

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Audition de Mme Christine LAGARDE, ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, sur le projet de loi relatif à l'organe central des caisses d'épargne et des banques populaires (n° 1619) 2
- Informations relatives à la Commission..... 13

Mercredi

29 avril 2009

Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 83

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Présidence
de M. Didier Migaud
Président



M. le président Didier Migaud. Nous accueillons Mme la ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, qui nous exposera les grandes lignes du projet de loi adopté en Conseil des ministres le 15 avril dernier et créant l'organe central des caisses d'épargne et des banques populaires dans le cadre du rapprochement que ces deux groupes bancaires mutualistes et coopératifs ont engagé.

Je précise que nous entendrons demain sur ce sujet M. François Pérol, président du directoire de la Caisse nationale des caisses d'épargne, et M. Yves Hubert, président de son conseil de surveillance, ainsi que M. Philippe Dupont, président-directeur général de la Banque fédérale des banques populaires.

Par ailleurs, à la suite d'annonces parues dans la presse sur les pertes subies par la Société générale dans la gestion d'actifs et face à la difficulté à connaître le montant des pertes éventuelles et leur traduction comptable dans les comptes des filiales et de la maison mère, nous renouvelons nos questions sur les actifs dits toxiques détenus par les banques et sur leur évaluation. Le comité de suivi du financement de l'économie française se réunira prochainement et je proposerai qu'il inscrive ce point à son ordre du jour. Quel est l'état des bilans des banques ? Quelle est la proportion des actifs toxiques dans chacune des grandes banques ? Comment évolue leur évaluation ? Ces questions valent aussi pour Natixis, au cœur du sujet de ce matin. Madame la ministre, nous nous proposons avec le Rapporteur général, d'entendre le président et la secrétaire générale de la Commission bancaire à ce sujet.

Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi. Je souscris tout à fait à votre souci de transparence en matière de valorisation des actifs « illiquides », plutôt que toxiques, des banques. Vos interrogations sont tout à fait légitimes, la question n'en demeure pas moins particulièrement sensible. Nos banques, et plus généralement les banques européennes, sont aujourd'hui soumises à des règles comptables arrêtées par l'IASB – *International Accounting Standards Board* –, sur délégation de la Commission européenne. Le dispositif retenu rend l'exercice de valorisation particulièrement difficile. En effet, si la FASB – *Federal Accounting Standards Board* –, qui est l'autorité compétente américaine, a statué très rapidement et efficacement pour définir des méthodes alternatives de valorisation, il n'en est pas de même pour l'IASB. Cet organisme fonctionne de façon quasi autonome par cooptation entre techniciens. Je m'en suis particulièrement émue lors de la réunion de l'Eurogroupe et de l'Écofin informel il y a près d'un mois et j'ai vivement incité mes collègues européens et la Commission à mettre en demeure l'IASB de changer rapidement les règles. À défaut, il faudra se poser la question de l'opportunité de lui déléguer la détermination des principes comptables servant de base à la valorisation des actifs.

Les normes prudentielles sont également un sujet très délicat. L'application des règles de Bâle II auxquelles nos banques sont astreintes peut avoir des effets procycliques, sachant que nous n'avons ni le système de provisionnement dynamique en vigueur dans certains pays, ni la faculté d'utiliser de souplesse dans une conjoncture difficile. La combinaison de principes prudentiels et comptables rigides complique techniquement la valorisation des actifs illiquides. La Commission bancaire est certainement la mieux habilitée à vous donner un jugement en indépendance et en conscience sur la qualité des actifs des banques et sur leur valorisation. Sachez que je suis en contact régulier avec Christian Noyer, notamment depuis la parution d'un article dans *Libération*, qui a pratiqué des amalgames de manière irresponsable. La Commission bancaire effectue un pilotage permanent des fonds propres des banques. Elle est en train de finaliser une série de *stress tests*, beaucoup moins médiatisée qu'aux États-Unis, ce qui me paraît une bonne chose. La divulgation tous azimuts des critères appliqués n'est pas forcément une bonne idée. En revanche, il est indispensable que la représentation nationale soit informée au mieux.

Pour en venir au projet de loi, le rapprochement entre les deux groupes mutualistes dans lesquels l'État n'a pas de participation est le fruit de la volonté des deux acteurs, qui l'ont annoncé dès le mois d'octobre dernier. En donnant naissance au deuxième groupe bancaire français en termes de dépôts, il permettra de conforter la solidité financière des deux groupes qui conserveront chacun leur marque propre ainsi que leurs réseaux autonomes et complémentaires. Fort d'une activité plus diversifiée, reposant sur tout l'éventail des métiers de la banque de détail sur un marché domestique, le groupe renforcera son positionnement comme banque universelle de dépôts, un modèle économique qui a bien résisté à la crise que nous traversons. D'autre part, ce rapprochement améliorera le pilotage de Natixis grâce à une gouvernance claire et simplifiée : il y aura un actionnaire au lieu de deux, ce qui est bien souvent une source d'inefficacité, voire de conflit d'intérêts. Les deux groupes conserveront leur culture mutualiste.

Voici le bilan chiffré de l'opération : 34 millions de clients, plus de 7 millions de sociétaires, un maillage très dense du territoire grâce à 7 500 agences et environ 110 000 collaborateurs. Ce sera un financeur de premier plan pour l'économie, présent sur tous les segments : particuliers avec les caisses d'épargne, PME-PMI avec les banques populaires et grands groupes avec Natixis.

