

# **CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS**

## **Service public ou activités privées : à la croisée des chemins**

Une étude de la FONDATION CONCORDE (\*)

octobre 2002

(\*) Avec la participation d'un groupe de travail composé de responsables d'entreprises, d'universitaires, d'élus et de hauts fonctionnaires.



*“ Il n’y a pas de vent favorable pour  
celui qui ne sait pas où il va. ”*

Sénèque



## ***Préambule***

*La France entre dans le XXIème siècle dotée d'un nombre impressionnant d'institutions publiques souvent d'excellente qualité, mais dont on pressent les futures difficultés dans un monde sans frontières.*

*Nous croyons de l'intérêt de notre pays de revoir les périmètres d'activités de ces organisations dont la croissance externe est toujours facile, mais qui peuvent devenir vulnérables sur des marchés compétitifs qui ignorent les pesanteurs bureaucratiques.*

*Mieux préparer notre pays aux nouveaux défis, susciter le débat, tels sont les objectifs de ce document.*

---



## SOMMAIRE

Introduction

- I. Les évolutions successives de la Caisse des dépôts et consignations conduisent à engager une réflexion.
- II. L'intervention de l'Etat dans le secteur bancaire.
- III. Quelle place pour la CDC au sein d'un secteur financier public en recomposition ?
- IV. Un projet ambitieux de réorientation pour la CDC.

Perspectives

---



# CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

## Service public ou activités privées : à la croisée des chemins

---

### RÉSUMÉ

#### ***La nécessité d'engager une réflexion sur les réorientations de l'activité de la CDC conduit Concorde à ouvrir le débat***

*Relancé par l'élection présidentielle, le débat sur l'ouverture du capital des entreprises publiques conduit l'actualité de la réflexion vers les établissements qui demeurent au sein du périmètre de l'Etat. La CDC figure parmi ce groupe d'entreprises mais ses problématiques demeurent peu connues du grand public.*

*Créée à l'origine pour assumer une mission d'intérêt général de protection de l'épargne privée, la CDC s'est vue confiée au fil du temps de nouvelles missions d'intérêt général ou de service public. Profitant de la banalisation de certaines de ses activités, elle s'est développée en élargissant progressivement son champ d'intervention traditionnel. De l'exercice de missions d'intérêt général pour le compte de l'Etat (protection de fonds privés, gestion des fonds d'épargne, dont le Livret A, financement de projets d'intérêt collectif, etc.), elle s'est diversifiée vers des activités de banque d'investissement qui relèvent des marchés les plus concurrentiels.*

*Les importants développements qu'elle a connus dans la banque d'investissement la place en concurrence avec des acteurs privés de premier plan à l'échelon français et européen, ce qui ne manque pas de susciter des interrogations croissantes.*

*Aujourd'hui, la Caisse des Dépôts est la tête d'un véritable empire qui exerce à la fois des missions publiques et d'intérêt général et des activités concurrentielles. Entre service public et activités privées, la CDC est aujourd'hui à la croisée des chemins.*

*A l'heure du choix de nouveaux axes de développement pour la CDC, dans un contexte de stabilité politique favorable aux réformes, il nous est apparu nécessaire pour l'Etat d'engager une réflexion pour faire le point sur les réorientations successives des activités de la CDC.*

*Si les avis divergent sur le contenu d'une éventuelle réforme, il existe en revanche un consensus général sur la nécessité de se pencher sur l'avenir de la CDC. C'est pourquoi, nous tenons à ouvrir ce débat, et à envisager des voies d'évolution possibles pour l'établissement.*

*Déjà cette question d'une réforme de la CDC avait été posée sans succès en 1992, puis la réflexion avait été poursuivie par le gouvernement en 1994, mais le projet préparé fut ajourné au dernier moment devant la pression syndicale. En 1999, l'institution du Haut Conseil du secteur financier public consacre explicitement la nécessité d'un débat sur l'établissement public. Enfin, l'actualité attire notre attention sur le retour de la CDC au travers de ses interventions en fonds propres dans un contexte de crise financière.*

*Quelles orientations seront fixées à la nouvelle direction pour les cinq prochaines années ? Quel est l'intérêt pour l'Etat d'avoir en son sein une banque d'affaires internationale telle que CDC Ixis, ou une société d'assurance telle que la CNP ? De nombreuses questions restent sans réponses.*

## ***Quelle place pour la CDC dans un contexte de retrait progressif de l'Etat du secteur financier ?***

*A deux reprises depuis la seconde guerre mondiale, l'intervention de l'Etat s'est manifestée dans le secteur bancaire à travers la nationalisation de nombreux établissements. Ces nationalisations ont construit un secteur financier public très développé, caractéristique d'une économie largement administrée jusqu'au repli de 1986.*

*A partir de cette date, un processus de privatisation initié par l'alternance a remis en cause cette intervention de l'Etat. Parallèlement à cela, l'environnement bancaire a profondément changé, de la libération des capitaux à la mondialisation économique et financière en passant par les nouvelles réglementations européennes.*

*Le retrait progressif de l'Etat a continué sous l'impulsion des vagues de privatisations de 1993 et de 1997. Cette dernière, engagée par le gouvernement entre 1997 et 1999, est venue achever la restructuration et la privatisation de certains établissements bancaires en difficulté. En effet, les nombreuses erreurs de gestion commises et la mise en œuvre de stratégies incohérentes ont conduit certaines banques publiques, et notamment le Crédit lyonnais, dans une situation financière très difficile, aggravée par la crise immobilière et une mauvaise conjoncture économique. L'étendu du désastre constaté dans le secteur financier public conduit légitimement à s'interroger sur l'opportunité et la justification des interventions actuelles de l'Etat dans le secteur bancaire concurrentiel.*

*Le mode d'intervention étatique, inadapté à la conduite de stratégies d'entreprises, a engendré des interventions au coup par coup, pour combler les pertes des établissements avant leur transfert au secteur privé dans le seul but d'éviter la faillite. Ce manque de vision stratégique, l'absence de doctrine d'intervention, les risques*

*liés au métier de banquier et la perte de légitimité démontrent que l'Etat, dans le secteur bancaire, n'est plus dans son rôle.*

*De plus, les défaillances et les irresponsabilités de l'Etat, actionnaire de nombreuses entreprises publiques, sont largement dénoncées. Les moyens apportés par l'Etat sont soupçonnés d'aides susceptibles de fausser le jeu de la concurrence. Enfin, la présence majoritaire de l'Etat ou de ses établissements dans le capital d'une entreprise est suspecte au niveau international.*

*La période actuelle marque la fin de l'Etat banquier. A l'origine de nature dirigiste, l'Etat a fait évoluer progressivement son rôle vers une régulation par incitations, qui s'avère être plus moderne et efficace pour le marché. Cela se traduit par un repli progressif du secteur public sur ses missions d'intérêt général et une banalisation des organismes susceptibles d'exercer de telles missions.*

*Revenue sur ses bases de l'avant-guerre, la sphère publique se consacre à plusieurs réflexions sur des réformes de fonds. La Caisse d'épargne est devenue un réseau coopératif doté de missions d'intérêt général. Les grandes institutions financières publiques, et notamment la CDC, effectuent un recentrage sur leurs activités non concurrentielles. Le secteur financier public se recompose au fil du temps. Il regroupe aujourd'hui, les services financiers de la Poste, la Caisse des dépôts, la Caisse nationale de prévoyance, la Banque des Petites et moyennes entreprises.*

*L'alliance entre les activités financières des Caisses d'épargne et de la Caisse des dépôts, à travers Eulia, engage certainement une étape essentielle dans la réforme du secteur financier public et constitue une avancée intéressante du point de vue industriel et stratégique. Le Haut Conseil du secteur financier public, chargé de réfléchir aux voies possibles d'évolution pour les institutions qui composent ce secteur, désigne Eulia comme une*

*avancée susceptible de résoudre les difficultés du secteur financier public.*

*Le gouvernement, qui s'est posé la question de l'avenir de ses institutions financières dans son projet de loi voté en 1999, esquisse les contours du secteur financier public dans un sens tantôt dirigiste tantôt régulateur.*

*Indépendamment de l'orientation de la loi Strauss-Kahn, plusieurs scénarii sont envisageables pour sortir le secteur financier de l'immobilisme actuel et sauver les établissements bancaires de l'Etat de l'impasse financière et stratégique qui les menacent. Nous souhaitons la poursuite du recentrage de l'Etat sur les métiers de service public et d'intérêt général, conforme à sa vocation, et le transfert vers le privé des activités qui relèvent du secteur concurrentiel. Aussi, nous concevons le maintien d'un secteur financier public auquel l'Etat assignerait de vraies missions d'intérêt général mal assurées par les autres acteurs et dans la tradition de ses établissements.*

### ***Un projet ambitieux de réorientation de la CDC vers l'intérêt général***

*L'Etat n'a de légitimité à intervenir par le biais d'institutions publiques dans le secteur financier que pour accomplir des missions de service public ou d'intérêt général. De plus, l'Etat n'en possède pas l'exclusivité puisque de nombreux organismes privés exercent également des missions d'intérêt général. La CDC est donc appelée à évoluer pour se mettre en conformité avec cette nouvelle philosophie d'intervention de l'Etat partagée par tous.*

*Aussi, nous proposons la réorientation de l'établissement vers un nouveau rôle, recentré sur ses missions de service public et d'intérêt général, actualisées, renforcées et renouvelées. Il s'agit pour l'Etat de réaffirmer sa confiance dans la vocation d'intérêt*

*général de l'institution et dans les missions qui lui ont été confiées historiquement. Il s'agit également d'engager la dernière étape de la modernisation du secteur financier public.*

*La satisfaction de besoins collectifs spécifiques délaissés par le secteur concurrentiel ouvre des perspectives nouvelles pour des interventions légitimes de la CDC à travers des actions d'utilité publique. Son champ d'intervention pourra être ainsi élargi au financement d'action et de projet pour le développement durable, à la réalisation d'investissement à long terme, à une grande action en faveur du logement social et de la rénovation urbaine.*

*Toutefois, indépendamment du maintien de la CDC au cœur du secteur financier public, nous préconisons une redéfinition du périmètre de l'institution.*

*Cela passe par l'étude d'un processus progressif et réfléchi de désengagement limité aux métiers concurrentiels du groupe. Ce transfert des entités concurrentielles de la CDC vers le secteur privé est une nécessité économique et financière qui s'inscrit dans la stratégie de développement propre à chaque activité. En réalité, l'intégration des filiales de la CDC dans le secteur concurrentiel est telle, que dans les faits, elles sont déjà sorties du secteur financier public.*

*Les raisons qui ont motivé la création de ses activités ne sont plus pertinentes aujourd'hui. La CDC n'a donc plus de légitimité pour exercer ces activités concurrentielles. D'abord, ses interventions au travers de ses filiales ne viennent plus pallier une défaillance de l'initiative privée. Ensuite, la nature purement concurrentielle de ses activités filialisées est reconnue par tous. Ces sociétés n'exercent plus des activités d'intérêt général ou des missions de service public. Et enfin, les secteurs bancaires et industriels dont il s'agit ne représentent aucun intérêt stratégique pour l'Etat.*

*Il convient d'examiner au cas par cas les différentes activités concurrentielles pour offrir à chacune d'entre elle une solution industrielle adaptée aux besoins et aux spécificités de leur environnement. La méthode et le calendrier sont à définir pour chacune des trois entités. La réalisation de ces opérations dépend du moment opportun, c'est à dire lorsque les conditions de marché les permettront.*

*S'agissant d'Eulia et de la CDC Ixis, un transfert rapide est possible.*

*La privatisation de la compagnie financière Eulia est nécessaire pour favoriser son développement dans la compétition européenne. Cela nécessite simplement de lever le verrou capitalistique public qui se résume à une formalité pour l'Etat. Quel est l'intérêt pour l'Etat, de nourrir le développement international d'une banque d'investissement en son sein ? Le secteur public ne peut assurer cette mission d'abord parce qu'Eulia sous contrôle de la CDC, apparaissant comme le bras séculier de l'Etat, constituerait un repoussoir pour un partenaire capitalistique potentiel ; ensuite, le statut privilégié de l'établissement public CDC qui procure par ricochet des avantages à Eulia est dénoncé consensuellement par tous les opérateurs ; enfin, est-il vraiment raisonnable pour l'Etat d'engager des masses de capitaux considérables dont cette aventure risquée à besoin, au détriment des missions d'intérêt général? Est-il vraiment nécessaire de prendre le risque de reproduire les erreurs et les irresponsabilités engendrées par les modes de gestion de l'Etat opérateur au point de voir les enjeux et la maîtrise du projet lui échapper, avec des conséquences redoutables ?*

*Concernant le dossier de la CNP, il peut être traité dans l'année qui vient avant le débouclage du pacte d'actionnaires fin 2003. La diminution de la participation de la CDC doit conduire à une évolution de son capital vers un partenariat industriel qui assure*

*à la CNP un développement international, en concertation avec ses distributeurs et actionnaires -la Poste et les Caisses d'épargne.*

*Enfin, les filiales qui forment le holding C3D n'affichent aucune complémentarité entre elles, et, sont donc appelées à évoluer de manière indépendante les unes des autres pour s'intégrer de façon naturelle dans leur marché respectif. Le désengagement progressif de ces filiales pourrait être programmé en plusieurs étapes successives échelonnées sur cinq ans.*

*Ces transferts ne feraient que poursuivre et achever un mouvement engagé à la CDC depuis quelques années avec la privatisation du Crédit local de France, la programmation d'une échéance pour la CNP et son introduction en bourse et la mise sur le marché partielle de la Compagnie des Alpes. Enfin, ils représentent l'aboutissement naturel de la " filialisation " des activités concurrentielles et se trouvent d'ailleurs largement facilité par l'organisation actuelle de la CDC. Cette dernière qui sépare clairement l'établissement public de ses filiales concurrentielles permet facilement une redéfinition du périmètre du groupe.*

---

## INTRODUCTION

Relancé par l'élection présidentielle, le débat sur l'ouverture du capital des entreprises publiques, centré sur le sort d'EDF, de GDF et dans une moindre mesure, de la SNCF et de La Poste, conduit l'actualité de la réflexion vers les établissements qui demeurent au sein du périmètre de l'Etat. La Caisse des Dépôts et Consignations figure parmi ce groupe d'entreprises mais ses problématiques demeurent peu connues du grand public.

Créée à l'origine pour assumer une mission d'intérêt général de protection de l'épargne privée, la CDC s'est vue confiée au fil du temps de nouvelles missions d'intérêt général ou de service public. La banalisation d'un certain nombre de ses interventions l'a conduit à une diversification vers des activités bancaires concurrentielles dans un environnement de marché en pleine mutation. Le développement qu'elle a connu dans la banque d'investissement la place aujourd'hui en concurrence avec des banques privées de premier plan à l'échelon français et européen. La CDC est également présente dans l'assurance de personnes à travers la CNP dont elle est l'actionnaire de référence. Au terme de ces évolutions, la CDC est devenue une institution hybride exerçant à la fois des activités concurrentielles de banque universelle et des missions de service public et d'intérêt général.

Ses importants développements dans les métiers concurrentiels depuis une dizaine d'années suscitent des interrogations croissantes. En effet, son statut lui permet d'assurer le développement de ses filiales privées dans le secteur bancaire concurrentiel, sans être inquiété. Cette situation privilégiée lui

confère un avantage comparatif certain par rapport à ses concurrents. Ce qui ne manque pas de rendre ces derniers sceptiques à son égard, et de l'afficher. Ainsi, la CDC a réussi à développer une puissante activité concurrentielle de banque d'investissement au sein du statut public. Ce qui est en discussion, ici c'est l'exercice d'activités concurrentielles par des établissements publics. L'établissement public n'est plus en phase avec les interventions modernes de l'Etat dans l'économie.

Avant d'écrire une nouvelle feuille de route de la CDC, il nous est apparu nécessaire pour l'Etat de faire le point sur les réorientations successives de son dernier établissement public et de ses filiales.

Il est également nécessaire de fixer le cap pour la nouvelle mandature qui s'annonce. Quelles orientations seront fixées à la nouvelle direction pour les cinq prochaines années ? Les lignes stratégiques méritent d'être clarifiées. L'actuelle direction affiche une stratégie confuse sur ses futurs développements et notamment dans le secteur bancaire concurrentiel. La CDC semble hésiter entre la constitution d'un pôle public solidaire et l'autonomisation de ses branches concurrentielles. La CDC s'éloigne d'un modèle économique rationnel doté d'une vraie stratégie de banque.

