

Des modes de gouvernance exigeants

La Caisse des Dépôts s'efforce de faire progresser les principes et pratiques de bonne gouvernance, pour elle-même, vis-à-vis de ses filiales et participation stratégique, et en tant qu'investisseur institutionnel. Concernant sa propre gouvernance statutaire, sa Commission de surveillance – adossée au Parlement – constitue l'un des fondements. La Caisse des Dépôts assure un pilotage stratégique et financier renforcé, notamment de ses participations, veille à une bonne gouvernance opérationnelle, à l'amélioration de sa propre performance interne et à la diffusion de la démarche développement durable au sein du groupe. Ses parties prenantes sont nombreuses et très diverses : chaque métier ou entité du groupe organise ses relations avec les parties prenantes concernées.

Contrôle exercé sur la Caisse des Dépôts

« Dépositaire général au nom de l'Etat », la Caisse des Dépôts dispose depuis 1816 d'une instance de contrôle proche de celles que préconisent aujourd'hui tous les rapports sur la gouvernance. La gouvernance de la Caisse des Dépôts repose en effet sur les relations entre, d'une part, la Commission de surveillance, instance de contrôle de l'institution « placée de la manière la plus spéciale sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative » par la loi de 1816 et, d'autre part, la Direction exécutive de l'Etablissement : un directeur général nommé, depuis la loi du 8 août 1994, pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois, par décret pris en Conseil des Ministres. Responsable de la gestion des fonds et des valeurs de la Caisse des Dépôts, le directeur général est assisté de cinq directeurs et préside le Comité de direction de l'Etablissement public et le Comité de direction groupe. En tant que groupe public, la Caisse des Dépôts se situe dans le périmètre de contrôle de la Cour des comptes dont les recommandations font l'objet d'un point annuel en Commission de surveillance.

Présidée par un député, la Commission de surveillance comprend douze membres dont quatre parlementaires. Elle a adopté en 2003, en plein accord avec le directeur général, un règlement intérieur qui définit ses droits et devoirs, revu annuellement en tant que de besoin. La Commission s'est réunie 21 fois en 2005 et s'est appuyée sur les deux comités spécialisés, créés en son sein : le Comité d'examen des comptes et des risques, réuni huit fois, et le Comité des fonds d'épargne, réuni cinq fois.

■ Composition de la Commission de surveillance

- 3 députés (parmi lesquels le président) et 1 sénateur
- 2 conseillers d'Etat et 2 conseillers à la Cour des comptes
- Le gouverneur de la Banque de France
- Le directeur du Trésor
- Le président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris
- Le président du Conseil de surveillance de la Caisse nationale des caisses d'épargne (CNCE)

■ Une vocation historique

« Maintenir l'inviolabilité des fonds qui lui sont confiés par les citoyens »

La loi de Finances du 28 avril 1816, titre X, articles 98 à 115, crée un établissement spécial sous le nom de « Caisse des dépôts et consignations ». Adoptée dans le cadre de la constitution de l'époque, cette loi institue la Caisse des Dépôts dépositaire générale au nom de l'Etat, et la place « de la manière la plus spéciale sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative », avec un statut particulier destiné à assurer à sa gestion une garantie d'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif, notamment en la faisant relever du Parlement par l'intermédiaire de la Commission de surveillance. Celle-ci établit un rapport annuel sur la direction morale et la situation matérielle de l'Etablissement qu'elle adresse au Parlement à la fin de la session ordinaire (voir : <http://www.caissedesdepots.fr>).

D'abord destinée à susciter la confiance du public et à convaincre le citoyen que l'Etat peut être un dépositaire digne de foi, la Caisse des Dépôts devient vite un acteur majeur de la modernisation du pays : grandes infrastructures, logement social, développement territorial.

La loi de Finances du 28 avril 1816 indique que les membres de la Commission de surveillance « vérifieront, toutes les fois qu'ils le jugeront utile, l'état des caisses, la bonne tenue des écritures et tous les détails administratifs », et l'ordonnance du 22 mai 1816 stipule que le directeur général « donnera à la Commission de surveillance, toutes les fois qu'elle le requerra, tous les documents et renseignements qu'elle jugera utiles pour sa surveillance ».