Un nouvel organe central commun aux deux réseaux sera créé, détenu à parité entre les deux groupes. Une opération d'apport le rendra propriétaire des filiales principales telles que Natixis, la Société marseillaise de crédit, la SIBP hors VBI, la Financière Océor, GCE Assurances, BCP France, BCP Luxembourg, sans oublier la participation indirecte de 17,7 % dans la Caisse nationale de prévoyance. Les deux organes actuels subsisteront pour porter d'autres participations, en particulier dans l'immobilier, qui ne font pas l'objet du rapprochement.

Les moyens techniques et humains des banques populaires et des caisses d'épargne qui seront nécessaires à l'exercice des missions de l'organe central seront rassemblés dans la nouvelle entité, qui sera chargée notamment de la gestion de trésorerie, des ressources humaines et de l'orientation stratégique. Les deux réseaux continueront d'opérer chacun de leur côté dans une logique de concurrence intelligente, afin de parvenir à une meilleure couverture globale du marché.

Les filiales du pôle immobilier de chacun des deux groupes ainsi que les autres participations des deux organes centraux, en particulier la Banca Carige, la Banque Palatine, DZ Bank et Ma Banque, seront dans un premier temps conservées par la Caisse nationale des caisses d'épargne et la Banque fédérale des banques populaires.

L'État a encouragé le projet car, dans le cadre du renforcement des fonds propres des banques pour soutenir le financement des entreprises, des ménages et des collectivités, le Gouvernement s'était engagé à accompagner la création du nouveau groupe par un apport en fonds propres. Pour des raisons de consolidation prudentielle et comptable, le rapprochement implique une diminution mécanique des fonds propres de l'organe central. Aussi l'État s'est-il engagé à renforcer les fonds propres à hauteur de 5 milliards d'euros, afin de préserver la capacité de financement du nouvel ensemble. L'État souscrira, d'une part, des actions de préférence sans droit de vote à concurrence de 3 milliards d'euros, d'autre part, des titres super-subordonnés pour 2 milliards, qui seront émis par le nouvel organe central et assortis de conditions de rémunération voisines. Ainsi, le nouveau groupe bénéficiera d'une structure financière robuste et pérenne. Il affichera un ratio de solvabilité *tier one* proche de 9 %, en ligne avec les banques européennes les mieux capitalisées. Toutes les conditions sont réunies pour assurer l'intégrité de l'investissement de l'État : les fonds propres seront injectés dans le

nouvel organe central, la rémunération et le remboursement des fonds seront en revanche assis sur l'ensemble du groupe.

L'apport en fonds propres, de 5 milliards d'euros, dépasse de 2,5 milliards l'apport proposé aux autres banques de la place dans le cadre de la deuxième tranche de soutien que l'État apporte par le biais de la Société de prise de participation de l'État. Il convient donc d'obtenir un accord complémentaire de la Commission européenne.

Tirant les conséquences de cet apport supplémentaire, l'État a prévu deux dispositions propres au nouveau groupe. L'une concerne la gouvernance puisque le nouvel organe central prendra la forme d'une société anonyme à directoire et conseil de surveillance, lequel comprendra, outre deux représentants des salariés, dix-huit membres – sept provenant des caisses d'épargne et sept des banques populaires, et quatre qui seront désignés par l'État, dont deux personnalités indépendantes. Par ailleurs, à partir de la cinquième année, les actions de préférence non assorties de droit de vote seront convertibles en actions ordinaires, de sorte que l'État, dans l'hypothèse où la conversion serait réalisée, détiendrait au maximum 20 % du capital du nouvel organe central. Cette clause de conversion constitue une incitation au remboursement de l'État. Matériellement, la souscription se ferait par émission de bons de souscription d'actions au profit de l'État.

Le vote d'un projet de loi est nécessaire parce que le code monétaire et financier contient des dispositions spécifiques aux groupes mutualistes et coopératifs pour attribuer des prérogatives aux organes centraux sur leurs affiliés. Dans un réseau mutualiste, l'organe central est une sorte de tête de réseau sans être une véritable holding. Il dispose de pouvoirs étendus, notamment en matière de gestion de la liquidité. Le rapprochement en cours doit se traduire par la création d'un nouvel organe central commun aux deux réseaux, auquel le projet de loi accordera toutes les prérogatives nécessaires pour qu'il puisse piloter le nouvel ensemble, à l'instar de ce que faisaient la CNCE et la BFBP. La nouvelle société sera détenue à la majorité absolue du capital social et des droits de vote par les banques populaires et les caisses d'épargne.

Le projet de loi définit en son article 1^{er} les missions du nouvel organe central, à savoir la définition des orientations stratégiques du groupe, la coordination des politiques commerciales des deux réseaux, la représentation du groupe et des deux réseaux auprès des organismes de place et pour conclure des accords nationaux et internationaux, l'adoption des mesures nécessaires pour garantir la liquidité et la solvabilité du nouvel ensemble, la définition des principes et conditions d'organisation du contrôle interne et de la politique de gestion des risques.

Le nouvel organe central devra être agréé comme établissement de crédit par le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, comme le prévoit l'article 3. À l'entrée en vigueur de la loi, le nouvel organe central des caisses d'épargne et des banques populaires se substituera de plein droit aux organes centraux actuels.