Quel est l'intérêt pour l'Etat d'avoir en son sein une banque d'affaires internationale telle que CDC Ixis, un assureur tel que la CNP et des sociétés de loisirs ou de services telles que le Parc Axtérix et l'exploitation des remontés mécaniques de Verbier – une des stations de sports d'hiver les plus riches de Suisse ? De nombreuses questions restent sans réponses.

Si les avis divergent sur le contenu d'une éventuelle réforme, il existe en revanche un consensus sur la nécessité de se pencher sur l'avenir de la CDC, tant chez les experts du secteur financier qu'au sein des institutions publiques (Commission européenne, partis politiques...). C'est pourquoi, nous tenions dès à présent à ouvrir

ce débat, à poser la question de l'établissement et à envisager des voies d'évolution possibles pour l'établissement public.

Déjà cette question d'une réforme de la CDC avait été posée, mais sans succès, dans le rapport Chinaud en 1992, puis la réflexion avait été poursuivie par le gouvernement en 1994. Le ministre des Finances, Edmond Alphandéry avait même préparé un projet équilibré qui fut ajourné au dernier moment devant la pression des syndicats.

En 1999, la création du Haut Conseil du secteur financier public consacre explicitement la nécessité d'un tel débat. Son dernier rapport, qui consacre une large place à l'évolution du rôle de la CDC, est publié en décembre 2001.

Enfin, l'actualité attire notre attention sur le retour de la CDC sur la scène économique et financière dans le rôle de Pompier de service dans un contexte de crise financière. A l'affût de tous les dossiers sensibles, la CDC s'est impliquée dans les dossiers de France Télécom et de Vivendi Universal, au secours de deux entreprises frappées d'une crise de confiance ayant entraîné l'effondrement de leur capitalisation boursière.

Le *Club Concorde*, convaincu que le moment est venu de réfléchir, propose de *Nouvelles Visions* sur l'établissement. Nous espérons donc que ces éléments de réflexion seront utiles au débat.



## **I – LES EVOLUTIONS SUCCESSIVES DE LA CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS CONDUISENT AUJOURD’HUI À ENGAGER UNE REFLEXION**

*Pour comprendre l’organisation actuelle de la CDC, il est nécessaire de retracer les différentes évolutions qui ont marqué l’histoire de l’établissement.*

*Créée en 1816, établissement public unique en son genre, la Caisse dispose, d’un statut spécial qui la place sous la surveillance et la garantie du Parlement. Son administration et son organisation ont été précisées par une ordonnance toujours en vigueur pour l’essentiel. Même si elle a conservé dans son organisation certaines de ses caractéristiques d’origine, la Caisse des dépôts et consignations a connu une profonde évolution de ses missions et une extension considérable de ses activités, notamment depuis la seconde guerre mondiale. Profitant de la banalisation de certaines de ses activités, elle s’est développée en élargissant progressivement son champ d’intervention traditionnel. De l’exercice de missions d’intérêt général pour le compte de l’Etat (protection de fonds privés, gestion des fonds d’épargne, dont le Livret A, financement de projets d’intérêt collectif, etc.), elle s’est diversifiée vers des activités de banque d’investissement qui relèvent du marché très concurrentiel des banques d’affaires.*

*Aujourd’hui, la Caisse des dépôts se trouve à la tête d’un véritable empire, qui exerce à la fois des missions publiques et d’intérêt général et des activités concurrentielles.*

*Les missions d’intérêt général sont du ressort de l’établissement public. Le rôle de la CDC est multiple : gestionnaire*

*de fonds requérant une protection particulière, prêteur public pour assurer des investissements d'intérêt général, investisseur public pour accompagner les politiques publiques nationales et locales.*

*Les activités concurrentielles sont, dans leur majorité, assurées par des filiales spécialisées : les métiers de banque d'investissement avec CDC Ixis (marchés de capitaux, gestion de fonds, dépositaire, capital-investissement, financement de projets), l'assurance de personnes (Caisse nationale de prévoyance - CNP), les services et l'ingénierie du développement local (Caisse des dépôts - développement - C3D).*

*Plusieurs raisons nous ont conduit à engager cette réflexion. Il nous est apparu nécessaire de faire un bilan de ses évolutions et des réorientations dans les métiers concurrentiels qui ont modifié profondément la mission d'origine. Le choix du moment est conditionné à la fois par la stabilité du contexte politique actuel, favorable aux réformes et au renouvellement du mandat de la direction, l'occasion de fixer de nouvelles orientations pour l'établissement. Ce débat dépassionné peut s'ouvrir sereinement, en dehors de toute pression et sans urgence particulière. Enfin, il s'inscrit dans un contexte de désengagement de l'Etat du secteur bancaire français et européen.*

## **De profondes évolutions ont marqué l'histoire de la CDC**

### *Les grandes étapes de la vie de la CDC*

La Caisse des dépôts et consignations est créée par une loi du 28 avril et deux ordonnances du 22 mai et du 8 juillet 1816 sous le statut de l'établissement public administratif à statut spécial. Cette loi lui confie une mission de service public, l'organisation de la foi publique, par la gestion et la réception de fonds privés dont l'Etat souhaite garantir la sécurité. Le rôle premier de la Caisse est d'assurer une mission de sécurité financière.

Les parlementaires l'ont fondé sous un régime particulier destiné à assurer son indépendance à l'égard du pouvoir exécutif. La Caisse des dépôts et consignations est placée de manière la plus spéciale sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative. À cet effet, a été instituée une Commission de surveillance composée de membres émanant notamment du Parlement, du Conseil d'État et de la Cour des Comptes.

En même temps qu'elle crée la Caisse des dépôts, la loi du 28 avril lui confie la gestion des fonds de retraite des fonctionnaires. Ainsi, dès l'origine, la Caisse des dépôts a été associée au développement de la protection sociale et de la prévoyance. En 1850, le législateur crée la toute première caisse de retraites pour la vieillesse (CNRV) et en confie la gestion à la Caisse des dépôts. A la suite de plusieurs faillites, les sociétés de secours mutuels, reconnues d'utilité publique sont également tenues de déposer leurs fonds à la Caisse des dépôts.

En 1837, le Parlement confie à la Caisse des dépôts la centralisation et la gestion des fonds collectés par les Caisses d'épargne locales. Le Trésor délègue également la gestion de ses fonds à la Caisse des dépôts tout en garantissant ses fonds. Cette disposition est aussi immédiatement appliquée au livret A de la Poste lors de la création en 1881 de la Caisse nationale d'épargne postale. Les dépôts des professions juridiques (par exemple, les fonds déposés par les particuliers chez les notaires, notamment lors des successions ou des transactions immobilières) sont confiés à la Caisse des dépôts.

A partir de 1840, la Caisse des dépôts devient partie prenante aux financements de toutes les étapes importantes de la modernisation du pays. Elle consent des prêts aux communes et aux départements grâce aux fonds déposés sur le livret A. Elle conduit une politique d'investissement à travers des prises de participation importantes notamment sous la Monarchie de juillet (1830-1848).

La Caisse des dépôts finance la construction des canaux du Midi, d'Orléans, du Loing, de la Somme. Elle gère la Caisse des chemins vicinaux (1869-1883) qui a permis longtemps à la France de disposer du maillage routier le plus dense au monde, et participe aux financements des chemins de fer.

La Caisse des dépôts gère aussi la Caisse des écoles, créée par les lois Jules Ferry qui permet d'équiper les villes et les campagnes d'écoles, puis de collèges et de lycées (1878-1893).

Au début du siècle, la Caisse des dépôts donne un véritable élan à la construction du logement social grâce à une loi créant les offices publics HLM qui autorise la Caisse à être le principal prêteur avec l'aval des collectivités locales.

Durant les années 1930, la Caisse des dépôts finance la construction des paquebots *Normandie, Ile de France, Pasteur*.

Durant l'entre-deux-guerres, elle accorde des avances pour l'électrification des campagnes ainsi que des prêts aux départements pour l'adduction d'eau potable et procède au financement de grands travaux hydroélectriques et d'équipements pétroliers.

Dans le cadre interventionniste de l'après-guerre défini par l'Etat, la CDC s'affirme comme le banquier du secteur local, les transports urbains, le tourisme et les loisirs, les infrastructures terrestres, la protection de l'environnement. Elle joue alors un rôle considérable en participant à l'effort de reconstruction.

C'est dans les années cinquante également que la Caisse des dépôts crée des filiales (SCIC, SCET, VVF) qui donnent un coup d'accélérateur respectivement au logement social, à l'aménagement du territoire et au tourisme social et familial. En effet, dans les années cinquante-soixante, la pénurie de logements est au niveau le plus haut et la Caisse finance sur fonds d'épargne jusqu'à 30 % des logements construits chaque année en France

(record de 550 000 logements en 1974). La création en 1961 de la Caisse nationale des autoroutes (CNA) gérée par la Caisse des dépôts permet de financer, grâce aux emprunts émis, un réseau autoroutier très étendu.

Ainsi, en plus de son action en faveur de l'équipement la Caisse associe à sa mission originelle de sécurité de l'épargne privée de nombreuses activités financières telles que les prêts à long terme, l'investissement en fonds propres, l'ingénierie financière, la gestion d'un portefeuille de participations financières et d'actifs immobiliers, la conservation de titres ou la gestion d'actifs pour le compte de tiers, l'assurance de personnes, et la promotion immobilière.

La Caisse des dépôts s'affirme également comme gérant du premier système de retraite obligatoire avec cotisations salariales et patronales. D'ailleurs, la gestion de trois grands régimes de retraite publics a été confiée à la Caisse dès leur création : le FSPOEIE en 1928, la CNRACL en 1945, et l'Ircantec en 1971. Par la suite, la CDC se voit confier dès leur création deux établissements publics – la Caisse nationale d'assurance en cas de décès (CNAD) et la Caisse d'assurance en cas d'accidents (CNAA) – dont la fusion donnera naissance en 1959 à la Caisse nationale de prévoyance. La CNP est donc historiquement filiale du groupe et leader de l'assurance vie en France avec près de 20 % de part de marché.

Mais, le métier essentiel de Caisse consiste de façon audacieuse à transformer l'épargne reçue en prêts octroyés aux collectivités dans des conditions exceptionnelles.

La CDC a joué le rôle d'investisseur local et de prêteur public. Dans un contexte où les collectivités locales avaient peu de ressources (fiscalité propre relativement faible), les prêts à long terme aux collectivités et au logement social consentis à des taux inférieurs à ceux du marché constituaient une offre providentielle pour le développement d'infrastructures. Ce qui a permis à la CDC

de conquérir très rapidement le marché du financement du secteur public local.

La CDC, bien qu'en position dominante, n'a jamais bénéficié d'un monopole de droit sur le financement des collectivités locales. Mais le plafonnement du taux d'intérêt pour les prêts accordés aux collectivités rendaient ces dernières dépendantes d'une offre de crédit rationnée sur un marché peu attrayant pour les autres prêteurs.

Dans les années soixante, les besoins financiers des collectivités locales en matière d'investissements dans des opérations jugées comme non prioritaires ou dans celles qui ne sont ni subventionnées, ni programmées par le Plan, sont en augmentation constante. Cette situation conduit le gouvernement de G. Pompidou à créer en 1966 une institution spécialisée, la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales (CAECL), pour élargir l'offre de crédit aux collectivités locales. Sa gestion est confiée à la CDC. Elle renforce la position dominante de la CDC sur ce marché jusqu'au rétablissement du marché concurrentiel. En 1987, la CAECL change de statut pour devenir, filiale de l'Etat (47,5 %) et de la CDC (20 %), la SA Crédit local de France. Cette dernière constitue une structure mieux adaptée dans un marché où le plafonnement des prêts a été supprimé. Le CLF perd son statut de filiale de la CDC en 1993. L'établissement fusionne plus tard avec son homologue belge pour être rebaptisé Dexia.

Enfin, depuis 1985, les sommes reçues par les administrateurs et mandataires judiciaires (AMJ) dans le cadre des procédures de dépôt de bilan et de redressement judiciaire des entreprises sont confiées en gestion à la Caisse des dépôts. Depuis les années quatre-vingt, la Caisse des dépôts consacre des financements de plus en plus importants au profit de la rénovation de l'habitat, tout en maintenant son effort en faveur du logement social.

Au fil du temps, la CDC a développé ainsi de nouvelles activités en interprétant de façon extensive les missions d'intérêt général qui lui étaient confiées ou en acceptant toute sorte de nouvelles missions. Ainsi, la Caisse a profité de la réorganisation du système financier pour constituer un empire de sociétés intervenant notamment sur des marchés concurrentiels : intervention et investissement dans les marchés financiers, l'assurance de personnes, les services aux collectivités.

Durant la période 1988-89, la CDC multiplie ses interventions jusqu'à réaliser des opérations considérées comme douteuses. Elle s'engage en 1988 dans une tentative de prise de contrôle de la Société générale au moment de la privatisation de cette dernière. A cette occasion, la CDC avait tenté de réunir un noyau dur d'actionnaires, alternatif au pôle de stabilité qui avait été constitué pour sortir de la privatisation. Elle acquiert à un prix inférieur au cours de bourse une participation dans la Compagnie des wagons-lits auprès de Marceau investissement. Elle se voit céder une participation dans Canal Plus par le groupe Perrier à un cours nettement supérieur au cours de bourse. Puis son implication dans l'affaire Eurotunnel est mitigée. Ces investissements sont réalisés avec les fonds d'épargne qui lui ont été confiés.

#### *L'échec d'une tentative de réforme en 1994*

Ces nombreux errements ont valu au groupe d'échapper de justesse à la dissolution sous la gouvernance d'Edouard Balladur. Dans le contexte des privatisations engagées par le gouvernement, le président de la Commission des finances, le sénateur Roger Chinaud, dénonce la situation de l'établissement public qui, selon le rapport, n'est pas dans son rôle dans le secteur bancaire concurrentiel.

Position défendue également par l'Association française des banques (AFB) qui souhaite un démantèlement de la Caisse. Le gouvernement propose le projet d'Alphandéry très consensuel qui

prévoit une réorganisation et la filialisation des activités bancaires et financières concurrentielles. Les opposants à ce projet de réforme font valoir l'impossibilité de faire évoluer l'établissement : la CDC est trop imbriquée juridiquement dans l'Etat et dans un système de participations croisées pour faire l'objet d'une réforme, les activités sont complémentaires et les séparer affaiblirait la CDC tout entière, enfin la CDC joue un rôle irremplaçable pour l'intérêt général. Devant les protestations syndicales et les divisions parlementaires, le projet est ajourné.

### *Les évolutions récentes du groupe*

Ces dix dernières années, le groupe CDC a conduit des opérations de sauvetage pour le compte de l'Etat en dehors de ses attributions traditionnelles : elle est intervenue pour soutenir le Crédit lyonnais et Air France pour un milliard de francs. Elle lance une OPA sur le Crédit foncier insolvable en 1996 afin de préserver d'une panique le marché des obligations où il est émetteur.

Devant la diversité de ses activités, la Caisse engage plusieurs réorganisations et regroupe ses activités par secteur homogène.

La première étape majeure de sa réorganisation réside dans la création de la Caisse des dépôts-développement, qui résulte d'une évolution historique postérieure à la seconde guerre mondiale. En effet, les premières filiales – dites « techniques » – de la Caisse des dépôts ont été créées, pour participer, notamment dans les secteurs de l'immobilier et de l'aménagement, à la reconstruction de la France. Au fil des ans, de nouvelles filiales sont apparues, à partir des savoir-faire développés par le Groupe, pour répondre aux besoins accrus qui se manifestent en matière de développement local. Ces filiales sont aujourd'hui contrôlées et coordonnées par C3D – Caisse des dépôts développement –, société holding entièrement détenue par la Caisse des dépôts. C3D regroupe désormais toutes les filiales de services et d'ingénierie

pour le développement des territoires, qui interviennent dans le domaine concurrentiel.

Les activités pour compte de tiers sont réorganisées entre 1984 et 1992, avec la création de CDC-participations en 1985, puis de CDC-gestion en 1987, la présentation séparée des activités pour compte propre et celle des fonds d'épargne, la création de filiales destinées à gérer les OPCVM et des produits d'assurance-vie dans des sociétés spécifiques à chacun des réseaux partenaires Caisse d'épargne, la Poste, le Trésor. Les activités de marché de capitaux (CDC-capital, CDC-marché, CDC-bourse) sont filialisées en 1996.

