésorerie du CDR.
- (18) Selon le rapport 1999 de l'EPFR. Le rapport 2000 de l'EPFR n'est pas encore disponible.
- (19) selon le rapport particulier de la Cour des comptes sur les comptes et la gestion du Crédit lyonnais –exercices 1994-1998
- (20) qu'il est indispensable de prendre en compte étant donné la longueur de la durée du processus, qui court jusqu'en 2014, année finale de remboursement du prêt du Crédit lyonnais à l'EPFR.
- (21) C'est-à-dire l'abandon de la bonification au profit de l'EPFR, pour retenir un taux égal au coût de refinancement du Crédit lyonnais.
- (22) La valeur, actualisée aujourd'hui, des titres du Crédit lyonnais, mesurée à partir de la situation de l'actif net de 1990 et des apports en capital ultérieures, est supérieure, mathématiquement, à la valeur correspondante en francs courants de 1990.
- (23) L'article 38 de la loi sur l'épargne et la sécurité financière prévoit que le Haut conseil du secteur financier public et semi-public est composé des membres du haut conseil du secteur public, que votre Rapporteur, ainsi que de cinq personnalités choisies pour leurs compétences. Il est chargé d'examiner « toute question relative au rôle, à la coordination et aux modalités d'intervention du secteur financier public (...) », « d'émettre des avis et de faire procéder aux études qu'il estime nécessaires », et de faire « toute proposition utile dans un rapport publié tous les deux ans, qu'il présente au Parlement. »
- 24 En dehors des frais généraux, des risques non chiffrables, et des pertes sur risques et charges du passif
- 25 Ramené à 77,3 milliards de francs selon les estimations du CDR à la fin de l'exercice 1999.
- 26 Amortissement linéaire et amortissement à l'échéance.
- 27 Taux moyen des emprunts d'État à 10 ans.
- 28 En 1991, 6,49 % ; en 1992, 2,82 % ; en 1993, 0,64 % ; en 1994, - 1,41 % ; en 1995, 0,93 % ; en 1996, 2,23 % ; en 1997, 5,30 %.
- 29 Ces apports de titres concernent USINOR-SACILOR pour 3 milliards de francs, Aérospatiale pour 1,868 milliard de francs auxquels s'ajoutent les titres apportés par l'État à la SPBI en juin 1990 (3.239.358 actions).
- (30) Ce chiffre est une valeur moyenne entre, d'une part le prix unitaire de 1.134 F. par action retenu à l'occasion de l'apport au 20 décembre 1990 par Thomson-CSF de 15 % de Thomson Finance, rémunérés par 1.322.570 actions du Crédit Lyonnais, et d'autre part la valeur d'actif net au bilan de la banque au 31 décembre 1990 correspondant à la quote-part en capital détenue directement ou indirectement par l'État, soit 991 francs, sans tenir compte de la valeur relative plus faible des certificats d'investissement, privés du droit de vote.
- (31) Les apports de Thomson et de CDC-Participations ne sont pas pris en compte. Le calcul ne retient pas non plus les dividendes versés à l'État sur la période 1991-1993, qui viennent améliorer le bilan à hauteur de 1,7 milliards de francs en francs courants et ont une valeur actuelle de 1,95 milliards de francs.