Les dispositions de l'article 4 sécurisent le transfert des actifs et des passifs de la CNCE et de la BFBP vers le nouvel organe central, ainsi que des moyens techniques et en personnels nécessaires à l'accomplissement des missions de cet organe central. Ces transferts emportent, nonobstant toute disposition ou stipulation contraire et sans qu'aucune formalité ne soit nécessaire, les effets d'une transmission universelle de patrimoine vers le nouvel organe central et ils seront donc opposables de plein droit aux tiers, sans qu'il soit besoin de procéder à une notification. Ces transferts n'ouvriront pas droit à remboursement anticipé ou à modification des contrats. Les porteurs des instruments financiers concernés en seront informés. Les contrats de travail de la CNCE et de la BFBP seront également transférés au nouvel organe central en application des dispositions du code du travail.

L'article 5 du projet prévoit les dispositions relatives à l'organisation du dialogue social au sein du nouveau groupe. L'organe central des caisses d'épargne et des banques populaires agira en qualité de groupement patronal pour le compte des deux réseaux. L'idée est que les statuts sociaux des deux réseaux subsistent en l'état. En revanche, au niveau de l'organe central, un statut unifié sera réalisé. C'est la raison de la création du nouveau groupement patronal au sein de l'organe central.

L'article 6 introduit le nouvel organe central dans les dispositions législatives applicables en matière fiscale aux deux groupes actuels.

Enfin, l'article 7 précise les modalités d'entrée en vigueur de la loi. À l'exception de certaines dispositions de l'article 4, qui entreront en vigueur à la promulgation de la loi, les dispositions du texte seront applicables, sous réserve de l'agrément du CECEI, à compter de la clôture de l'assemblée générale de l'organe central des caisses d'épargne et des banques populaires approuvant les apports et décidant l'émission d'actions en rémunération des apports. Cette dernière condition suppose donc que les opérations d'apport, parmi lesquelles la valorisation, soient approuvées.

Il s'agit, vous le voyez, d'un texte particulièrement technique, destiné à permettre un rapprochement déterminant pour le paysage bancaire français, et qui confortera la solidité financière des deux groupes et, partant, celle de notre place financière.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général. Le passage par la loi pour créer l'organe central est obligatoire compte tenu des dispositions du code monétaire et financier sur les caisses d'épargne et sur les banques populaires.

Les compétences de cet organe central, définies par l'article 1^{er}, sont comparables à celles, actuelles, de la CNCE et de la BFBP. Cependant, on a le sentiment d'aller vers une plus grande centralisation. J'ai relu les débats de 1999 sur l'organisation des caisses d'épargne et ils insistaient sur le caractère coopératif et mutualiste du groupe, qui va de pair avec son ancrage local. Et je me demande s'il sera respecté. Certes, pour gérer la trésorerie, la liquidité et la solvabilité, la centralisation est nécessaire, mais je m'interroge sur la procédure d'agrément par l'organe central des dirigeants – pas seulement des directeurs généraux et des présidents des directoires, mais aussi des présidents de conseil d'administration et de conseil de surveillance. Dès lors que l'organe central disposera du droit d'agrément et de révocation individuelle et collective des conseils d'administration et de surveillance, comment pourra-t-on concilier des pouvoirs centralisés et l'exercice de responsabilités locales ? Même si, en 1999, nous avons insisté sur le caractère coopératif, l'expérience a montré une centralisation excessive, due en partie aux procédures d'agrément qui créait des circuits internes aux organes centraux puisque c'étaient les mêmes qui siégeaient à l'organe central et qui se faisaient agréer par lui. Or, là, on retrouve un peu le même dispositif. Face à un tel risque, il faudra veiller, lors de la discussion, à ce qu'il y ait un vrai pouvoir qui « remonte », peut-être par le biais du conseil de surveillance de l'organe central, et une représentation suffisante des réseaux eux-mêmes, même si ce n'est pas dans la loi. La clef du succès, c'est que les réseaux puissent se reconnaître dans la nouvelle structure.

Deuxièmement, pour ce qui est du personnel, on hésite entre conserver les statuts sociaux actuels pour que les choses se passent bien, et adopter une politique de ressources humaines globale. Or plusieurs branches vont coexister : celle des caisses d'épargne, une nouvelle pour les banques populaires qui dépendent aujourd'hui de l'AFB, une autre pour le Crédit maritime, et encore une autre pour les filiales telles que Natixis, qui relève aussi de l'AFB. Avec quatre branches différentes, comment harmoniser la gestion du personnel, en particulier la rémunération et la mobilité ?

Troisièmement, l'intervention de l'État se fera selon des modalités différentes du droit commun mis en place dans le collectif d'octobre, c'est-à-dire recours à la Société de financement de l'économie française et à la Société de prises de participation de l'État, puisque la nouvelle entité recevra 3 milliards de plus que ce que les deux groupes auraient dû recevoir, sous forme d'actions de préférence susceptibles de se transformer, le moment venu, en actions ordinaires. Cela pose plusieurs questions. Cette intervention spécifique est liée à la situation de Natixis. Le Gouvernement a-t-il des éléments pour apprécier le risque logé dans cet établissement ? Correspond-il à ces 3 milliards d'euros supplémentaires ? Un audit a été réalisé et la Commission bancaire est intervenue. Je souhaiterais avoir quelques éléments sur la situation, qui inquiète notamment les personnels.

L'intervention de l'État se fait de façon particulière, mais, en matière de gouvernance, l'État prend des pouvoirs considérables. Il nommera deux représentants et désignera deux personnalités indépendantes au conseil de surveillance sachant que les décisions importantes devront être prises à la majorité qualifiée. Trois membres suffiront pour s'y opposer. L'État prend la main, mais risque-t-il de s'immiscer de façon pérenne ou se désengagera-t-il le plus rapidement possible ?