Autre branche de la CDC, la CNP se filialise et ouvre son capital. L'Etat se met en conformité avec une directive européenne qui le contraint à faire évoluer le statut de la CNP. La SA CNP – Caisse nationale de prévoyance – est donc créée en 1993 avec la perspective d'une introduction en bourse réalisée en 1998. La privatisation partielle à concurrence de 30 % du capital est programmée dans le cadre d'une exécution échelonnée dans le temps. En 1998, une grève des fonctionnaires s'oppose à une privatisation de l'établissement et relance la polémique sur le problème du capital. Le gouvernement se saisit du dossier et parvient à régler les problèmes de transition qui touchent les personnels. Il bloque la participation du secteur public à 61 % et conclut un accord avec des partenaires industriels qui font leur entrée au capital.

La Commission européenne, qui a progressivement encadré l'action des établissements publics dans le domaine des activités concurrentielles, notamment par une décision concernant EDF reprise par le Conseil de la concurrence, a influencé l'architecture de la CDC. La Commission a édicté des principes à respecter par les entités publiques afin d'éviter que certaines garanties ne soient qualifiées d'aides publiques.

En 2000, pour se mettre en conformité avec ces nouvelles règles, la CDC connaît une véritable réorganisation du groupe avec une clarification de l'organisation de ses activités. La nouvelle architecture comprend, au sein de l'établissement public, un pôle " Dépôts, Epargne et Financement Public " et une branche Caisse de retraites, et, un holding financier qui rassemble tous les métiers concurrentiels de la CDC.

Cette filialisation de l'ensemble des activités concurrentielles du groupe CDC avec la création de CDC Ixis, qui sera opérationnelle en janvier 2001, est approuvée par les autorités publiques.

Durant la période de 1997 à 2001, la CDC bénéficie d'une conjoncture économique très favorable. Les effectifs du groupe progressent de 20 % en quatre ans. Cette période de prospérité conduit la CDC vers une nouvelle étape dans l'expansion des métiers de la banque d'affaires. Ses activités de marché ont notamment connu une internationalisation croissante au travers d'implantations à New York, Londres et Francfort.

En 2001, le groupe Caisse d'épargne et le groupe Caisse des dépôts, partenaires historiques, annoncent le lancement d'Eulia, une alliance financière, concrétisée dès 2002 par la création de leur société commune. La Caisse nationale des Caisses d'épargne apporte à la société une participation de 40 % dans le Crédit foncier de France, son pôle immobilier et ses activités dans domaine des services financiers spécialisés et de l'assurance dommages et cautions. La Caisse des dépôts apporte 53 % de CDC Ixis, sa banque d'investissement avec ses participations, et CDC Ixis recevant de la CNCE son activité financière. La vocation affichée de cet ensemble est la constitution du troisième pôle bancaire français et une plate forme de développement pour l'avenir. Ce rapprochement des activités concurrentielles de la Caisse des dépôts et consignations et de l'Ecureuil devrait permettre de dégager, en cinq ans, 425 millions d'euros de synergies de revenus et de réduire les coûts à hauteur de 75 millions d'euros.

Par ailleurs, l'établissement public reçoit de nouvelles missions en vertu de la loi NRE 2001. Les pouvoirs publics ont décidé d'élargir l'emploi des fonds d'épargne en direction de nouveaux secteurs d'intérêt général : les politiques urbaines et de l'habitat, la mise en sécurité d'infrastructures collectives de transport (tunnel, ponts routiers et ferroviaires, passages à niveau), la qualité de l'environnement (traitement des déchets sensibles, prévention des risques naturels, lutte contre les nuisances sonores), en 2001, les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). La loi a confié récemment à la Caisse des dépôts la gestion administrative du Fonds de réserve pour les retraites dont l'objectif est de mobiliser, protéger et faire fructifier les ressources publiques afin de conforter dans l'avenir les régimes de retraites par répartition.

### **Que représente la Caisse des Dépôts aujourd'hui ?**

Le bilan consolidé s'élève à 285 milliards d'euros en 2001. Le groupe consolide près de 13 milliards de fonds propres et enregistre un résultat net part du groupe de 1,3 milliard d'euros et une rentabilité après impôts de 12 % sur fonds propres. Le groupe est composé de l'établissement public et consolide 560 sociétés commerciales. La Caisse des dépôts compte aujourd'hui près de trente huit mille salariés, dont cinq mille fonctionnaires et plus de six mille salariés étrangers.

Son métier central est d'être investisseur institutionnel public et la Caisse occupe la troisième place en Europe derrière Allianz et Axa. Le groupe a d'une part la charge de missions de service public et d'intérêt général et développe d'autre part des métiers concurrentiels dans trois secteurs : la banque-finance, l'assurance, et les services techniques et l'ingénierie.

L'image de la Caisse des dépôts dans le milieu institutionnel public et privé est contrastée. Elle reste très bien perçue dans ses actions au service de l'intérêt général, pour son utilité sociale, grâce à sa capacité d'adaptation face aux mutations des besoins de

financement de la société française. Mais, la Caisse irrite considérablement l'immense majorité des banques qui contestent la concurrence de " l'Etat opérateur bancaire " doté d'un statut privilégié. Si le système approuve la banque d'Etat, elle dénonce la banque - *de* - l'Etat.

### **Tableau 1– La CDC en chiffres**

Ses règles de fonctionnement sont inscrites dans les textes fondateurs. Cet établissement public unique bénéficie d'un statut spécial qui la place sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative. Une Commission de surveillance placée sous la présidence d'un parlementaire, un directeur général nommé en conseil des ministres, un caissier général dont les comptes sont vérifiés, jugés et apurés définitivement par la Cour des comptes en constituent l'architecture générale.

Dans plusieurs domaines, la Caisse continue de se référer à son statut spécial pour déroger aux normes couramment applicables et témoigne de certaines réticences à s'adapter au droit commun. De plus, la gestion de la Caisse reste marquée par un certain nombre d'ambiguïtés, favorisées par son double caractère d'établissement public et d'institution financière. A titre d'exemple, l'examen des dépenses de personnel de la Caisse, effectué dans le cadre des enquêtes de la Cour des Comptes sur la fonction publique de l'État, montre une superposition de régimes indemnitaires dans un système complexe à trois étages.

S'agissant des activités de l'établissement, la Caisse des Dépôts exerce à la fois des missions d'intérêt général et de service public, et, des activités concurrentielles.

#### *Les missions d'intérêt général et de service public*

Les missions d'intérêt général et de service public sont du ressort de l'établissement public Caisse des dépôts et consignations. Elles sont organisées autour de deux pôles " Dépôts, Epargne, et Financement public " et " Caisse de retraites " .

Les missions dites de " service public " sont dévolues par l'Etat à la CDC, par la voie d'une loi ou d'un règlement ; ce sont la gestion des fonds d'épargne et des fonds requérant d'une protection particulière, le financement du logement social et de la politique de la ville, et la gestion de régimes de retraites publics.

En qualité de gestionnaire de fonds requérant une protection particulière, elle assure la gestion des caisses de retraite publiques (la Caisse des dépôts gère les pensions d'un retraité sur sept en France), gestion de fonds privés réglementés (les consignations, les fonds déposés par les particuliers chez leurs notaires), gestion de fonds d'épargne populaire (livret A, Codevi, Livret d'épargne populaire...)

Ainsi, en qualité de prêteur public, elle assure le financement par des prêts sur fonds d'épargne d'investissements d'intérêt général : l'habitat social (HLM locatives) et le renouvellement urbain principalement.

Les missions dites “ d'intérêt général ” sont reçues par la CDC en vertu de mandats contractés avec l'Etat, les collectivités locales ou l'Union européenne. Ces missions s'exercent dans le cadre de programmes prioritaires conçus et mis en œuvre sur les fonds propres de la CDC. Ces missions viennent répondre aux besoins de certains secteurs qui ne sont pas satisfait par le marché : l'appui au développement économique et aux collectivités territoriales (le renouvellement urbain, les projets de déploiement par les collectivités locales de réseaux *Internet* à haut débit), le renforcement des fonds propres des petites et moyennes entreprises, le développement durable des territoires, l'économie sociale.

La CDC est également gestionnaire d'un important système de retraites et de fonds de pension du secteur public et parapublic comprenant la retraite des fonctionnaires des collectivités locales, des hôpitaux et des agents non titulaires de l'Etat. Elle gère ainsi la retraite de quatre millions d'actifs et trois millions de retraités. Elle a reçu récemment la gestion du fonds de réserve pour les retraites.

La Caisse est grand investisseur public dans des projets d'équipements collectifs, immobiliers, fonciers. Ces investissements sont réalisés avec des collectivités locales au travers de société d'économie mixte. Les investisseurs privés sont relativement peu nombreux en raison des risques importants et de la rentabilité faible à terme.

La CDC apporte son soutien aux PME et à la création d'emplois marchands. Elle intervient en qualité d'investisseur à tous les stades de développement de l'entreprise (amorçage, capital développement, capital risque). Elle intervient en partenariat avec

la BDPME et la SOFARIS et avec tous les organismes régionaux de capital risque dont elle est actionnaire.

L'objectif de la CDC est d'accompagner notamment la modernisation de l'action publique locale et la diffusion des nouvelles technologies de l'information. Elle aide les collectivités en tant qu'investisseur et prestataire de service, à mettre en place des réseaux.

### *Les métiers concurrentiels*

Les activités concurrentielles sont regroupées en trois pôles filialisés et gérés chacun par un holding : les métiers financiers intégrés dans le cadre de l'alliance Eulia, de banque d'investissement et de financement, avec CDC Ixis (marchés de capitaux, gestion de fonds, dépositaire, capital-investissement, financement de projets), l'assurance de personnes (Caisse nationale de prévoyance - CNP), les services et l'ingénierie pour le développement territorial (Caisse des dépôts-développement - C3D).

La Caisse dispose de deux groupes partenaires, La Poste et la Caisse d'Épargne, qui assurent la collecte de fonds et la distribution des produits financiers de CDC Ixis et de la CNP. La Compagnie financière Eulia, détenue à 50,1 % par la Caisse des dépôts et à 49,9 % par la Caisse nationale des caisses d'épargne, constitue l'alliance financière conclue en 2001 par les deux groupes.

Ce groupe détient les participations mises en commun dans les métiers financiers concurrentiels des deux groupes dans la banque d'investissement et de financement, la banque de détail, l'assurance et l'immobilier :

- l'activité financière de la Caisse nationale des caisses d'épargne, 40 % du Crédit foncier de France, son pôle immobilier et ses activités dans les services financiers spécialisés et dans le domaine de l'assurance dommages et cautions ;

- la Caisse des dépôts apporte 53 % de CDC-Ixis, sa banque d'investissement avec ses participations dans les filiales du groupe Caisse d'épargne.

Elle constitue le holding de gouvernance stratégique des métiers de l'alliance. Cet accord crée le troisième ensemble financier français par son assise financière, la diversité de ses clientèles et l'envergure de ses métiers.

CDC Ixis, détenue en direct par la CDC à 43,5 % et par la Compagnie financière Eulia à 53 %, constitue la banque de financement et d'investissement d'Eulia. Sont exercés plusieurs métiers. CDC Ixis est réputé pour sa position de premier dépositaire d'Opcvm en France.

Le premier pôle de CDC Ixis est dédié à l'activité sur les marchés de capitaux, les financements structurés, l'ingénierie financière, et la garantie financière. Un deuxième pôle gère près de 350 milliard d'euros d'actifs financiers et immobiliers, au vingtième rang mondial et exerce le métier de capital-investisseur. Le troisième pôle fait de la CDC un acteur important de la conservation de titre en Europe.

La CDC détient une participation stratégique dans la CNP qui intervient dans le domaine de l'assurance et de la prévoyance.

La CNP représente plus d'un siècle de collaboration avec les réseaux publics de la Poste et du Trésor. La CNP est une compagnie d'assurance-vie principalement adossée à deux grands réseaux de distribution. La logique CNP sépare la fabrication des produits de leur distribution. Cotée en bourse, CNP Assurances SA est détenue à hauteur de 37 % du capital par la Caisse des dépôts. Ce savoir-faire de longue date a permis à sa filiale, CNP Assurances, de devenir le numéro un de l'assurance de personnes en France, avec une part de marché estimée à environ 20 % et onze millions de contrats individuels. En 2001, dans un contexte de marché difficile,

CNP Assurances a montré une très bonne résistance grâce à la performance de ses réseaux.

### **Schéma1 – Structure du chiffre d'affaires**

#### **CA par distributeur (2001)**

#### **CA par produit (2001)**

La CNP s'adresse à deux segments de clientèles. Les assurances individuelles (les contrats sont directement souscrits par

des particuliers) sont pour l'essentiel commercialisés par les réseaux partenaires du groupe que sont La Poste, le réseau des Caisses d'épargne et dans une certaine mesure le Trésor public. Les assurances collectives, qui couvrent un groupe d'adhérents, sont contractées par des établissements financiers, de grandes entreprises, et des mutuelles ou 16 000 collectivités locales. La CNP propose à ses clients des produits d'assurance vie, des produits spécifiques de retraite en complément de la couverture des régimes obligatoires de la Sécurité sociale et des produits pour le risque-prévoyance.

Enfin, le troisième pôle de métiers est l'ingénierie et les services dans le champ de développement des territoires. Caisse des dépôts-développement (C3D), holding entièrement détenu à 100 % par la Caisse des dépôts, regroupe toutes les filiales de services et d'ingénierie qui interviennent dans le domaine concurrentiel. Le holding recouvre quatre pôles d'activités.

Enfin, le troisième pôle de métiers de la CDC est l'ingénierie et les services dans le champ de développement des territoires. Caisse des dépôts-développement (C3D), holding entièrement détenu à 100 % par la Caisse des dépôts, regroupe toutes les filiales de services et d'ingénierie qui interviennent dans le domaine concurrentiel. Le holding recouvre quatre pôles d'activités.

. 1 – Le groupe SCIC constitue le pôle immobilier. Il est l'un des opérateurs majeurs du marché immobilier en France et l'un des premiers constructeurs de logements sociaux neufs. Il gère un patrimoine locatif de 118 000 logements sociaux et 60 000 logements intermédiaires.

Il propose également des prestations de services immobiliers telles que le management de projet ou la gestion de biens (logements, immobiliers d'entreprises), et de résidences médicalisées. Il propose enfin des prestations de services immobiliers telles que le management de projet ou la gestion de biens (logements, immobiliers d'entreprises), et de résidences médicalisées.

Une filiale de ce pôle, la SCET est le premier prestataire en France de services aux opérateurs locaux des collectivités et anime un réseau de plus de deux cents sociétés d'économie mixte d'aménagement et d'exploitation. Cette société intervient par exemple pour l'aménagement de quartiers, de centres villes ou de centres commerciaux ou encore pour l'exploitation d'équipements publics, comme des centres de congrès ou des ports de plaisance. Quant à la promotion immobilière, elle est assurée par la société CAPRI, qui figure parmi les leaders du logement collectif.

. 2 – Le groupe Compagnie des Alpes (CDA) constitue le Pôle loisirs. Actionnaire de treize sociétés d'exploitation de domaines skiables, la CDA est numéro un mondial de l'exploitation de domaines avec une présence dans des stations de skis réputées telles les Arcs, les Menuires, Tignes et les Grands Montets, en France, Courmayeur, en Italie, ou encore, Téléverbier, et Saas-Fee en Suisse.

La Compagnie des Alpes a lancé en mai 2002 une OPA amicale sur Grévin et Compagnie, actionnaire de référence du Parc Astérix, dont C3D est actionnaire à 30,2 %. Elle développe des liens privilégiés avec VVF Vacances qui gère des villages de vacances de qualité, accessibles à un large public.

. 3 – Le Pôle transports publics urbains et interurbains est formé par le groupe Transdev qui exploite soixante et un réseaux de transport urbain, tant dans les grandes villes que dans des villes moyennes ou petites. Le groupe développe son activité dans les transports interurbains ainsi que dans les transports urbains en site propre, c'est-à-dire ceux qui empruntent une voie de circulation qui leur est réservée : tramways, bus, métro léger. Transdev participe à la gestion des réseaux de Nantes, Grenoble, Rennes, Bayonne ou Douai et, à l'international, à ceux de Londres et Nottingham, en Grande Bretagne, de Porto, au Portugal, de Melbourne, en Australie ou de Rome en Italie.

Un accord de partenariat a été conclu en février 2002 entre Transdev et la RATP.

. 4 – Le groupe EGIS, pôle infrastructure, affiche un avenir incertain au sein de la CDC. Spécialisé dans l'ingénierie et les services aux infrastructures, il prend en charge les études et la conception dans le domaine des transports en site propre en France et à l'international. Il assure ainsi, de l'étude de faisabilité jusqu'à la réception des travaux, l'ingénierie des projets d'infrastructures linéaires tels que les autoroutes, les voies ferrées, les ponts et tunnels ou les pipelines. Le groupe intervient également dans l'ingénierie de produits à haute valeur ajoutée en maîtrise de trafic, d'information des usagers et de sécurité et développe une ingénierie spécifique destinée aux pays en voie de développement et aux pays émergents.

### **La nécessité d'engager une réflexion**

L'organisation et les activités du groupe CDC aujourd'hui résultent d'une véritable et profonde évolution des missions qui lui ont été confiées à l'origine. Il semblait donc important de faire le bilan sur les évolutions du groupe, depuis quelques années. De plus, aucune réflexion n'a été conduite sur ces réorientations vers les métiers concurrentiels et sur la gestion de son portefeuille d'activités qui a profondément affecté l'orientation donnée à l'établissement à sa création. Il est donc nécessaire de réfléchir pour redonner un sens, une cohérence et une logique industrielle à la CDC, dans une période de restructuration du secteur financier public. C'est une vraie remise à plat de l'établissement et de ses missions qui s'impose.

Après les élections de 2002, s'ouvre une période de stabilité politique favorable pour poser la question de l'avenir de la CDC. Aucun élément n'exige le traitement de ce sujet dans l'urgence. L'absence d'événements d'actualité, de pression extérieure, ou de contrainte de calendrier rend définitivement ce débat serein.

## Schéma 2 – L'organisation de la CDC

Après les élections de 2002, s'ouvre une période de stabilité politique favorable pour poser la question de l'avenir de la CDC. Aucun élément n'exige le traitement de ce sujet dans l'urgence. L'absence d'événements d'actualité, de pression extérieure, ou de contrainte de calendrier rend définitivement ce débat serein.

A l'égard de l'opinion publique, il n'existe aucun enjeu particulier qui ferait d'une réflexion sur la CDC un débat sensible et passionné. Il n'existe pas non plus d'antagonisme ni de conflit particulier sur ce sujet susceptible de provoquer une opposition et un clivage durable et prononcé au sein de la société.

Le mandat du directeur général de la CDC arrivé à échéance annonce une période de transition avant l'entrée dans une nouvelle mandature. Cette période est donc propice à la réflexion pour préparer de nouvelles orientations.

Enfin, cette réflexion s'inscrit dans un contexte de retrait progressif de l'Etat du secteur bancaire. Un mouvement de restructuration et de privatisation s'est engagé dans notre pays depuis près de quinze ans. Dès 1986, une première vague de privatisations a profondément changé la donne de 1945 et de 1981. Ensuite, la loi de juillet 1993 a impulsé une deuxième vague qui a rompu avec la logique d'économie mixte et qui a cherché à imposer un nouveau modèle en France.

La banque européenne est également en pleine recomposition. L'Italie s'est penchée sur la réforme bancaire et les privatisations. L'Espagne subit de grandes fusions et accomplit un vaste programme de privatisation. Les groupes allemands ouvrent leurs capitaux pour nouer des alliances qui auraient été totalement impossible hier. Dans ce contexte de grand changement, les privatisations françaises redistribuent la propriété de bon nombre d'entreprises et le pouvoir sur des vastes actifs patrimoniaux.

En dépit de ce mouvement de désengagement de l'Etat du secteur bancaire et des nombreuses privatisations, il subsiste un certain nombre d'établissements financiers, et notamment la CDC, au sein du secteur public. Ainsi, une réflexion de fond pourrait conduire à une réforme de la CDC qui permettrait d'achever une étape essentielle de la modernisation du secteur financier public.

Ensuite, les débats parlementaires au printemps 1999 à l'occasion de la discussion du projet de loi sur l'épargne et la sécurité financière ont permis de décider la création d'un Haut Conseil du secteur financier public et semi-public. L'institution de cet organe de réflexion introduit l'opportunité de s'interroger sur l'intervention de l'Etat dans le secteur financier et la nécessité de se pencher sur les établissements du secteur financier public. Le Haut Conseil affiche son intention d'ouvrir le débat à travers son rapport publié sous le titre, “ *Un secteur financier public, pour quoi faire ?* ”.



## **2 – L’INTERVENTION DE L’ETAT DANS LE SECTEUR BANCAIRE**

*A deux reprises depuis la seconde guerre mondiale, l’intervention de l’Etat s’est manifestée dans le secteur bancaire à travers la nationalisation de nombreux établissements. Les nationalisations bancaires de 1982 devaient permettre de remettre la finance au service de l’économie et de limiter les effets de la crise. Ces nationalisations ont construit un secteur financier public très développé, caractéristique d’une économie largement administrée jusqu’au reflux en 1986. A partir de cette date, un processus de privatisation initié par l’alternance a remis en cause cette intervention de l’Etat. Parallèlement aux privatisations, l’environnement bancaire a profondément changé, de la libération des capitaux à la mondialisation économique et financière en passant par les nouvelles réglementations européennes.*

*Le retrait progressif de l’Etat a continué sous l’impulsion des vagues de 1993 et de 1997 qui ont achevé les dernières privatisations. Les nombreuses erreurs de gestion commises et la mise en œuvre de stratégies incohérentes ont conduit certains établissements, et notamment le Crédit lyonnais, dans une situation de crise financière, aggravée par une mauvaise conjoncture économique et une crise immobilière. L’étendu du désastre économique et financier du secteur financier public constaté conduit légitimement à s’interroger sur l’opportunité et la justification des interventions actuelles de l’Etat dans le secteur bancaire concurrentiel.*

*Le mode d’intervention étatique, inadapté à la conduite de stratégies d’entreprises, a engendré des interventions de l’Etat au*

*coup par coup, pour combler les pertes des établissements avant leur transfert au secteur privé dans le seul but d'éviter la faillite. Ce manque de vision stratégique, l'absence de doctrine d'intervention, les risques liés au métier de banquier et la perte de légitimité démontrent que l'Etat n'est plus dans son rôle.*

*De plus, les défaillances de l'Etat, actionnaire de nombreuses entreprises publiques, sont largement dénoncées. Les moyens apportés par l'Etat sont soupçonnés d'aides susceptibles de fausser le jeu de la concurrence. Enfin, la présence majoritaire de l'Etat ou de ses établissements dans le capital d'une entreprise est suspect au niveau international.*

*Cette période marque la fin de l'Etat banquier. D'un rôle à l'origine de nature dirigiste, l'Etat le fait évoluer vers une intervention sous forme de régulation par incitations qui s'avère être plus moderne et efficace pour le marché.*

## **Le développement de l'Etat banquier**

### *Les nationalisations*

Au cours du vingtième siècle, l'intervention de l'Etat s'est manifestée dans le secteur bancaire à plusieurs reprises, notamment par la voie des nationalisations d'établissements dans des contextes très différents.

Après la Première Guerre mondiale, une vague de nationalisation a été rendue nécessaire à la suite de faillites d'entreprises ou parce qu'elles étaient situées en zone allemande. Elle traduisait la nécessité du redressement. Une deuxième vague a suivi la crise des années trente avec en particulier la mise en oeuvre par le Front populaire d'une politique de nationalisation – dont celle des entreprises de guerre –, la création de la SNCF et la prise de contrôle de la Banque de France.

A la Libération le gouvernement du général de Gaulle procède à des nationalisations massives conformément au programme du CNR. L'Etat s'est donné les moyens d'une grande politique économique par l'accroissement de son influence sur les marchés financiers. L'objectif était de disposer de tous les leviers pour maîtriser la reconstruction du pays. Une loi de décembre 1945 nationalise la Banque de France et les principales banques de dépôt française, le Comptoir national d'escompte, la Banque nationale pour les commerce et l'industrie, le Crédit lyonnais et la Société générale. Une loi d'avril 1946 vient compléter la première vague en nationalisant de nombreuses compagnie d'assurances.

Nous ne reviendrons pas sur la signification de cette vague de nationalisation. Il convient de souligner néanmoins que les banques nationalisées se sont comportées bien souvent comme les banques privées. A défaut de répondre aux besoins des entreprises et de soutenir des financements risqués, elles ont privilégié leur développement sur les métiers à forte rentabilité.

Après 1981, il s'agit des nationalisations du plan Mauroy. La loi de février 1982 procède à une large vague de nationalisations. Trente neuf banques et deux institutions financières (Suez et Paribas) sont nationalisées. Pour endiguer la montée des problèmes économiques à la fin des années soixante-dix, les socialistes ont trouvé un moyen de discipliner le secteur bancaire pour notamment financer une politique de sortie de crise. C'est sur l'instrument des nationalisations bancaires de 1982, que le gouvernement de l'époque s'appuie pour remettre la finance au service de l'économie.

### *Le retrait progressif de l'Etat et la transformation du secteur bancaire*

Le premier grand changement vient d'un retournement d'attitude soudain du gouvernement socialiste. L'organisation actuelle du système bancaire français résulte d'une loi de janvier

1984 qui constitue la réglementation applicable à l'activité des établissements bancaires et institue un nouveau mode de contrôle. Etrangement, la Poste, le Trésor et la CDC échappent à cette loi. Mais pour écarter les banques de l'emprise de l'Etat, et mettre fin aux rigidités qui pèsent sur le secteur, notamment, à l'encadrement du crédit et au contrôle des changes, le gouvernement a déployé des efforts importants. Les choix européens de la France en faveur de la libre concurrence ont imposé une déréglementation des activités financières, le décloisonnement des marchés et la déspecialisation des intermédiaires. Ces réformes ont permis au secteur bancaire français de sortir de son isolement international. Parallèlement à cette mutation nécessaire de l'environnement concurrentiel, les quinze dernières années ont été le théâtre de restructurations importantes. La rationalisation du paysage bancaire français s'est effectuée durant cette période. En 1987, la France comptait 2 152 établissements de crédit. Fin 2000, ce nombre a été ramené à 1 100, essentiellement par des fusions. Pour autant, l'offre bancaire à la clientèle ne s'est pas réduite puisque le nombre de guichets s'est maintenu. De même, les effectifs globaux n'ont reculé que d'environ 5 %.

Mais, la remise en cause essentielle de l'intervention de l'Etat dans le secteur bancaire est venue de l'alternance politique de 1986 et de la vague de privatisation effectuée par le gouvernement Chirac. Le gouvernement justifie cette privatisation par un souci d'efficacité économique pour permettre aux entreprises de s'adapter de façon plus réactive à l'environnement concurrentiel.

La loi prévoyait une liste d'entreprises comprenant initialement 65 privatisations en cinq ans, mais le krach boursier d'octobre 1987 et la nouvelle alternance de 1988 en ont réduit la portée. Ont été effectivement privatisées douze sociétés, quarante et une banques et compagnies financières, ainsi que treize compagnies d'assurances dont Paribas, le CCF, la Société générale et la Compagnie financière de Suez.

Entre 1988 et 1993, les gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy se situent dans le cadre du dogme du “ *ni-ni* ”, formule lancée par François Mitterrand lors de la campagne présidentielle de 1988.

Ce dogme est cependant battu en brèche sous la pression tant d’une grande partie des dirigeants des grands groupes publics que d’une opinion qui évolue. La première raison de la remise en cause des nationalisations est l’impossibilité où se trouve l’Etat de donner aux entreprises publiques les ressources en fonds propres nécessaire à leur développement. Faute de pouvoir faire l’augmentation de capital par l’Etat et ne voulant pas la faire par le biais de capitaux privés, des techniques d’ingénierie financière sont utilisées pour créer une sorte de capital sans apparaître remettre en cause le dogme du capital public.

Par ailleurs, la règle de la détention totale du capital qui avait été adoptée lors des nationalisations est remise en cause. Malgré la règle énoncée par le président Mitterrand selon laquelle il ne serait procédé à aucune nouvelle nationalisation mais aussi à aucune privatisation : « ni privatisation, ni nationalisation », l’Etat, incapable de financer l’expansion de ses entreprises, leur permet une « respiration ». Le décret d’avril 1991 autorise les entreprises du secteur public à ouvrir leur capital à hauteur de 49,9 % de leur capital.

L’Etat cède une partie de ses titres tout en restant majoritaire en capital. Il y a ainsi une « privatisation partielle », du Crédit local de France en décembre 1991.

Le dogme idéologique de la gestion publique comme forme optimale de la gestion est victime tant d’une érosion politique, traduisant en particulier l’influence du contexte international, la chute du mur de Berlin et le ralliement quasi-unanime dans le monde à l’économie de marché, que d’une remise en cause par les difficultés des entreprises publiques.

La privatisation donne aux entreprises publiques la possibilité de mieux s'adapter aux nouvelles données de l'économie, la gestion des entreprises publiques étant éblouie par les scandales de la gestion de certaines d'entre elles.

Par ailleurs les entreprises publiques éprouvent des difficultés dans leur expansion internationale du fait de la présence de l'Etat dans leur capital. La privatisation permet de stimuler l'activité boursière et elle permet aux petits épargnants d'accéder aux places boursières et, plus encore, faire des salariés des propriétaires de leur entreprise. La privatisation conforte le développement d'un capitalisme populaire.

La deuxième vague de privatisation correspond aux gouvernements Balladur et Juppé. La loi de juillet 1993 concerne vingt et une entreprises. Lors de cette vague ont été privatisés le Crédit local de France, la BNP, l'UAP, la BFCE et les AGF.

Les décisions de l'Etat de privatiser ou de nationaliser résulte plus d'un raisonnement idéologique que de la conduite d'une politique bancaire adaptée et cohérente sur le plan industriel. En réalité, il n'y avait certainement guère d'intérêt chez les pouvoirs publics et les dirigeants pour l'organisation et la politique bancaire. Les nationalisations de 1981 ont eu lieu à contre courant de la logique qui prévalait chez les banques concurrentes européennes. Les privatisations de 1986 n'intégraient pas de stratégies financières et manquaient de cohérence vis à vis de la politique monétaire. La récession de 1993 à travers les nombreuses difficultés rencontrées par certains établissements montre qu'il ne suffit pas de privatiser pour renouer avec la croissance et la prospérité. Ceux qui avaient de grandes ambitions pour la finance se refusaient à privatiser quand ceux qui allaient privatiser se souciaient peu du développement des métiers.

Enfin, la consolidation du secteur bancaire français est en voie d'achèvement. Après la récession de 1992-1993, des solutions ont dû être trouvées pour les établissements en véritable difficulté

ou simplement fragilisés. C'est la troisième vague de privatisation conditionnée par des restructurations qu'engage le gouvernement Jospin.

## **L'intervention de l'Etat dans la crise du secteur financier public**

### *Un situation difficile aggravée par la conjoncture*

Le secteur bancaire français s'est trouvé confronté à une conjoncture particulièrement difficile au début des années 1990, caractérisée par une dépression marquée de l'activité économique et une crise immobilière intense. Si la crise du système bancaire français n'a pas épargné le secteur privé, les banques publiques et les institutions financières spécialisées liées à l'État ont été frappées de plein fouet.

Cela s'explique surtout par une exposition au risque immobilier (en moyenne, relativement plus importante que dans les grandes banques françaises) une insuffisante maîtrise des risques, imputable à une mauvaise sélection des engagements et à des procédures de contrôle déficientes. Ainsi, après la constatation des premières pertes, imputées sur les fonds propres des établissements, et compte tenu de la défiance croissante des marchés qui se traduisait par un renchérissement de leurs conditions de financement et par des difficultés accrues à respecter les ratios prudentiels, plusieurs institutions publiques et parapubliques ont été contraintes de faire appel à l'État.

Au terme de stratégies financières hasardeuses et d'erreurs de gestion grossières, d'émancipations conduisant à l'irresponsabilité, la situation des établissements qui n'avaient pas été privatisés entre 1986 et 1988 continuait à se dégrader. L'absence totale de stratégie n'a pas permis à l'Etat de réagir en temps voulu.

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

Ce dernier s'est donc contenté de prendre des mesures de soutien, au coup par coup.

Même si leur formulation n'a jamais été explicite, deux orientations ont ainsi été retenues. D'abord, ne pas comptabiliser les pertes : ce choix n'était pas sans avantage car il permettait de ne pas inquiéter les marchés financiers et le système bancaire en publiant des pertes très élevées, dans la perspective des privatisations. De même, cela simplifiait la communication publique sur le sujet, en permettant de ne pas se prononcer sur l'ampleur des sinistres. Enfin, la négociation avec la Commission européenne pouvait avoir lieu sur des bases plus favorables pour la France, qui s'en tenait à des estimations de pertes futures calculées à partir d'hypothèses optimistes et non à des montants comptables de risques à provisionner.