Mais, dès lors que l'État aurait pour vocation de se désengager le plus rapidement possible, encore faudrait-il qu'il soit remboursé ! Les marges dégagées aujourd'hui par les deux réseaux, notamment par les caisses d'épargne, suffiront-elles pour rembourser le capital et payer la rémunération, de l'ordre de 8 %, qui de surcroît augmentera avec le temps ?

Enfin, le texte sera examiné à l'Assemblée le 12 mai, et au Sénat début juin. On voit donc mal comment la loi pourrait être promulguée avant le 15 juin. Or, une fois l'organe créé, il va falloir obtenir, outre l'agrément du CECEI, l'accord de l'Autorité de la concurrence, ce qui risque de prendre plus de temps, consulter les comités d'entreprise, faire délibérer les conseils d'administration des deux réseaux et de leurs organes centraux avant le 30 juin. Sinon, il faudra repartir des comptes arrêtés au 30 juin, et non plus au 31 décembre 2008, ce qui repousserait le rapprochement à la fin de l'année.

Mme la ministre. S'agissant du caractère mutualiste, le projet de loi n'a absolument pas vocation à le changer. Les deux groupes y sont attachés, et nous aussi. Les dispositions actuelles sur la nomination et la révocation des dirigeants continueront de s'appliquer comme aujourd'hui. Le nouvel organe central n'en fera ni plus, ni moins. Nous y veillerons. C'est dans cet esprit que la structure directoire-conseil de surveillance jouera pleinement son rôle, le second comprenant sept représentants des caisses d'épargne et sept des banques populaires, qui donneront à l'ensemble sa dimension mutualiste, laquelle doit être préservée.

En ce qui concerne les statuts des personnels, vous avez raison, la décision à prendre n'est pas simple. Les banques populaires ont une branche propre, le Crédit maritime fonctionne de manière différente, et la nouvelle opération maintiendra la spécificité des deux réseaux dans un souci de respect des spécificités et d'efficacité tout en créant au niveau central un nouveau groupement d'employeurs qui aura 15 mois pour mettre en place un nouveau statut unifié, après avoir dénoncé celui des deux catégories de personnels qui rejoindront l'organe central. L'harmonisation n'est pas à exclure à l'avenir, mais, dans le contexte du rapprochement, elle n'a pas semblé souhaitable, à ce stade.

La contribution supplémentaire de 3 milliards de l'État correspond en quelque sorte à une prime au rapprochement versée par un tiers. Elle est certes liée à la situation de Natixis, mais surtout aux règles de consolidation. Avec une détention à hauteur de 72 %, elles imposent au nouvel organe central une intégration globale, plutôt qu'une intégration proportionnelle qui s'appliquait lorsque chacun des deux organes centraux ne contrôlait que 36 % du capital. Le contrôle exclusif implique une consolidation à 100 %, ce qui conduit

mécaniquement, indépendamment du problème de la valorisation des actifs, à une destruction de fonds propres. La valorisation de Natixis sera fixée conjointement par les deux réseaux. Ce n'est pas à nous d'en décider.

M. le Rapporteur général. La comptabilisation étant faite d'après les coûts historiques, la valorisation de Natixis est très inférieure dans le réseau des banques populaires à celle des caisses d'épargne dont l'ancienneté est plus grande.

Mme la ministre. Sur la valorisation, le président de la Commission bancaire vous dira ce qu'il en est. Selon les indications qu'il m'a données, le rapprochement et la participation de 5 milliards apportée par l'État permettent d'atteindre largement 9 % de ratio de fonds propres, ce qui emporte le soutien de la Commission bancaire à l'opération.

Quant à savoir si les marges dégagées par les réseaux permettront de rembourser, l'avenir le dira. L'opération repose sur le principe que l'État ne veut pas rester indéfiniment au capital de l'organe central. La rémunération, élevée et croissante en fonction du temps, incite à un remboursement qui soit le plus rapide possible, dès lors que le groupe est en bonne santé. Les parties sont entrées en relation en se fondant sur cette hypothèse et la Commission européenne a commencé le travail de validation de cette opération, comme conforme au droit de la concurrence. L'État a vocation à se retirer du conseil de surveillance dès que les fonds auront été remboursés.

Pour ce qui est du calendrier, il est en effet extraordinairement serré. Les consultations des instances représentatives du personnel ont commencé dès la fin du mois de mars. Pour finaliser l'opération sur la base des comptes arrêtés au 31 décembre 2008, il faut impérativement que le texte « passe » au Sénat le 8 juin. Mais il n'est pas obligatoire que toutes les assemblées générales se tiennent avant le 30 juin. Le texte prévoit explicitement qu'elles puissent avoir lieu après la promulgation du projet de loi, c'est-à-dire en juillet.

M. Jérôme Chartier. Pendant la période de détention de titres super-subordonnés, l'État aura-t-il un rôle prépondérant au sein du conseil de surveillance, notamment en matière de nomination des dirigeants ? Ce matin même, une dépêche de l'AFP nous a appris que M. Ferrero avait été remplacé par M. Mignon, expert des actifs toxiques à la direction générale de Natixis. En avez-vous été informée, madame la ministre ? Au sein du futur organe central, un tel remplacement nécessitera-t-il une consultation préalable du conseil de surveillance ?