Deuxième impératif, étaler les pertes dans le temps : la contrainte budgétaire, notamment le souci de respecter les critères européens de convergence, incitait à ne pas financer directement les pertes au moment de leur constatation. La mise en place de structures de défaisance distinctes de l'État permettait d'étaler la prise en charge des pertes sur plusieurs années, l'État se contentant de verser des dotations budgétaires de façon progressive.

Autrement dit, les orientations retenues ont relégué au second plan la minimisation du coût global des aides. En effet,

l'absence d'affichage des pertes a conduit le plus souvent à faire l'économie d'un examen des actifs compromis, occultant le décalage dans le temps qui s'est traduit par des coûts de financement élevés.

Mieux vaut couvrir les pertes d'une banque avant de la vendre plutôt que de la céder avec une décote ou de risquer de ne pouvoir s'en débarrasser qu'en déposant le bilan. Ainsi, l'Etat a-t-il pris en charge dans son budget, de façon étalée, la couverture des pertes constatées sauf, dans le cas du Crédit foncier de France.

La préoccupation, partagée par le gouverneur de la Banque de France, d'éviter que les difficultés de la banque ne débouchent sur une grave déstabilisation des systèmes bancaire et financier, était réelle. Il planait alors la menace d'un risque systémique.

#### *L'achèvement des restructurations et le rétrécissement du secteur financier public*

Dominique Strauss-Kahn programme, dès son arrivée en 1997 au ministère des Finances, un plan de privatisation de plusieurs institutions du secteur financier public. Le contexte économique permettait alors la réalisation de cette réforme. Le nouveau gouvernement en place allait conduire les privatisations qui s'imposaient en ayant au préalable restructuré les établissements.

A cette époque, le Crédit lyonnais, le GAN, le CIC, la SMC et le Crédit foncier étaient menacés, faute de négociations sérieuses avec les autorités européennes sur le dossier des aides " illégitimes " qui leur étaient attribuées. La CNP et les Caisses d'épargne attendaient un vrai projet stratégique. Le déficit du secteur financier public pour l'Etat s'élevait alors à plus de cent trente milliards de francs. Le gouvernement s'est efforcé de leur tracer de nouvelles perspectives, de trouver un projet industriel adapté aux intérêts de chacun.

La Société marseillaise de crédit a été recapitalisée pour un montant de deux milliards de francs avec l'approbation de la

commission européenne avant d'être privatisée par la cession à une filiale du CCF pour dix millions de francs. L'UIC, filiale du groupe GAN, a d'abord été aidée par celui-ci dans le cadre d'une défaisance interne portant sur 17 milliards de francs d'actifs. Lors de la privatisation, l'État s'est substitué à l'entreprise en s'engageant à financer les pertes de la défaisance. Rendue publique, la perte du groupe a entraîné une recapitalisation de onze milliards de francs, subordonnée par la Commission européenne à la cession de la majorité du capital du CIC. Le pôle assurance est cédé à Groupama, le CIC au Crédit mutuel et l'UIS-UIC au consortium Goldman Sachs – General Electric. Le Comptoir des entrepreneurs a transféré seize milliards de francs d'actifs immobiliers compromis à deux structures de défaisance en 1994, puis 1996. Une large partie des pertes de ces structures a été prise en charge par l'État, à travers un autre établissement public créé pour l'occasion, l'EPRD (établissement public de réalisation de défaisance). Dans l'affaire du Crédit lyonnais, l'établissement a été recapitalisé à plusieurs reprises avant d'être privatisé. Surtout, 123 milliards de francs d'actifs compromis ont été transférés en 1995 au Consortium de réalisation (CDR), “ société de défaisance ” chargée de les gérer et de les vendre, dont les pertes sont prises en charge par l'État par l'intermédiaire d'un établissement public créé pour l'occasion, l'EPFR (établissement public de financement et de restructuration). La gestion très critiquée du CDR conduit à une réforme de la structuration de la défaisance. Le Crédit lyonnais a été finalement privatisé en juillet 1999. L'Etat conserve 10 % du capital de la société, le reste des actions étant dévolu aux membres du groupe des actionnaires partenaires (GAP) qui en possède 33 %, aux salariés et anciens salariés de la banque (5 %), ainsi qu'aux investisseurs particuliers et institutionnels (52 %).

Le Crédit foncier de France rate sa reconversion à la suite de la banalisation du secteur sur lequel il intervenait en situation de monopole. Le capital était atomisé jusqu'au rachat de 90 % des parts par la CDC au terme d'une OPA. Recapitalisé, le CFF est revendu à la Caisse nationale des caisses d'épargne.

La Banque Hervet est adossée en en 1992 au CCF. Deux augmentations de capital sont intervenues ensuite et l'Etat rachète les parts du CCF. L'Etat effectue une recapitalisation pour un montant de 900 millions de francs et cède finalement l'établissement au CCF en février 2001.

Après cette vague de sauvetages par l'Etat à travers de multiples restructurations et privatisations, l'appartenance au secteur public est désormais devenue l'exception dans le secteur bancaire français.

### **La fin de l'Etat banquier ?**

La réussite des banques françaises passait nécessairement par des restructurations, des fusions-acquisitions, des alliances stratégiques ou adossement pour acquérir une taille critique pour l'exercice de l'activité, des gains d'efficacité et l'optimisation des dépenses. L'élimination des activités sources de pertes, par la consolidation, la redéfinition du périmètre de l'activité. Depuis la déréglementation du secteur bancaire, la fin de l'encadrement du crédit et la libéralisation des prix, la vie du secteur bancaire concurrentiel nécessitait une réelle vision stratégique pour opérer. Dans ce contexte de concurrence féroce, l'Etat a souhaité tout faire, seul, directement et sans partage. Il n'a pas adapté ses modes de gestion administratifs aux exigences du nouveau secteur bancaire qui s'était développé. Il n'a su concevoir de grands projets industriels. Son absence et son manque de vision à long terme ont aggravé des crises telles que le Crédit lyonnais ou le Crédit foncier. Plusieurs rapports évaluent environ à vingt milliards d'euros le coût des opérations de sauvetage lié au secteur financier public, dont quinze milliards au titre du Crédit lyonnais.

L'argument essentiel d'une privatisation est de permettre à l'entreprise de développer sa propre stratégie, indépendamment de son actionnaire public. Un argument légitime en France où l'Etat a joué, en longue période, un rôle d'orientation plutôt négatif, soit en

bridant le développement du téléphone (jusqu'en 1974), soit en piochant dans la Caisse pour financer sa politique industrielle (après 1981).

Indépendamment de savoir si la gestion publique est meilleure que la gestion privée, le fait d'être une entreprises publique pouvait et peut toujours, du point de vue de la capitalisation, obérer son développement dans le contexte européen et mondial. La plupart des secteurs industriels français offrent des exemples de réussite de premier plan alors que notre secteur financier n'est pas le meilleur exemple, comparé aux acteurs issus des secteurs bancaires étrangers. Les Etats Unis affichent de très grandes réussite avec Citigroup, JP Morgan, ainsi que l'Angleterre avec HSBC et la Hollande avec ING group. Le secteur public laisse là une trace, malgré sa volonté de modernisation, qui démontre que les établissements n'ont pas les moyens appropriés au jeu de l'économie de marché.

Les banques françaises affrontent le nouveau défi de la concurrence et de l'intégration à l'échelon européen. Le secteur bancaire s'est, en effet, ouvert à de nouveaux intervenants venant de France, notamment de celui de la grande distribution et de l'assurance, mais aussi beaucoup de l'étranger. Dans les opérations de marché par exemple, certains acteurs, notamment anglo-saxons, tels que Goldman Sachs, Merrill Lynch, Morgan Stanley, Crédit Suisse First Boston ont réussi à prendre des places significatives.

L'Etat banquier risque de trouver dans cette nouvelle frontière les limites de son action, simplement par son incapacité à faire face à ce nouveau développement. Cette course européenne à la compétitivité des établissements annonce la fin de l'Etat banquier.

L'Etat a-t-il encore les moyens d'avoir une réelle vision stratégique ? Là est la question essentielle.

A l'heure des choix pour l'Etat, la question qui se pose pour le cas CDC est de savoir s'il doit rester dans son rôle d'opérateur

bancaire. Le statut public est peu compatible avec la stratégie d'une entreprise concurrentielle et nous pensons qu'à terme l'Etat ne peut rester dans le marché. Les modes de gestion de l'Etat sont dépassés dans la banque, l'assurance et les services financiers. L'exercice de l'activité de banquier constitue un risque démontré par le passé. L'Etat ne peut plus se permettre de le prendre car il n'a plus les moyens pour l'assumer. L'Etat en persistant dans son rôle de banquier risque de diluer son autorité dans le marché concurrentiel. De plus, la banque n'est pas le métier de l'Etat.

Le grand marché européen des services financiers se construit progressivement, conforté par l'introduction de l'euro en janvier 2002. Cette évolution du marché préfigure une nouvelle vague de consolidation bancaire qui conduira vers des acteurs européens. Est-il raisonnable d'envisager que l'Etat engage les institutions du secteur financier public, dans un développement européen qui passe par une politique d'acquisition pour les doter des moyens nécessaires à l'exercice de leur activité ? Avec une privatisation à terme ? Cela revient pour l'Etat à réaliser de trop nombreux investissements. Cette hypothèse paraît peu réaliste.

La Commission européenne estime d'ailleurs que « le secteur financier public n'a pas de réelle légitimité pour intervenir dans le marché ». Il n'existe plus de défaillance du secteur privé qui justifie son maintien dans ce rôle.

L'Etat devrait donc repenser ses interventions dans le secteur financier, rechercher de nouvelles voies telles que la régulation économique. Nombreux sont les exemples qui démontrent que la banque administrée a fait son temps. Il doit également mettre fin à de nombreux dysfonctionnements qui découlent de l'évolution de son rôle. C'est à dire mettre fin aux distorsions de concurrence à travers les aides distribuées à ses établissements, aux multiples conflits d'intérêts provoqués par un Etat autorité administrative produisant des normes dont il assure la sanction, et actionnaire des banques auxquelles elles s'appliquent.

## *L'Etat face à ses responsabilités d'actionnaire*

En tant qu'actionnaire majoritaire, et même dans certains cas totalitaire, l'Etat devrait en principe être le stratège de ses entreprises, ou du moins, protéger ses intérêts patrimoniaux en participant à la définition des axes de développement des sociétés qu'il contrôle. Toutefois, l'Etat n'est pas un investisseur classique : il a acquis ses entreprises pour des motifs plus politiques qu'économiques ou financiers. Cette situation recèle une ambiguïté majeure, car l'Etat est, par nature, dans l'impossibilité d'agir comme un actionnaire classique d'une entreprise du secteur concurrentiel. Aussi se trouve-t-il contraint de laisser à ses entreprises une marge d'autonomie inégalée dans la définition de leur stratégie, se contentant d'une faculté de blocage par le biais du contrôle des décisions et du pouvoir de sanctionner les dirigeants dans l'hypothèse où les résultats obtenus s'avèrent peu satisfaisants.

Comme tout actionnaire, l'Etat doit veiller à la santé financière et au développement de l'entreprise, comme à la juste rémunération des capitaux investis par la collectivité. La mise en œuvre de stratégies cohérentes, permettant de dégager une rentabilité suffisante pour assurer le développement de l'entreprise, constitue un impératif. L'Etat doit également être exemplaire en exerçant un contrôle rigoureux de la gestion des entreprises. Mais les objectifs de l'Etat ne se limitent pas à la valorisation de son patrimoine. L'Etat doit prendre aussi en compte ses orientations générales en matière d'emploi, de stratégie industrielle, de développement durable, tout en préservant l'égal accès de tous au service public.

La poursuite de ces objectifs est nécessairement pragmatique. Ce qui oblige l'Etat à tenir compte de la situation de chaque entreprise publique, de la spécificité de l'environnement concurrentiel dans lequel elle évolue.

Comment l'Etat actionnaire peut-il encore exercer correctement ce rôle dans un environnement de plus en plus exigeant ?

Le principe de responsabilité des organes sociaux est reconnu. Aussi, la mission des représentants de l'Etat dans les conseils d'administration ou de surveillance des sociétés publiques prend un relief particulier. Les représentants de l'Etat ont le devoir d'accompagner les entreprises du secteur public dans leur modernisation, leur adaptation à un environnement de plus en plus compétitif.

Pourtant on rencontre souvent l'Etat comme actionnaire dormant. Le plus souvent, il ne fixe pas d'orientation aux entreprises sur lesquelles il exerce une tutelle, mais il a tôt fait de se défausser de ses responsabilités quand la situation se dégrade.

Il semble que l'Etat éprouve des difficultés pour exercer efficacement sa tutelle sur la CDC. La direction de la société n'a peu ou pas de contact hiérarchique avec les responsables administratifs en charge du dossier, ce qu'avoue d'ailleurs récemment le directeur général de la CDC, Daniel Lebègue, qui précise implicitement qu'il n'a jamais eu d'entretien d'évaluation avec le ministère des Finances.

L'Etat actionnaire est aujourd'hui controversé. D'abord, par les entités du secteur privé redoute les facilités, les moyens et les avantages puissants que peuvent donner l'Etat actionnaire à ses organes. L'engagement d'une grande institution publique détenu par l'Etat dans une expansion internationale de grande ampleur pourrait générer des émotions inconsidérées. Ensuite, si les règles européennes ne condamnent pas du point de vue du droit la propriété par l'Etat d'entreprises dans le secteur concurrentiel, l'environnement européen ne peut pas être favorable à l'irruption de sociétés publiques dans le jeu concurrentiel qui soulèverait des protestations de la part des concurrentes privés.

La présence trop marquée de l'Etat dans une entreprise donne à cette dernière un avantage exorbitant. Quelle que soit sa situation financière réelle, les analystes extérieurs postulent la poursuite de l'activité.

En effet, il est rigoureusement inimaginable qu'une entreprise publique puisse déposer son bilan, même si l'examen objectif de ses données financières fait clairement apparaître qu'elle ne sera jamais en mesure d'assumer seule son endettement. La présence majoritaire de l'Etat dans le capital d'une entreprise est de nature à inquiéter d'éventuels partenaires étrangers, créant ainsi un handicap spécifique lors de la négociation d'alliances ou de la prise de contrôle de sociétés étrangères. L'Etat est en outre le seul actionnaire dont les apports directs en capital sont immédiatement suspects de recouvrir une aide de nature à fausser les règles de la concurrence et, par voie de conséquence, soumis à un examen attentif de la part des autorités européennes.

Cet enchaînement n'incite manifestement pas l'Etat à consolider directement les fonds propres de ses entreprises qui ne connaissent pas de difficultés majeurs. Les efforts indispensables s'opèrent alors par des recours à des montages sophistiqués ou des échanges de participations qui répondent plus aux contraintes de l'instant qu'à une vision de long terme de type patrimonial. Par ce biais, l'Etat s'exonère ainsi d'un effort qu'il demande à d'autres.

### **3 – QUELLE PLACE POUR LA CDC AU SEIN D'UN SECTEUR FINANCIER PUBLIC MODERNE ?**

*La période récente a vu un repli progressif du secteur public sur ses missions spécifiques et une banalisation des organismes susceptibles d'exercer de telles missions.*

*Le secteur public se consacre à plusieurs réflexions sur des réformes de fonds. La Caisse d'épargne est devenue un groupe coopératif doté de missions d'intérêt général. Les grandes institutions financières publiques, et notamment la CDC, effectuent un recentrage sur leurs activités non concurrentielles. Le secteur financier public se recompose au fil du temps.*

*Le secteur financier public regroupe aujourd'hui, les services financiers de la Poste, la Caisse des dépôts, la Caisse nationale de prévoyance, la Banque des petites et moyennes entreprises.*

*L'alliance Eulia entre les Caisses d'épargne et la Caisse engage certainement la dernière étape du mouvement de modernisation du secteur financier public et constitue une avancée intéressante du point de vue industriel et stratégique. Le Haut Conseil du secteur financier public, chargé de réfléchir aux voies possibles d'évolution pour les institutions qui composent ce secteur, désigne Eulia comme une avancée susceptible de résoudre tous les maux de la sphère bancaire publique.*

*Le gouvernement, qui s'est posé la question de l'avenir de ses institutions financières dans son projet de loi voté en 1999, esquisse les contours du secteur financier public dans un sens tantôt dirigiste tantôt régulateur.*

*Indépendamment de l'orientation du projet Strauss-Kahn, plusieurs scénarii sont envisageables pour sortir le secteur financier de l'immobilisme des équilibres actuels et sauver les établissements de l'impasse financière et stratégique qui les guettent. Nous souhaitons la poursuite du recentrage de l'Etat sur les métiers de service public et d'intérêt général, conforme à sa vocation, et le transfert vers le privé des activités qui relèvent du secteur bancaire concurrentiel. Aussi, nous concevons le maintien d'un secteur financier public auquel l'Etat assignerait de vraies missions d'intérêt général mal assurées par les autres acteurs et dans la tradition de ses établissements.*

## **Un secteur financier public en recomposition**

### *Les développements récents*

Les grandes institutions financières publiques, et notamment la CDC, se recentrent sur leurs activités non concurrentielles.

Le Trésor public qui avait historiquement proposé à ses usagers un service client de dépôts de fonds de particulier sous forme de produits d'épargne ou de comptes à vue assorti de moyens de paiement, se replie sur ses missions régaliennes. L'Etat met fin à la tenue des comptes de particuliers au 31 décembre 2001, soit 900 000 comptes, dont 670 000 comptes à vue. Ce désengagement a été présenté comme le corollaire d'une volonté d'améliorer les conditions d'exercice de la mission d'épargne du Trésor public dans les deux pôles d'intérêt général. C'est également la consécration d'une évolution historique qui voit aujourd'hui le territoire maillé par l'offre de dépôt. Or, sa justification reposait sur cette insuffisance territoriale au XIXème siècle.

La loi d'août 1999 modifie le statut de la Banque de France et met fin définitivement au statut de société commerciale, lui donne son indépendance à l'égard du pouvoir exécutif et écarte ses activités

concurrentielles. Si l'activité de change est maintenue, est désormais interdite l'ouverture de compte pour les particuliers. Elle limite donc son activité concurrentielle à l'impression de billet et à la réalisation d'opérations bancaires pour le compte d'institutionnels.

La Banque de France se repositionne au sein du système bancaire européen dans une fonction de régulation et exerce de nombreuses nouvelles missions.

La Caisse des dépôts opère un recentrage sur ses activités non concurrentielles. La CDC cède pour un montant de 4,5 milliards aux Caisses d'épargne les 90,5 % du capital qu'elle détenait dans le Crédit foncier de France (CFF) pour le compte de l'Etat. Elle cède également sa participation dans le Crédit local de France et contribue à l'exécution du programme de privatisation de la CNP.

Enfin, la CDC se réorganise : elle sépare ses activités d'intérêt général de ses activités concurrentielles qui sont filialisées.

Ce mouvement de modernisation, ralenti dans le passé par les blocages sociaux, s'effectue sous la pression des injonctions des autorités qui veillent au respect des règles de concurrence. Pour ces entreprises mixtes, qui mêlent de longue date culture de service public et activités concurrentielles, il est urgent de clarifier les choses. Il s'agit également de freiner les évolutions qui conduisent inévitablement les établissements vers un mouvement de concentration à l'échelle européenne.

L'alliance Eulia engage certainement l'avant-dernière étape du mouvement de modernisation du secteur financier public et constitue une avancée intéressante du point de vue industriel et stratégique.

D'un point de vue industriel, elle cherche à rapprocher une banque d'affaires et d'investissement et un grand réseau. La constitution d'Eulia crée potentiellement le troisième groupe

bancaire français. Le contenu du projet de la Caisse des dépôts et du Groupe des Caisses d'épargne consiste à un rapprochement qui concerne exclusivement les activités bancaires et financières des deux groupes qui se situent dans le champ concurrentiel.

D'un point de vue stratégique, dans le paysage financier français, le projet d'alliance Caisse des dépôts - Caisse d'épargne les conduit à définir une vision commune face à des concurrents de taille qui dispose d'une force de frappe importante. Cette démarche industrielle reste très intéressante.

### *Le poids et le périmètre du secteur financier public*

Le secteur financier public, diminué des récentes privatisations, regroupe des établissements largement imbriqués entre eux : les services financiers de la Poste, la Caisse des Dépôts, la Caisse nationale de prévoyance, la Banque des Petites et moyennes entreprises. La Caisse d'épargne est devenue un groupe coopératif. Pour les banques françaises, après avoir été la règle, l'appartenance au secteur public est devenue l'exception, depuis cette vague sans précédent de sauvetages et de privatisations.

C'est que, selon les connaisseurs, on ne peut comprendre réellement la consistance de ce " pôle " public qu'en maniant trois concepts : la propriété du capital des entreprises, les missions d'intérêt général qu'elles exercent et, enfin les partenariats qui les relient entre elles, des partenariats historiques mais régulièrement renouvelés. Au stade actuel de l'évolution, dans une sphère publique réduite, les profils d'activités (banque, assurance, détail, gros) et de statuts (ceux des personnels et des entreprises) restent hétérogènes et donne peu de cohérence industrielle à l'ensemble. En 2000, les fonds collectés par la Poste en France s'élevaient à 186 milliards d'euros. Cet encours de collecte n'est pas très éloigné de celui d'une grande banque comme la Société générale qui, à la même date et pour les mêmes catégories de ressources mais collectées dans le monde entier et auprès d'une clientèle plus diversifiée, affichait

197 milliards d'euros. La Caisse des dépôts constitue aujourd'hui un groupe diversifié avec un bilan consolidé de 270 milliards d'euros et fin 2000 un montant de fonds propres de douze milliards d'euros, exactement identique à celui du groupe Société générale avant le résultat de l'année. La Caisse nationale de prévoyance, à la même date, présentait des fonds propres de quatre milliards d'euros et un total de provisions de 123 milliards d'euros. Depuis toujours, elle détient une position de leader absolu de l'assurance vie en France avec une part de marché de près de 20 %, devant Axa et le Crédit agricole. Les trois groupes publics sont en fait liés entre eux et les chiffres cités se recouvrent partiellement. La Poste détient 18 % de la CNP et la Caisse des dépôts 36 %, ce qui leur permet d'agréger partiellement les chiffres de la compagnie à leurs bilans. Les accords de gestion de la Caisse nationale d'Épargne avec la CDC ont le même effet.

Aussi hétérogène soit-il, le pôle public bancaire ne peut être tenu pour quantité négligeable. Son accès limité aux marchés boursiers contraint sa force de frappe financière. Le pôle public possède des parts de marché considérables. Les Caisses d'épargne et la Poste représentent, ensemble, un gros tiers du marché de l'épargne " intermédiée " des ménages en France, contre seulement 15 % du marché du crédit aux particuliers. En effet, historiquement, la Poste et les Caisses d'épargne bénéficient du monopole sur la distribution du Livret A, le livret d'épargne fétiche des Français, avec 700 milliards de francs d'encours. Les deux réseaux ont néanmoins su prendre le tournant de l'assurance vie, ce qui a permis à la CNP de conserver son rang de premier assureur de personnes en France.

En termes relatifs, l'épargne populaire des livrets a perdu beaucoup de terrain face aux autres formes d'épargne financière. Dans l'actualité politique de l'épargne, les fonds de pension et l'épargne salariale deviennent populaires jusqu'à concurrencer le taux du Livret A. Mais le rôle de ce livret défiscalisé comme outil bancaire des plus démunis, notamment grâce à La Poste dont le

réseau occupe le territoire comme nul autre, est désormais reconnu par tous. Cela suffira-t-il à justifier durablement le monopole de collecte du Livret A ? La réponse n'a rien d'évident. De nouveaux chemins sont explorés pour lutter contre les risques d'exclusions bancaires, alors que la tarification bancaire fait l'objet de nouvelles négociations entre consommateurs et banquiers. Dans l'immédiat, la première raison de ne pas casser brusquement le monopole, qui irrite le reste du système bancaire, c'est de ne pas mettre en péril l'équilibre financier des deux réseaux.

En revanche, personne ne plaide actuellement pour une banalisation complète du circuit du Livret A. Forts de plus de 1.300 milliards de francs de total de bilan, les fonds d'épargne centralisés et gérés par la CDC financent les HLM à meilleur prix que les marchés financiers. Les critiques portent désormais plutôt sur l'efficacité sur le terrain des actions publiques, en matière de politique de la ville et d'insertion par l'économique. Plus récente, l'intervention publique en matière de soutien aux PME, via la BDPME et le programme PME - Innovation de la Caisse des dépôts (700 millions de francs par an), n'est pas plus contestée dans son principe. Le pôle public incite le système financier à réorienter l'épargne vers le financement du risque. Les pays qui ne font appel à aucun dispositif privilégié pour les petites entreprises sont rares.

En additionnant les effectifs de La Poste et de la Caisse des dépôts dans les activités financières avec ceux des Caisses d'épargne et des autres entreprises du secteur public financier, l'ensemble est composé d'un effectif proche de 100 000 personnes.

## **Quel projet politique et industriel pour le secteur financier public ?**

Ce problème est très bien posé par le Haut Conseil du secteur financier public et semi-public dans son dernier rapport.

Si le secteur financier public n'a plus le monopole des missions d'intérêt général, il est de son identité et de sa spécificité de remplir de telles missions. Il s'interroge notamment sur les questions essentielles : " Doit-il limiter ses interventions à l'exercice des missions de service public ou d'intérêt général ? Ces missions peuvent elles être déléguées à des organismes privés plutôt que lui être réservées ? ".

Si Le Haut conseil pose une bonne question, ses éléments de réponses sont peu convaincants. Entre secteur public et privé, il propose une troisième voie de développement selon un modèle sous statut semi-public où seraient continués les métiers hors de l'exigence de création de valeur. Mais quel avantage industriel et économique supplémentaire ce modèle procure t-il face au modèle capitaliste privé pour assurer le développement des différentes activités dans le jeu concurrentiel ?

Ce rapport présente également les problématiques du secteur. D'abord, la fragilité des activités financières de la Poste est affichée comme un enjeu important. La création d'une Banque postale est évoquée en filigrane comme solution la plus adaptée. Ensuite, l'idée que de la coopération CDC-Caisse d'épargne dépendrait des développements du secteur public est avancée. Pourtant, l'alliance Eulia n'a permis de résoudre aucune des difficultés du secteur financier public et n'a pas cette vocation.

La Caisse des dépôts, on l'a vu, constitue le pivot du secteur financier public. Son destin est donc étroitement lié au devenir du secteur financier public. Il est donc nécessaire de s'interroger sur sa place dans un nouveau secteur financier public recomposé. Mais

quel projet retenir ? Selon quels critères ? Une fois cette refondation de la CDC engagée, elle deviendra le moteur de la réforme du secteur financier public.

### *Le projet Strauss-Kahn*

Lorsqu'il avait abandonné définitivement toute tentative de privatisation du groupe CDC, le gouvernement socialiste de 1998 avait, par la voix de Dominique Strauss-Kahn, tenté d'esquisser les vocations particulières d'un secteur financier public. Ce schéma entend définir les principes selon lesquels il entend réorganiser le pôle financier public. Il met en scène, de façon paradoxale, un Etat à la fois dirigiste et régulateur. Mais les termes en étaient très vagues, sans s'interdire parfois la facilité d'une référence ramasse-tout à la " promotion de l'innovation financière ".

Ce projet consacre le rôle d'acteur pour l'Etat dans la reconstruction du pôle financier public. L'orientation donnée prévoit la constitution d'un noyau dur autour de la CDC, formé des services financiers de la Poste, de la BDPME et de la CNP et une nouvelle répartition de la propriété du capital de ces établissements.

### *Quel scénario pour sortir de l'immobilisme ?*

Quel est le sort de la CDC dans les différents scénarii envisageable pour l'avenir du secteur financier public ?

- Le statu quo, qui maintiendrait les équilibres actuels, démontre son incapacité à résoudre les problèmes dont souffre le secteur financier public. Cette configuration n'offre aucune perspective au services financiers de la Poste et à l'évolution du capital de la CNP. La dualité ambiguë de la CDC demeure. L'alliance Eulia risque d'hypothéquer son avenir.

- La privatisation totale du pôle financier public préconisée par un certain nombre de parlementaires, d'universitaires, ne manque

pas d'arguments : de nombreux pays ont privatisé leurs banques postales, souvent avec succès et les activités qui relèvent chez nous du groupe de la Caisse des Dépôts. Des organes privés autres que l'Etat exerce bien des activités d'intérêt général. Ce projet aurait pour conséquence directe le démantèlement de la CDC dont les différentes branches n'auraient plus leur place dans le statut public.

- Un projet d'inspiration dirigiste, avec la reconstitution d'un pôle financier public renforcé autour de l'Etat, proche de certaines orientations du projet Strauss-Kahn. Cela revient à poursuivre l'imbrication des protagonistes pour constituer un secteur public replié sur lui-même. Le rapprochement est fondé simplement sur le critère de la propriété publique et donc de la qualité de l'actionnaire et n'a pas de sens économique et industriel. Ce projet alimenterait le développement de la CDC, banque d'affaires internationale, à l'intérieur du statut public grâce à l'argent du contribuable.

- La poursuite du recentrage de l'Etat sur les métiers de service public et d'intérêt général, conforme à sa vocation, et le transfert vers le privé des activités qui relèvent du secteur concurrentiel. Pour donner un sens à la recomposition du secteur financier public, la réforme doit remplir deux objectifs : assurer la cohérence des actions des différentes institutions de l'Etat et les réorganiser, donner une logique économique et industrielle aux projets de restructuration et de développement des établissements financiers devenus privés.

Cette dernière hypothèse est la plus fondée. C'est le projet qui place résolument le secteur public financier au cœur d'une vraie modernisation. En effet, elle a un projet industriel avec un ou des partenaires stratégiques. Aujourd'hui, si le marché n'est pas une valeur du gouvernement, il peut être un moyen au service des entreprises, de la croissance et de l'emploi. Cette voie a pour corollaire une vraie stratégie industrielle de développement. Aucune défaillance de l'initiative privée ne justifie encore l'intervention de l'Etat dans le secteur bancaire concurrentiel.

Cette hypothèse est conforme à l'adaptation nécessaire des institutions bancaires en Europe. Les évolutions des métiers financiers confrontent les banques à de nouveaux enjeux : une interpénétration des activités de gros et de détail, une concurrence à l'étendue européenne, une rentabilité exigeant des économies d'échelles et l'acquisition d'une taille critique, la possibilité d'accroître les fonds propres pour saisir les opportunités de croissance externe par l'appel au marché, un capital prêt aux échanges de participations.

Enfin, cette solution est conforme à la défense des intérêts du contribuable.

En revanche, nous concevons ainsi le maintien d'un secteur financier public auquel l'Etat assignerait de vraies missions d'intérêt général mal assurées par les autres acteurs et dans la tradition de ces établissements. Les chèques postaux ont rendu de vrais services jadis à des salariés modestes qui y trouvaient les coûts mesurés et la commodité d'un service dont les banques se désintéressaient. C'est au guichet de la Poste que depuis le début du siècle la CNP a été pionnière d'une assurance vie populaire aussi bon marché qu'il était possible et qui a aidé tant de familles dans la détresse d'un accident. Dans ce schéma, le pôle financier public est refondé autour de la CDC.