La constitution de deux holdings permettra de maintenir des participations non intégrées. Je le conçois pour Nexity et le Crédit foncier, que la crise immobilière a pu affecter, mais pourquoi ne pas avoir intégré des filiales importantes comme Foncia, essentiellement dédiée à l'administration de biens et, à mon avis, relativement stable, ou la Banque palatine, dont le métier se rapproche de celui des banques populaires ?

Je souhaite que les deux organes centraux que sont la Caisse d'épargne et la Banque populaire soient dirigés par les mêmes personnes que le nouvel organe central. Pouvez-vous me le confirmer ?

M. Jérôme Cahuzac. S'agissant d'un groupe qui comprend 7 millions de sociétaires et plus de 30 millions de clients, j'ai peine à imaginer que le Président de la République n'ait pas participé aux décisions qui ont été prises. Vous prétendez que cela ne fragilise pas la nomination de M. Pérol puisqu'il s'agit d'une nouvelle société, mais il est évident que ni les Caisses d'épargne, ni les Banques populaires n'avaient besoin de cette nomination, dans ces conditions.

L'État injecte donc 5 milliards d'euros, dont deux sous forme d'actions de préférence sans droit de vote et trois sous forme de titres super-subordonnés. En cas de carence, il serait donc le dernier à être remboursé. N'était-il pas préférable de faire entrer l'État dans le capital et d'exiger sa présence au conseil de surveillance ?

Quant aux quatre personnalités désignées par l'État, ce sont, selon vous, des personnes indépendantes, mais de qui ? Du ministre ? De l'État ? Du Parlement ? En d'autres termes, madame la ministre, les instructions que vous adresserez aux deux représentants de l'État vaudront-elles pour eux ? Avec deux représentants sur dix-huit, il me semble que l'État est sous-représenté, eu égard à l'effort qu'il consent et qui se monte à 20 % du capital !

Le montage de l'opération me paraît curieux dans la mesure où l'organe central, constitué par les organes centraux des banques populaires et des caisses d'épargne, est détenu par les détenteurs. Or c'est bien l'organe central qui dirigera les détenteurs. N'y a-t-il pas là un vice de forme, qui augure mal de l'efficacité des décisions qui devront être prises ?

Enfin, quelle sera la position de l'État si le rapport du commissaire aux apports fait apparaître ce que tout le monde craint, à savoir que les pertes de Natixis sont beaucoup plus importantes que ce que nous prévoyons ? Le cas échéant, la participation de l'État dans les organes de direction sera-t-elle renforcée ?

M. Philippe Vigier. Lors de l'audition de M. Pérol, nous avons insisté sur la nécessité de maintenir les deux réseaux et leurs 110 000 salariés, dont l'engagement assurera le succès de l'opération. Souvenons-nous que les rapprochements qui ont été entrepris dans le milieu de l'assurance sur la base d'une spécialisation des métiers ont conduit à des déperditions importantes d'effectifs. C'est pourquoi il est essentiel que chaque réseau conserve ses capacités d'investissements et la spécificité de ses services, à l'usage des particuliers comme des industriels. Pouvez-vous nous garantir, madame la ministre, que ces deux réseaux mutualistes seront maintenus ?

Il est évident que l'État doit sortir indemne de cette opération. Qu'en sera-t-il si, dans cinq ans, la situation financière du nouvel organe central ne lui permet pas d'assurer le remboursement prévu ?

La représentation de l'État, qui se limite à deux membres nommés par le Gouvernement et à deux personnalités indépendantes, est-elle suffisante ? La situation de Natixis, qui reste préoccupante, ne justifie-t-elle pas une augmentation de son capital ?

M. Jean-Pierre Brard. Je suis frappé, madame la ministre, par votre aveuglement idéologique. Le Titanic coule, il y a de l'eau dans les couloirs, et vous réparez la chaudière dans la salle des machines ! Cela prouve votre dévouement à la sainte cause du grand capital, mais nullement votre aptitude à amener le bateau au port ! Nul doute que nous profiterons du débat dans l'hémicycle pour éclairer l'opinion sur ce que vous êtes en train de faire.

Après avoir soutenu les opérations douteuses de la Caisse d'épargne à l'égard de la Caisse des dépôts, le Gouvernement réduit la participation de l'État dans ce groupe, mais il nomme tout de même le directeur général du nouvel organe central.

Après avoir évoqué les effectifs, vous vous êtes félicitée de la simplification qu'apportera un tel rapprochement. Mais qu'entendez-vous par là ?

Quant aux personnalités indépendantes, qui sont-elles et où les trouverez-vous ? Si elles ne sont pas désignées par l'opposition de l'Assemblée nationale, je ne crois pas, pour ma part, à leur indépendance.

L'action de Natixis a chuté : comment comptez-vous protéger les petits actionnaires ?

Vous parlez de contrôle interne comme si vous ignoriez leur inefficacité et celle des mesures de surveillance et de régulation mises en place depuis le début de la crise économique. Vous poursuivez dans la même voie. Est-ce pertinent ?

Comment garantir le caractère mutualiste des groupes alors le texte autorise le recours à des actions de droit commun ?

Enfin, les participations de l'État se feront sans droit de vote. Pourquoi renoncer à cette possibilité ?

M. Henri Emmanuelli. Il est indispensable, madame la ministre, que l'État nous délivre des informations justes, car pour avoir trop reçu d'informations peu fiables, celles-ci nous paraissent aujourd'hui suspectes, et la rumeur va bon train.