#### **4 – UN PROJET AMBITIEUX DE REORIENTATION POUR LA CDC**

*L'Etat n'a de légitimité à intervenir par le biais d'institutions publiques dans le secteur financier que pour accomplir des missions de service public ou d'intérêt général. La CDC est donc appelée à évoluer pour se mettre en conformité avec cette nouvelle doctrine d'intervention de l'Etat partagée par tous. Aussi, nous proposons la réorientation de l'établissement vers un nouveau rôle, recentré sur ses missions de service public et d'intérêt général, actualisées, renforcées et renouvelées. Il s'agit pour l'Etat de réaffirmer sa confiance dans la vocation d'intérêt général de l'institution et dans les missions qui lui ont été confiées historiquement.*

*La satisfaction de besoins collectifs spécifiques délaissés par le secteur concurrentiel ouvre des perspectives nouvelles pour des interventions légitimes de la CDC à travers des actions d'utilité publique au service l'intérêt général. Son champ d'intervention pourra être ainsi élargi au financement d'action et de projet pour le développement durable, à la réalisation d'investissement à long terme, à une grande action en faveur du logement social et de la rénovation urbaine.*

*Toutefois, indépendamment du maintien de la CDC au cœur du secteur financier public, nous préconisons une redéfinition du périmètre de l'institution.*

*Cela passe par l'étude d'un processus progressif et réfléchi de désengagement de certaines branches d'activités, limité aux métiers concurrentiels du groupe. Ce transfert des entités concurrentielles de la CDC vers le secteur privé est une nécessité économique et financière qui s'inscrit dans leur stratégie de développement respective. En réalité, l'intégration des filiales de*

*la CDC dans le secteur concurrentiel est telle, que dans les faits, elles sont déjà sorties du secteur financier public.*

*Les raisons qui ont motivé la création de ses activités concurrentielles ne sont plus pertinentes aujourd'hui. La CDC n'a donc plus de légitimité pour les exercer. D'abord, ses interventions au travers de ses filiales ne viennent plus pallier à une défaillance de l'initiative privée. Ensuite, le constat de la nature purement concurrentielle de ses activités filialisées est établi et reconnu par tous. Ses sociétés n'exercent plus des activités d'intérêt général ou des missions de service public. Et enfin, leurs secteurs bancaires et industriels ne représentent aucun intérêt stratégique pour l'Etat.*

*Il convient d'examiner au cas par cas les différentes activités concurrentielles pour offrir à chacune d'entre elle une solution industrielle adaptée aux besoins et aux spécificités de leur environnement. La méthode et le calendrier sont à définir pour chacune des trois entités. La réalisation de ces opérations dépend du moment opportun, c'est à dire lorsque les conditions de marché les permettront.*

*S'agissant d'Eulia et de la CDC Ixis, un transfert rapide est possible.*

*Sa privatisation est nécessaire pour favoriser son développement dans la compétition européenne. Cela nécessite simplement de lever le verrou capitalistique public qui se résume à une formalité pour l'Etat. Quel est l'intérêt pour l'Etat, de nourrir le développement international d'une banque d'investissement en son sein ? Le secteur public ne peut assurer cette mission d'abord parce qu'Eulia sous contrôle de la CDC, apparaissant comme le bras séculier de l'Etat, constituerait un repoussoir pour un partenaire capitalistique potentiel ; ensuite, le statut privilégié de l'établissement public CDC qui procure par ricochet des avantages à Eulia est dénoncé consensuellement par tous les opérateurs concurrentiels ; enfin, est-il vraiment raisonnable pour l'Etat*

*d'engager les capitaux considérables que nécessite ce projet risqué ? Est-il vraiment nécessaire de prendre le risque de reproduire les erreurs et les irresponsabilités engendrées par les modes de gestion de " l'Etat opérateur " au point de voir les enjeux et la maîtrise du projet lui échapper et des conséquences redoutables ?*

*Concernant le dossier de la CNP, il peut être traité dans l'année qui vient avant le débouclage du pacte d'actionnaires fin 2003. La diminution de la participation de la CDC doit conduire à une évolution de son capital vers un partenariat industriel qui assure à la CNP un développement international, en concertation avec ses distributeurs et actionnaires - la Poste et les Caisses d'épargne.*

*Enfin, les filiales qui forment le holding C3D n'affichent aucune complémentarité entre elles, et, sont donc appelées à évoluer de manière indépendante les unes des autres pour s'intégrer de façon naturelle dans leur marché respectif. Le désengagement progressif de ces filiales pourrait être programmé en plusieurs étapes successives échelonnées sur cinq ans.*

*Ces transferts ne feraient que poursuivre et achever un mouvement engagé à la CDC depuis quelques années avec la privatisation du Crédit local de France, la programmation d'une échéance pour la CNP et son introduction en bourse et la mise sur le marché partielle de la Compagnie des Alpes. Enfin, ces transferts représentent l'aboutissement naturel de la " filialisation " des activités concurrentielles. Ils se trouvent d'ailleurs largement facilités par l'organisation actuelle de la CDC. Cette dernière qui sépare clairement l'établissement public de ses filiales concurrentielles permet une redéfinition du périmètre du groupe, et son désengagement permettra de dégager les fonds que la CDC pourra utilement réaffecter vers ses missions de service public et d'intérêt général.*

## **Un établissement réorienté vers l'intérêt général**

A l'occasion de la réorganisation de la Caisse, le directeur général a engagé dès 2001 une action de recentrage des activités de l'établissement public sur les missions d'intérêt général, dans l'objectif de les développer.

*L'Etat doit renouveler sa confiance dans la vocation d'intérêt général de la CDC*

Le gouvernement doit réaffirmer sa confiance dans les missions d'intérêt général de la CDC. L'Etat doit réaffirmer “ la foi publique ” des interventions légitimes, des actions d'utilité publique au service l'intérêt général dans le système économique et financier.

Il doit aussi éviter toute remise en cause de son statut qui conduirait à une privatisation de l'établissement public. En effet, devenue privée, cette institution ne serait de facto plus légitime pour centraliser et gérer les fonds d'épargne. Cela pourrait notamment remettre en cause l'équilibre du système actuel de financement du logement social. Les répercussions d'une privatisation de la CDC seraient en outre loin d'être insignifiantes.

L'exercice de ses missions d'intérêt général justifie le maintien de l'établissement public bénéficiant de la garantie de la collectivité nationale et qui n'est pas de ce fait astreint aux mêmes exigences de rentabilité que les acteurs privés. Loin de concurrencer ceux-ci, la CDC pourrait concentrer ses interventions non seulement sur le logement social mais aussi sur le financement de projets à long terme. L'Etat doit garantir et renforcer les moyens de l'établissement au service de l'intérêt général grâce notamment au produit des privatisations des activités concurrentielles mais aussi en vertu de la rentabilité de l'établissement.

Les missions d'intérêt général exercées par la Caisse des dépôts ont été réactualisées par la Loi sur les nouvelles régulations

économiques promulguée en mai 2001. Ces missions relèvent de mandats qui lui sont confiés par l'Etat, les collectivités territoriales, et plus récemment par l'Union européenne.

Ces missions s'organisent autour de trois métiers :

- gestionnaire de fonds requérant une protection particulière : la Caisse des dépôts gère des fonds d'épargne sur livrets exonérés d'impôts ; des fonds déposés auprès de professions juridiques (consignations, notaires, administrateurs et mandataires judiciaires) et des caisses de retraites publiques ;

- prêteur public : elle finance par des prêts sur fonds d'épargne des investissements d'intérêt général, principalement le logement social locatif et le renouvellement urbain ;

- investisseur public : elle finance sur ses fonds propres des investissements d'intérêt général en appui des politiques publiques nationales et locales.

Récemment, les Pouvoirs publics ont étendu le financement sur fonds d'épargne à de nouveaux secteurs d'intérêt général, et ont confié à la Caisse des dépôts la gestion administrative du Fonds de réserve pour les retraites.

En outre, elle a reçu mandat de l'Union européenne de gérer les fonds structurels des programmes Interreg et Urban. Cela traduit la double vocation de la Caisse des dépôts : être à la fois un lieu de sécurité financière et un acteur du progrès économique et social.

C'est la gestion sécurisée des fonds privés auxquels le parlement a souhaité donner une protection particulière. C'est la protection des vingt milliards de dépôts effectués par les professions juridiques réglementées. C'est aussi la gestion des 190 milliards d'euros de l'épargne collectés sur des livrets défiscalisés.

Ces missions font l'objet d'un monopole. L'Etat pourrait donc dans l'avenir, confier à la CDC par la voie législative ou réglementaire, une nouvelle mission de service public. Les missions d'intérêt général que la CDC finance sur ses fonds propres sont développés dans le cadre de mandats donnés par l'Etat et les collectivités locales.

Depuis juin 2000, elle joue un rôle central dans la politique de la ville, notamment à travers le fonds de renouvellement urbain doté de cinq cents millions d'euros. Le gouvernement a décidé en juillet 2000 l'extension des emplois des fonds d'épargne à des emplois d'intérêt général dans le secteur de l'environnement, des transports urbains et de la politique de la ville.

Enfin, le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 9 juillet 2001, lui confie le financement des travaux d'infrastructures et de service de réseaux à haut débit dans les régions grâce à un fonds d'investissement de deux cents millions d'euros.

Elle reçoit en permanence de nouveaux mandats : l'appui au développement durable des territoires, la lutte contre l'exclusion bancaire et financière, le soutien aux PME et à la création d'emplois marchands avec trois cent vingt millions d'euros.

Le champ de l'intervention financière concurrentielle ne peut suffire à mettre en place spontanément les produits bancaires et financiers aptes à conduire un développement économique et social, solidaire et équitable pour tous. Il y a un champ du possible pour l'action de la CDC au service de l'intérêt général.

La satisfaction de besoins collectifs spécifiques délaissés par le secteur concurrentiel légitime son intervention.

Son champ d'intervention au service de l'intérêt général pourra être élargi au financement d'action et de projet pour le

développement durable, à la réalisation d'investissement à long terme, à une grande action en faveur du logement social et de la rénovation urbaine. La CDC reste également un partenaire incontournable dans la nouvelle étape qui s'annonce dans la décentralisation. Un nouveau défi attend la CDC, c'est la reconstruction de la ville de demain, les logements, les équipements sociaux culturels et le transport public.

La CDC doit s'affirmer enfin comme le pivot de la recomposition du secteur financier public. Une " *small business administration* " à la française pourrait voir le jour en partenariat avec la BDPME dans le cadre de la reconstruction des interventions financières de l'Etat. Son soutien serait utile dans la restructuration du secteur financier public et le soutien à la création d'établissement.

### **Le transfert des activités concurrentielles vers le privé**

#### *Un désengagement nécessaire*

*« Les activités concurrentielles de la Caisse des dépôts disposent de trois options, la privatisation, l'ouverture du capital, ou un mariage avec les Caisses d'épargne pour constituer un pôle bancaire français mutualiste fort »,* selon un expert du CNRS.

Ce désengagement réfléchi des activités concurrentielles dans le cadre d'une véritable logique économique et financière est présenté comme nécessaire depuis longtemps. Ce transfert en effet, s'inscrit dans une vraie stratégie de développement de ces entreprises. Leur intégration dans le secteur concurrentiel est tel, qu'elles sont dans la réalité économique, déjà sorties du périmètre du secteur financier public. Ces transferts vers le secteur privé n'est donc plus qu'une formalité juridique pour l'Etat. Enfin, le contrôle de la CDC n'apporte en rien à ces activités en terme de compétences.

Ce mouvement de transfert succède à la privatisation du Crédit local de France, à la programmation de la privatisation de la

CNP et de la CDA, et constitue l'étape suivante de la filialisation des activités concurrentielles de la CDC.

Si légalement la CDC est autorisée à exercer ses activités, elle n'a plus de légitimité à les exercer :

- ses branches d'activités ne représentent aucun intérêt stratégique pour l'Etat ;

- elles ont une nature purement concurrentielle ;

- elles ne représentent plus des activités d'intérêt général ou des missions de service public ;

- elles ne viennent plus pallier à une défaillance de l'initiative privée.

### *La privatisation d'Eulia*

La compagnie financière Eulia est détenue à 50,1 % par la CDC et à 49,9 % par le Groupe Caisse d'épargne.

Cette société avait été créée fin 2001 par apport notamment de 53 % de CDC Ixis (élargi par les apports du pôle finance de la CNCE) de 40 % du CFF et différentes filiales du Groupe Caisse d'épargne spécialisé dans les services financiers et l'assurance. En dépit de ce mouvement de recentrage à la CDC, sa direction réalise une opération à contre courant qui constitue une régression du point de vue capitalistique. En effet, ce nouveau holding financier détenue à 50,1% par la CDC devient légalement une société publique. Cette prise de contrôle de la compagnie financière Eulia revient en droit à une nationalisation des activités apportées par les Caisses d'épargne (sociétés financières filiales de titres et de gestion, Crédit foncier, compagnies d'assurance, sociétés de crédit bail) transférées au privé quelques années plutôt. Doit-on redouter, comme le sous-entend Antoine Jeancourt-Galignani, l'esquisse d'une éventuelle tentative

initiée par la CDC de prise de contrôle du réseau des Caisses d'épargne ? “ *Ainsi s'avance, sous la nouvelle marque “ Alliance ”, le vieux rêve de la Caisse des dépôts de prendre le contrôle de fait sinon de droit du réseau des Caisses d'épargne* ”. <sup>(1)</sup> Ce schéma constituerait une véritable menace pour les sociétaires et le réseau mutualiste.

Mais, rester dans le statu quo risque d'hypothéquer son avenir. D'abord, l'équilibre actuel fondé sur un contrôle par la CDC, et donc l'Etat, ne peut permettre un quelconque développement international. C'est un schéma en trompe l'œil, un faux semblant juridique qui ne donnera à Eulia qu'une portée limitée.

En effet, et c'est la première raison qui justifie cette privatisation, elle apparaît plus comme une entreprise financière publique qui symbolise l'intervention de l'Etat aux yeux de partenaires potentiels que de la structure idéale, bonne à marier. Le contrôle d'Eulia par l'Etat constitue un frein à son développement et risque de l'empêcher de valoriser ses potentialités. Peut-on vraiment croire qu'établissement au statut nationalisé puisse prétendre raisonnablement aux ambitions de la finance internationale ? Il faut une certaine cohérence entre le statut de l'entreprise et la stratégie que l'on veut conduire.

Il est donc nécessaire de revoir la structure capitalistique de la Compagnie financière en fonction des enjeux de l'avenir, et non du passé. L'Etat doit renoncer à son contrôle et libérer Eulia pour lui permettre de tisser les alliances et conclure les partenariats dont la réalisation économique et le développement international ont besoin. Il faut donc pour réaliser son ambition revoir le modèle financier d'Eulia en achevant dès à présent la privatisation la société commune.

---

Note :

(1) in *La Finance déboussolée*, édit. Odile Jacob, 2002.

Le deuxième élément qui plaide pour une privatisation de l'Alliance financière européenne se trouve dans l'incapacité de l'Etat à affronter efficacement le défi industriel et financier que représente le développement d'une banque internationale. Un mouvement de consolidation en Europe est en marche : dans chaque pays, des concentrations ont eu lieu, une réaffectation des capitaux entre activités est partout à l'œuvre, un modèle d'intégration-diversification est en passe de s'imposer. Le développement d'une banque de l'Etat aurait un effet déstabilisant sur le secteur financier bancaire et contre productif puisque personne ne voudrait participer à ce développement. Le garantie implicite de l'Etat résultant du statut risque de donner une réputation d'infréquentable à l'établissement qui sera malmené, dans un environnement concurrentiel débridé. De plus, l'Etat n'a pas les moyens qualitatifs et quantitatifs pour s'engager dans une telle aventure.

Les besoins futurs en capitaux sont considérables pour assurer un développement rapide selon le modèle de banque européenne. La CDC trouvera t-elle ses capitaux en hypothéquant les ressources affectées à ses missions d'intérêt général ?

Qualitativement, la gestion future d'Eulia nécessite une certaine compétence. Cette démarche d'internationalisation comporte de nombreux risques. Les investissements doivent donc faire l'objet d'une grande attention. L'Etat actionnaire peut-il être attentif à la rationalité de la stratégie conduite par l'entreprise ? Comprend-t-il les subtilités de la banque d'affaires à l'échelon international, la complémentarité des métiers que la banque peut chercher à exercer mais aussi à la cohérence du développement dans les zones géographiques ? Le mode de gestion de l'Etat ne reproduira-t-il pas une gouvernance inadaptée et irresponsable par manque d'orientation claire et de décisions rapides ?

L'Etat et les Caisses d'épargne avec leurs sociétaires constituent deux intérêts différents sous influence d'un organe contrôlé par la CDC qui ne connaît ni les chances ni les risques

d'une banque d'affaires internationale exposée, de courtier de bourse opérant à travers le monde ou de compagnie d'assurance vie.

Dans les prochaines années, un mouvement de regroupement bancaire à l'échelon européen viendra certainement bouleverser la physionomie du paysage bancaire français dont les établissements seront ouverts aux offensives étrangères. Ces développements ne pourront être maîtrisés par un Etat en voie d'être dépassé.

Dans un rapport publié fin 2001, le Haut Conseil au secteur financier public et semi-public s'oppose à la privatisation de la CDC, mais juge toutefois possible de voir les Caisses d'épargne évoluer vers une banque privée classique et prendre le contrôle de la compagnie financière Eulia. En effet, la Caisse nationale des caisses d'épargne, apparaît comme le candidat naturel à la reprise. L'adossement d'Eulia au réseau de détail des Caisse d'épargne est un modèle économique et industriel rationnel et satisfaisant. De plus, ce projet cohérent constitue un aboutissement conforme au schéma qu'avait en tête le cabinet du ministre des Finances lorsqu'il a donné son aval au projet Eulia en juin 2001, c'est à dire le passage d'Eulia au privé. La Caisse d'épargne devrait donc se tenir prête à en prendre le contrôle le moment venu.