Je ne comprends pas le rôle de la Direction du Trésor, qui, non contente de réformer le capitalisme, se mêle de réformer le droit ! Dans le montage juridique qui est proposé, ce sont les caisses d'épargne et les banques populaires qui contrôlent, à parts égales, le nouvel organe central. Il est donc détenu par les caisses, ce qui signifie qu'il ne peut avoir d'autorité sur elles.

M. le Rapporteur général. La loi de 1999 a prévu cette organisation pour les caisses d'épargne !

M. Henri Emmanuelli. Certes, mais vous dénonciez vous-même à l'instant le contrôle des contrôleurs, qui aboutit à ce qu'on ne sache plus qui contrôle qui. En réalité, ce montage a été dicté par l'impossibilité de fusionner les deux organes pour préserver les différents statuts des personnels, mais il n'était pas le seul possible.

On parle de réformer le capitalisme, mais les titres super-subordonnés et les actions préférentielles sont bel et bien des fonds propres. Or, depuis quand les fonds propres sont-ils rémunérés par des taux d'intérêt ? Ce sont les actionnaires privés qui bénéficieront de cette opération, car je suis bien convaincu qu'ils encaisseront plus que les 8 % d'intérêt prévus. Il faut donc instaurer une clause prévoyant le partage des bénéfices, au-delà de ces 8 %, à concurrence de la participation, donc des fonds propres qui ont été engagés.

Vous nous annoncez que la valorisation de Natixis interviendra plus tard, mais toute l'opération en dépend, car selon ce que sera cette valorisation – et cela vaut pour les deux formes de participation – les 5 milliards d'euros de l'État représenteront une part plus ou moins importante du capital de l'ensemble.

Faute de précisions comptables, les parlementaires ne sont pas en mesure de juger de l'opportunité d'une telle opération. Mais de là à laisser la Direction du Trésor faire l'évaluation...

M. Jean-Michel Fourgous. Je félicite Mme la ministre pour le courage dont elle a fait preuve face à un dossier aussi complexe et technique que celui-ci.

Depuis 2007, nous avons du mal à assurer la valorisation des actifs. Pouvez-vous, madame la ministre, garantir la fiabilité des méthodes de valorisation des apports et des actifs ? Avec mon collègue Olivier Dassault, nous avons rencontré les détenteurs de fonds souverains, d'Abou Dabi à la Norvège : le montant des fameux actifs toxiques connaît d'importantes variations puisqu'il passe d'un pays à l'autre de 2 000 à 4 000, voire 10 000 milliards de dollars ! Ce montant est-il stabilisé ? Quels garde-fous pouvons-nous mettre en place ? Les 4 100 milliards supposés d'actifs toxiques seraient répartis ainsi :

550 milliards pour les Américains, 750 milliards pour les Européens, dont 200 pour la seule Grande-Bretagne. Quel est le chiffre des actifs toxiques pour la France ? Le FMI est-il en mesure de l'évaluer dans de brefs délais ?

M. Yves Censi. Contrairement à MM. Emmanuelli et Cahuzac, je pense que le circuit de décision et la prise de capital entre le nouvel organe central et les deux entités qui le constituent est parfaitement cohérent. Cette innovation permet de préserver le caractère mutualiste et coopératif de ces banques et de garantir l'autonomie des deux entités. Le nouvel organe central n'est nullement une caisse nationale et, si le terme d'organe central est un peu flou, il faudra lui trouver une dénomination plus précise.

Mme Chantal Brunel. Il me semble, madame la ministre, que le Gouvernement doit expliquer clairement aux Français pourquoi l'État participe à hauteur de 7 milliards au capital du nouvel organe central, sans pour autant disposer de droits de vote.

Par ailleurs, le groupe s'engage-t-il à produire de nouveaux prêts, au-delà des encours existants ? Pourra-t-on contrôler le niveau de cette production ?

Mme la ministre. Monsieur Chartier, le conseil de surveillance est composé de dix-huit membres, dont sept représentent les Caisses d'épargne, sept les Banques populaires ; quatre personnes sont désignées par l'État, dont deux sont des personnalités indépendantes. Il s'agit d'une pratique couramment utilisée. J'ajoute qu'un administrateur indépendant sera, aux termes du mémorandum signé entre les parties, président du comité des nominations ; il participera aux délibérations du conseil de surveillance au même titre que les autres membres. Un certain nombre de décisions devant être prises à la majorité qualifiée, les quatre administrateurs désignés par l'État seront en mesure de s'opposer à toute décision importante qu'ils jugeraient inopportune.

J'en viens au périmètre du rapprochement. La Caisse d'épargne, par exemple, a manifesté le souhait de céder sa participation dans l'une des filiales : cette possibilité sera préservée.

S'agissant du pôle immobilier, les deux groupes ont souhaité avoir le temps nécessaire pour préciser leur stratégie ; c'est pourquoi chacun d'entre eux a jugé préférable de conserver sa liberté de manœuvre.

Si les deux organes ont choisi de laisser certaines filiales en dehors du périmètre, c'est bien pour satisfaire un objectif de parité, première condition du rapprochement.

Il est clair que l'État verra sa représentation au sein du conseil de surveillance renforcée s'il augmente sa participation dans le capital, étant entendu, dans l'hypothèse où les actions de préférence seraient converties en actions ordinaires, que sa participation ne dépassera pas le seuil de 20 %.

La capacité de remboursement a été évaluée dans l'accord contractuel qui a été signé par les groupes et des taux d'intérêt élevés sont prévus, tant pour les titres super-subordonnés que pour les actions de préférence, qui sont rémunérées sur la base d'un taux d'intérêt de 8,25 % ou d'un pourcentage du dividende majoré, étant entendu que les actions de préférence sont toujours mieux rémunérées que les actions ordinaires.

M. Henri Emmanuelli. Cela dépend du bénéfice réalisé !

Mme la ministre. Certes, mais nous avons établi un plancher forfaitaire de 8,25 %. Celui-ci prévaudra, sauf si le dividende majoré produit un résultat supérieur à ce plancher.

Ne vous méprenez pas, monsieur Brard : la simplification que j'ai évoquée ne porte pas sur les effectifs mais sur le fonctionnement des quatre branches que sont la Banque

populaire, les Caisses d'épargne, le Crédit maritime et le nouvel organe central. Alors même que ce rapprochement leur donnait l'occasion de procéder à une simplification au niveau des organismes employeurs, ce qui aurait entraîné l'instauration de nouveaux statuts pour les personnels, les deux groupes ont fait le choix, que je juge légitime, de maintenir les statuts respectifs de chacune des catégories de personnels et de ne pas ouvrir de négociations pour la mise en place d'une nouvelle convention collective, limitant la gestion commune des ressources humaines à l'organe central.

L'indépendance des personnalités nommées par l'État relève de la gouvernance : il s'agit de définir comment, à quel degré et dans quelles conditions une personne est indépendante. Un ministre qui nomme une personnalité indépendante le fait toujours avec l'espoir qu'elle le restera. Il ne peut que se fier à son histoire, à son expérience et à ses capacités à exercer un jugement indépendant au sein du conseil de surveillance.

M. Jean-Pierre Brard. Je propose Jean-Christophe Le Duigou et Bernard Thibault !

Mme la ministre. Vous avez raison de préférer l'information juste à la rumeur, monsieur Emmanuelli, mais reconnaissez qu'à chaque fois que je me suis trouvée devant vous, en commission des finances comme dans l'hémicycle, je me suis toujours efforcée de vous donner une information juste.

M. Henri Emmanuelli. Ce qu'on nous a raconté sur Dexia, en deux temps, était grotesque !

Mme la ministre. Je vous jure sur l'honneur que je vous ai dit ce que je savais.

M. Henri Emmanuelli. Je ne vous mets pas en cause personnellement, madame la ministre.

Mme la ministre. Le mécanisme circulaire qui vous paraît étrange figurait déjà dans la loi de 1999. Le projet de loi que je vous propose se contente de créer un nouvel organe.

M. Henri Emmanuelli. Sans doute, mais il est difficile de comprendre à qui revient la propriété !

Mme la ministre. Les filiales resteront la propriété des banques populaires et des caisses d'épargne et elles conserveront leur structure mutualiste.

M. Henri Emmanuelli. Le pouvoir reviendra donc aux deux holdings !

Mme la ministre. Absolument, à concurrence de leur participation dans les filiales.

Les actions de préférence et les titres super-subordonnés feront l'objet d'une rémunération préférentielle. Ces mécanismes financiers, qui existent depuis quelques années, sont considérés comme des fonds propres dans la réglementation communautaire, en particulier dans les accords de Bâle II, et sont conformes aux exigences prises en matière prudentielle.

En matière de valorisation des actifs, il appartiendra à chacune des deux parties de mener à bien son projet. Le Gouvernement et le Parlement faciliteront le processus, mais ils ne sont nullement décisionnaires, le projet de loi étant assorti de clauses résolutoires donnant aux assemblées générales le droit d'approuver les traités d'apports et les valorisations qui leur seront fournies par les commissaires aux apports. Cela aura un impact sur la participation de l'État dans le cas où, au terme d'une période de cinq ans, les actions préférentielles sont converties en actions ordinaires.

S'agissant de Natixis, nous pouvons distinguer la valorisation à laquelle a été effectuée la cotation, celle du cours actuel de la Bourse, celle qui figure dans les bilans

respectifs de chacun des deux réseaux et celle qui résultera demain de l'appréciation des commissaires aux apports, qui devront statuer en conscience sur la base des principes comptables et en tenant compte de l'actif net.

J'en viens aux actifs toxiques, monsieur Fourgous, que je préfère pour ma part appeler actifs « illiquides ». La formule « actifs toxiques » est souvent employée de manière excessive, car un grand nombre d'actifs sont illiquides sans être nécessairement toxiques : soit ils ne sont pas arrivés à maturité, soit il n'existe pas actuellement de marché pour les valoriser. Le montant des actifs illiquides a fait l'objet de longs débats dans le cadre de la réunion du G7 et de l'assemblée annuelle du Fonds monétaire international. Si celui-ci a porté le montant des actifs illiquides de 2 000 à 4 000 milliards de dollars, c'est pour tenir compte de l'évolution des marchés dans le temps. Pour y parvenir, il a utilisé une méthode américaine que nous jugeons contestable car elle consiste à déterminer, par extrapolation, les possessions des banques de l'ensemble du monde. Dominique Strauss-Kahn en a parfaitement convenu, le FMI a choisi cette méthode pour sa simplicité d'utilisation, mais la prise en compte des engagements hors bilan, qui est pratique courante aux États-Unis mais pas en Europe, fausse cette estimation, comme ont pu le dire le président de la Banque centrale européenne et l'ensemble des Européens, en particulier les gouverneurs des différentes banques centrales, qui jugent ces chiffres largement surévalués par rapport aux informations dont ils disposent sur la base des *stress tests* qu'ils pratiquent et des bilans des banques placées sous leur autorité. J'émet donc les plus vives réserves sur le chiffre de 4 000 milliards de dollars annoncé par le FMI.