### *L'autonomisation des filiales de C3D*

Caisse des dépôts-développement (C3D) constitue un véritable holding financier gérant un portefeuille de participations financières hétérogènes. Cette filiale s'est diversifiée au fil du temps en réalisant tantôt de bonnes opérations, mais accusant parfois des pertes. Caisse des dépôts-développement (C3D), filiale à 100 % de la CDC, a pour vocation d'animer, coordonner et contrôler l'ensemble des filiales techniques et immobilières du groupe sur le marché du développement local.

Son organisation et son fonctionnement ont souvent appelé des critiques. La Cour des comptes a même considéré que les

comptes de C3D pour l'année 1990 n'étaient ni réguliers ni sincères et qu'ils ne donnaient pas une image fidèle de la situation financière de la société.

Au début des années 1990, la situation de l'entreprise a été très difficile : sur six ans, C3D a perdu environ un milliard de francs dans des investissements qui se sont révélés aventureux. Une inflexion a commencé à partir de 1994, mais on constatait que le résultat positif dégagé dans les années qui ont suivi demeurait faible. Une profonde réorganisation est intervenue à partir de 1998, avec un recentrage sur ses métiers de référence et une articulation nouvelle des services. Un objectif de rentabilité plus ambitieux lui est désormais imposé par le directeur général de la Caisse, comme d'ailleurs à toutes les autres filiales concurrentielles.

La stratégie de croissance externe de la Compagnie des Alpes, filiale de la Caisse spécialisée dans les remontées mécaniques, se traduisant par des acquisitions à l'étranger, a été soulignée par la Cour des comptes en ce qu'une telle intervention présentait des risques plus élevés nécessitant un renforcement des procédures de gestion et de suivi. Elle observait aussi que les justifications d'une telle stratégie n'avaient pas été corroborées par l'évolution des comptes consolidés. Elle constatait également que les résultats du groupe étaient augmentés par deux phénomènes : les modalités comptables de l'acquisition d'une société chaque année d'une part, l'amortissement des écarts d'acquisition sur des durées particulièrement longues de l'autre. Enfin, les modalités de justification des redevances étaient étranges.

A titre d'exemple, on constate que les interventions du groupe Scet dans les activités de stationnement urbain n'avaient pas été couronnées de succès, les capitaux engagés dans Scetauparc, filiale spécialisée, ayant été totalement absorbés par la couverture des pertes. Parmi les causes de cet échec, elle a noté le mauvais choix des investissements, souvent moins dicté par une logique économique que par le souci de répondre aux demandes de

collectivités concédantes. En réponse, le président de C3D a fait savoir à la Cour que les titres de Scetauparc avaient fait l'objet d'une cession en mars 1998.

Le groupe C3D souhaite accélérer son développement. Cette volonté affichée de croissance externe se confirme par la perspective d'introduction en bourse à terme d'entités non cotées. La Compagnie des Alpes, détenue à 45 %, étant déjà sur le second marché.

L'événement le plus important a été l'annonce au début de l'année de l'accord de principe Transdev-Ratp, concomitant à l'entrée du groupe San Paolo au capital de Transdev. L'année 2001 a également été marquée par plusieurs opérations de croissance, notamment dans les métiers de l'accueil des personnes âgées (Médica France), du transport urbain (renforcement de Transdev en Australie) et du tourisme (développement de la Compagnie des Alpes en Suisse). Avec la cession d'Alcor, le groupe C3D a poursuivi la rationalisation de son portefeuille stratégique.

Malgré les très bons résultats affichés, la Caisse a entrepris récemment un certain nombre de restructurations. Le pôle VVF vacances qui semblait avoir quelques difficultés a été remis en ordre.

Elle rationalise certaines activités dans le pôle loisirs. Sur le fond, C3D, qui détient 43 % de la Compagnie des Alpes et 30,2 % de Grévin, entend ainsi optimiser le rendement de son parc de loisirs et de ses domaines skiabiles en lissant leur caractère saisonnier. La Compagnie des Alpes a déposé un projet d'OPA amicale sur Grévin, alors même que la société n'est pas au mieux puisque le musée du même nom a été fermé pendant six mois et que le Parc Astérix a vu dans le même temps sa fréquentation chuter.

La fusion de ces deux entités lui permettrait de consolider un peu plus son pôle de tourisme en se dotant d'un poids-lourds à côté des autres géants hexagonaux Accor, Pierre et Vacances ou bien Club Méditerranée.

La cession de la filiale Alcor a représenté un événement majeur pour C3D.

Les difficultés les plus importantes viennent des pertes d'exploitation importantes rencontrées par le groupe Egis. Le groupe d'ingénierie français n'a toujours pas épongé les pertes liées aux développements hasardeux du passé. En 2001, l'entreprise a terminé dans le rouge à hauteur de 43 millions d'euros. Une alliance avec un industriel étant par ailleurs en vue. C3D dans l'incapacité de redresser la situation en 2002 décide la cession des 79 % du capital du groupe d'ingénierie Egis (549 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2001, 3.700 personnes). Alors que cette dernière est entrée en négociations exclusives avec l'Américain Aecom pour lui céder ses parts, Matignon s'est récemment saisi du dossier, alertés par plusieurs parlementaires et élus locaux émus de voir un grand opérateur français du secteur passer entre les mains d'un étranger. Il n'en fallait pas davantage pour que trois acteurs français s'engouffrent dans la brèche et préparent une offre concurrente.

Les pouvoirs publics ont imposé une remise à plat du dossier Egis en demandant à la Caisse des dépôts de geler le processus de vente de sa filiale. C3D s'est finalement résolu à conserver la majorité du capital de la société, afin d'empêcher sa vente à l'étranger et de maintenir l'entreprise dans le giron national.

C3D ne représente en soi aucun projet industriel cohérent puisque ses participations découlent de la banalisation aujourd'hui de l'intervention historique de l'Etat, nécessaire trente ans plus tôt. Il n'y a pas de véritables complémentarités entre ces métiers. Le lien qui unit les différentes branches d'activité n'est que purement financier. Les métiers du conseil, les services immobiliers, la gestion d'équipement de loisirs, la gestion privée de transports publics ont des ressorts très différents, obéissent à des stratégies de marché très différentes. Rien ne justifie aujourd'hui que l'Etat reste opérateur dans des marchés devenus purement concurrentiel.

L'avenir de chacune de ses entités est spécifique nécessitant un traitement au cas par cas. Ce qui implique d'avoir une vision stratégique et une politique de développement dans tous les métiers. Cela revient pour la CDC à mener de front la politique d'acquisition et d'intégration de tous ces métiers dans le marché concurrentiel européen.

L'Etat n'ayant plus de vocation à intervenir, la Caisse doit se désengager des secteurs concurrentiels de sa filiale C3D. Nous proposons une évolution différente pour chaque branche d'activité. Les filiales ont vocation à s'intégrer pleinement dans l'environnement de marché dans lequel elles évoluent.

#### *L'évolution du capital de la CNP vers un meilleur projet industriel*

Dans le cadre du pacte d'actionnaires conclu lors de l'introduction en bourse de CNP-Assurances, l'Etat, la Caisse des dépôts et consignations, la Poste et les Caisses d'épargne se sont concertés pour renforcer le projet de développement de la CNP. Les relations capitalistique ont été réaménagées en décembre 2000. Le groupe des Caisses d'épargne a porté sa participation à 18 % par acquisition respectivement de 3 %, 2 % et 0,5 % du capital de CNP auprès de la Caisse des dépôts, de la Poste et de l'Etat. La répartition du capital est désormais la suivante : la Caisse des dépôts détient 37 %, La Poste 18 %, le Groupe Caisse d'épargne 18 %, l'Etat 1 %, d'autres partenaires 4 %, et 22 % en bourse. Le pacte entre les actionnaires qui contrôlent la CNP prends fin en 2003, année qui sera donc riche en réflexion sur le sujet.

Avec 37 %, la CDC est l'actionnaire de référence pour le contrôle du premier assureur français avec quatorze millions d'assurés. Une partie de ses employés sont des fonctionnaires mis à disposition par la CDC jusqu'en 2008. Un débat au sein de la CDC concernant les activités de la CNP a conclu à leur nature purement concurrentielle, ainsi que sur l'absence de mission de service public.

De manière paradoxale, la CNP, SA cotée en bourse, se trouve enserrée dans un schéma de distribution particulier. La CNP ne possède pas de réseau d'agents. Son chiffre d'affaires est réalisé à hauteur de 80 % avec la Poste et le groupe Caisse d'épargne. La CNP concurrence les compagnies d'assurance-vie sur tous les segments de clientèle. Elle est aussi un client important de la CDC en matière de gestion d'actifs financiers.

L'évolution du capital, fonction d'une cession de la participation de la Caisse des dépôts, doit s'inscrire dans un projet industriel abouti. Selon un premier scénario, cette évolution de la structure du capital de la CNP est souhaitable vers ses partenaires historiques la Poste et/ou la Caisse d'épargne pour lui faire profiter pleinement de leur réseau de distribution. Il est normal que la Caisse d'épargne et la Poste soient en priorité dans les choix stratégiques de la CNP. Même s'ils sont concurrents, ils ont intérêt mutuel à rester ensemble actionnaires sous peine de destruction de valeur.

Le deuxième scénario verrait se dessiner un adossement capitalistique à un partenaire banquier selon le modèle de la " bancassurance " pour constituer une gamme de produits financiers disposant d'une grande puissance de feu.

Sa diversification géographique qui est nécessaire pour garantir sa pérennité a déjà commencé par la voie de partenariats sélectifs. Les activités de CNP Assurances se développent en Italie, au Portugal, en Argentine, au Royaume Uni, au Brésil et même en Chine.

Mais, cette ambition de développement international, la CNP ne peut la réaliser seule. Le titre, aujourd'hui sous valorisé en bourse, empêche toute politique de développement par croissance externe. Si les alliances peuvent être de nature contractuelle, la CNP ne peut éviter une grande alliance capitalistique avec un acteur de taille au niveau européen par la voie d'échange de participation par exemple.

## **PERSPECTIVES : LA QUESTION DE L'AVENIR DE LA BRANCHE SERVICES FINANCIERS DE LA POSTE**

Cette nouvelle configuration du pôle financier public nous conduira tôt ou tard à aborder la question des services financiers de la Poste. En effet, les rapports rendus par le sénateur Gérard Larcher sont préoccupants sur la capacité de l'établissement à faire face aux enjeux et à relever les défis auxquels il sera confronté dans les années à venir.

Très exposée, La Poste se trouve dans une situation qui se fragilise au fil du temps. D'abord pour des causes externes, c'est une concurrence exacerbée par les progrès réalisés dans les nouvelles technologies et l'émergence d'opérateurs privés en bonne position sur le marché. Il s'agit aussi de la menace de la réglementation européenne qui aboutit, par échéances programmées, à une restriction progressive du monopole du courrier (75 % de l'activité aujourd'hui, 50 % en 1998, 33 % en 2003) et à une interdiction de fait de profiter de ce monopole pour financer d'autres missions d'intérêt général.

Les handicaps internes sont tout aussi considérables : le poids des charges résultant de l'entretien d'un immense réseau immobilier, du paiement de la totalité des pensions de retraite des anciens postiers. Et ces charges pèsent sur les comptes de la Poste dans un contexte où ses marges de manœuvre financières disparaissent progressivement. A ces prévisions pessimistes s'ajoutent des rigidités structurelles et sociales, des pesanteurs organisationnelles qui constituent des facteurs aggravant. hypothèquent son avenir. En Europe, le mouvement de rationalisation juridique de l'exercice de cette activité largement prend du retard sur les évolutions économiques actuelles du secteur Postal. Le développement de la messagerie et de la logistique,

marque l'entrée du secteur postal dans la mondialisation, la nécessité d'acquérir une taille critique et un réseau à l'échelle planétaire, une structure capitalistique permettant de réaliser des opérations de croissance externe et des alliances stratégiques.

Dans le secteur de la “ banque Postale ”, le jeu concurrentiel européen promet une véritable intensification. De nombreux établissements s'y prépare déjà et engage de profondes réformes. En la matière, la Poste prend du retard dans le rythme de la conduite du changement vers ce nouvel horizon.

La poste ne dispose toujours pas aujourd'hui des moyens nécessaires pour garantir son avenir à terme. Très concurrencée sur ses activités de “ banque postale ”, elle dispose d'activités financières qui n'ont ni les moyens ni les fondamentaux permettant d'envisager une défense et une consolidation et de ses parts de marché. De plus, la poste ne possède pas la clientèle qui lui donnerait l'assise suffisante pour pérenniser son activité.

Le statu quo actuel ne peut conduire qu'à l'affaiblissement progressif de ces activités dans le temps et réduire ainsi leur contribution aux résultats de la Poste. C'est la menace d'une mort lente qui plane sur un établissement marginalisé. On ne peut laisser dépérir les activités financières de la Poste, la situation est appelée à évoluer. A fortiori, la structure organisationnelle de la Poste autorise un désengagement de ses activités financières sans l'affaiblir. Enfin, ces activités ne peuvent pas rester isolées dans la recomposition du marché français et européen. Inéluctablement, se posera la question d'une éventuelle alliance et des modalités selon lesquelles elle pourra se réaliser. La Poste doit régir face à ces différentes menaces en saisissant les opportunités qui s'offrent à elle.

Le décret du 28 février 2000 a modifié quelque peu l'organisation des services financiers de la Poste à travers la création d'une filiale, Efiposte chargé de la gestion de la trésorerie et des

comptes courants de l'établissement. Si toute activité bancaire lui est interdite, l'essentiel des fonds collectés transite en flux de trésorerie par ce nouvel établissement. Il n'y a donc qu'un pas franchir pour lui autoriser la gestion des fonds collectés et sa transformation en banque postale. En effet, la logique industrielle conduit naturellement l'établissement à revendiquer le modèle de banque classique universelle.

C'est pourquoi une étude doit être menée sur un projet industriel portant sur les activités bancaires de la Poste pour garantir son développement dans de bonnes conditions, et ainsi préserver ses chances pour l'avenir. Le contenu du cahier des charges et le contrat de plan de la Poste qui lui interdisent de proposer à ses clients des produits bancaires sont appelés à évoluer.

La Poste est un partenaire de longue date de la Caisse des dépôts et du groupe des Caisses d'épargne, notamment au sein de la Caisse Nationale de Prévoyance dont elle distribue les produits. Elle partage le monopole de la collecte du Livret A avec les Caisses d'épargne. L'activité des services financiers de La Poste devra trouver une articulation dans ce schéma industriel croisé. L'alliance Eulia entre les Caisses d'Épargne et la Caisse des Dépôts qui n'est pas une simple finalité ou une situation figée, annonce la naissance d'un véritable pôle bancaire auquel d'autres partenaires pourraient s'arrimer. Pourquoi dès lors ne pas envisager d'étudier un rapprochement ?

---

## **Précédentes parutions de *Nouvelles Visions***

**éditées par la Fondation Concorde**

### **en 2001,**

janvier : *La Mondialisation - Un monde nouveau, une chance pour l'avenir.*

avril : *L'Administration du nouveau siècle - Les nécessaires réformes.*

mai : *L'Environnement, nouvelle frontière politique.*

juin : *Une fiscalité pour une France ouverte - Moins d'impôts pour chaque Français.*

octobre : *Revitaliser l'économie d'en-bas - Décentraliser l'initiative, libérer les énergies.*

novembre : *Pour un ministère du développement durable - Contribution d'un groupe du Corps des mines pour la réforme de l'Etat.*

### **en 2002,**

janvier : *Mobiliser la société civile - Fondations et associations au service de l'intérêt général.*

février : *Définir une stratégie de défense et de sécurité  
après le 11 septembre 2001.*

mars : *EDF : libérer l'énergie, garantir l'avenir  
(1ère édition).*

avril : *Les dangers de l'appropriation de l'Administration  
par un parti - Recensement des nominations  
politiques dans la haute administration.*

juin : *EDF : libérer l'énergie, garantir l'avenir  
(2ème édition).*

octobre : *Caisse des Dépôts et Consignations - Repenser  
le rôle de l'établissement et sa place dans le  
secteur financier public.*

novembre : *Retour à la compétitivité ou régression sociale  
- l'état de la France et les 35 heures.  
(à paraître)*

---