Il est tout à fait légitime, monsieur Censi, de préserver le caractère mutualiste des caisses. Le projet de loi s'y attache et les débats parlementaires nous donneront l'occasion d'insister sur ce point.

Je vous remercie, madame Brunel, de m'inviter à communiquer sur la participation de l'État à hauteur de 7 milliards sans que celle-ci s'accompagne d'un droit de vote. Mais je rappelle la présence au sein du conseil de surveillance de quatre administrateurs compétents et actifs. J'ajoute que le choix qui a été retenu correspond à une banque en bonne santé. Ce n'était pas le cas de Dexia, par exemple, dont la situation désastreuse avait obligé l'État français, mais également les Belges et les Luxembourgeois, à entrer dans son capital. Il ne s'agit pas aujourd'hui d'un plan de sauvetage mais d'un plan de soutien, qui consiste pour l'État à participer aux fonds propres du nouvel organe central par le biais des titres super-subordonnés et des actions de préférence.

L'État a souhaité encourager un tel rapprochement et il le fait par la voie législative, conformément aux dispositions prévues par les deux réseaux.

Enfin, les deux groupes ont pris le même engagement que les autres, à savoir celui d'augmenter le volume de leurs prêts à l'économie entre 3 % et 4 %.

Mme Chantal Brunel. S'il s'agit des encours, ce n'est pas la même chose !

Mme la ministre. J'en conviens, mais les engagements portent sur les encours.

M. le président Didier Migaud. Je vous remercie, madame la ministre.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a procédé à la nomination de :

– MM. Didier Migaud, Michel Diefenbacher, Didier Quentin, Alfred Almont, Gaël Yanno, Victorin Lurel et Jean Launay comme candidats titulaires,

– MM. Gilles Carrez, Hervé Mariton, François Scellier, Jérôme Cahuzac, Dominique Baert et Philippe Vigier comme candidats suppléants,

pour siéger à une éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi pour le développement économique des outre-mer (n° 1518)

– M. Jean-François Lamour, Rapporteur sur le projet de loi relatif à l'ouverture à la concurrence et régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (n° 1549) ;

– M. Gilles Carrez, Rapporteur sur le projet de loi relatif à l'organe central des caisses d'épargne et des banques populaires (n° 1619) ;

Par ailleurs, la Commission a reçu, en application de l'article 12 de la LOLF :

– un projet de décret portant transfert de crédits en provenance du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* du Ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire vers le programme 162 *Interventions territoriales de l'État* rattaché au Premier ministre pour un montant de 20 000 000 euros en crédits de paiement. Un premier décret de transfert est intervenu le 19 février 2009. Il a permis de transférer 3,04 millions d'euros en autorisation d'engagement et 1,39 million d'euros en crédit de paiement à partir des programmes 315 *Programme exceptionnel d'investissement public* et 317 *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité* sur 11 missions et 21 programmes. Dans ce cadre, 30 000 000 euros d'autorisation d'engagement et 105 000 000 euros de crédit de paiement destinés à des investissements territoriaux ont été transférés du programme 315 vers le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*. Au sein de ces 105 000 000 euros de crédit de paiement, 20 000 000 euros ont été ouverts au titre des investissements en faveur de la Corse qui sont essentiellement destinés à accélérer le financement du Programme exceptionnel d'investissement (PEI), créé en application de la loi du 22 janvier 2002 et qui a fait l'objet de deux conventions d'application. Ces crédits permettront de poursuivre l'effort de l'État vis-à-vis des collectivités territoriales de Corse et rendront possible l'accélération du financement d'opérations déjà engagées, notamment dans le domaine de l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la rénovation urbaine et la résorption du déficit en services collectifs. Ces opérations ont été engagées sur le programme 162 *Interventions territoriales de l'État*, il convient donc de distinguer au sein des crédits de paiement ouverts sur le programme 112 pour les investissements territoriaux, ceux destinés à la Corse afin de les transférer sur le programme 162.

– un projet de décret portant transfert de crédits en provenance du programme 315 *Programme exceptionnel d'investissement public* (mission *Plan de relance de l'économie*) au profit du programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* (Mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*) pour un montant de 30 000 000 euros d'autorisations d'engagement et pour un montant de 15 000 000 euros en crédits de paiement. Il s'agit de crédits ouverts sur la sous-action 04 État exemplaire de l'action 04 *Patrimoine* du programme 315 *Programme exceptionnel d'investissement public* (mission *Plan de relance de l'économie*), au titre de l'audit énergétique du parc de bâtiments de l'État (50 millions d'euros en autorisations d'engagement et 25 millions d'euros en crédit de paiement). L'objectif assigné en matière de rénovation énergétique du parc existant de l'État et de ses établissements publics est de réduire les consommations d'énergie d'au moins 40 % et les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 50 % dans un délai de 8 ans. Tous les bâtiments de l'État et de ses principaux opérateurs devront faire l'objet d'un audit énergétique d'ici 2010 et les travaux devront être engagés d'ici 2012 en ayant traité à cette échéance les surfaces les moins économes.