■ Serment du directeur général devant la Commission de surveillance

« Je jure de me conduire avec honneur et probité dans l'exercice de mes fonctions, d'exécuter et faire exécuter par mes subordonnés les lois et règlements concernant la Caisse des dépôts et consignations, dont la direction m'est confiée, et de maintenir de tout mon pouvoir l'inviolabilité de cette Caisse. »

Des modes de gouvernance exigeants



Pilotage stratégique et financier

Au service de la mise en œuvre des orientations stratégiques de la Caisse des Dépôts, le pilotage stratégique et financier du groupe s'appuie sur une Direction qui assure quatre missions principales :

- sécurité des comptes et des résultats ;
- gestion du portefeuille d'actifs et gestion actif-passif ;
- pilotage stratégique et financier des filiales ;
- rôle de coordination et d'impulsion stratégique sur les grands dossiers de développement du groupe.

Elle conduit notamment le processus de planification stratégique au niveau de chaque filiale et de chaque métier de l'Etablissement public, qui débouche sur des lettres annuelles d'objectifs. Elle assure le suivi de la réalisation des objectifs et des prévisions de résultats financiers du groupe. Les instances collégiales de décision et de gouvernance, renforcées ces dernières années, sont présidées par le directeur général :

- le Comité des comptes, qui assure le suivi prévisionnel du résultat social et du résultat consolidé du groupe ;
- le Comité des engagements, qui examine et décide les grands projets de développement ou de désengagement.

Concernant la gouvernance et la transparence vis-à-vis de ses intérêts d'actionnaire, la Caisse des Dépôts a également créé en 2004 un Comité consultatif ouvert à des personnalités indépendantes. (voir chapitre Investisseur responsable).

■ Les orientations stratégiques du groupe

Le plan stratégique est fondé sur la préservation des intérêts patrimoniaux publics et la réalisation d'investissements utiles à l'économie du pays. Il vise le renforcement des missions d'intérêt général de l'Etablissement public et l'accompagnement de ses filiales :

- gestionnaire de l'épargne réglementée des Français et de fonds protégés par la loi ;
- premier financeur du logement social locatif ;
- opérateur de régimes de retraites publics ;
- acteur majeur de la décentralisation et partenaire des collectivités locales, à la fois comme investisseur et comme opérateur à travers ses filiales ;
- investisseur de long terme dans les sociétés cotées et non cotées (capital investissement).

Contrôle des risques et déontologie

La Caisse des Dépôts a défini son organisation du contrôle interne par référence aux principes de la Place et aux recommandations du Comité de Bâle, repris par la directive européenne d'adéquation des fonds propres des établissements financiers.

► Risques et contrôle interne

Par suite des décisions du directeur général, le règlement CRBF 97-02 constitue la référence principale quant au contrôle interne du groupe. Celui-ci prend également en compte des réglementations émanant de l'Autorité des marchés financiers, ainsi que la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003.

Le dispositif de contrôle interne s'appuie sur deux niveaux :

- le premier regroupe tous les contrôles exercés au sein de chaque entité du groupe, qui permettent de s'assurer de la régularité des opérations traitées. Ces contrôles permanents obéissent à des principes de séparation de fonctions, de respect des délégations de pouvoirs et de signature, ainsi que d'exhaustivité et de régularité de l'enregistrement des opérations traitées et des flux générés ;
- le deuxième, de contrôle interne, est exercé par le directeur de la Direction des risques et du contrôle interne, avec le concours des membres du Comité de direction et par un réseau de contrôleurs des risques au sein des métiers.

Les responsables des risques et du contrôle interne au sein des métiers sont indépendants des services opérationnels et rattachés au plus haut niveau du métier. Ils sont chargés de mettre en place au sein du métier le dispositif de contrôle et supervisent le dispositif de contrôle interne de premier niveau de leur métier.

La Direction des risques et du contrôle interne s'assure de manière régulière de la validité et du respect de l'ensemble du dispositif et en rend compte périodiquement aux organes exécutifs et délibérant du groupe. Elle recourt, à cet effet, aux conclusions des missions conduites par les auditeurs internes, les auditeurs externes et les différents corps d'inspection. Par ailleurs, pour les risques financiers des métiers de l'Etablissement public, elle peut être amenée à exercer directement le contrôle sur les services opérationnels. Un rapport spécifique sur la gouvernance et le contrôle interne est annexé au rapport statutaire au Parlement :

(http://www.caissedesdepots.fr/FR/informations_financieres/index.php).

Des modes de gouvernance exigeants

En 2005, les évolutions marquantes ont concerné la Direction des services bancaires (sécurisation des comptes réglementés et prévention des cas de fraude), la Direction du développement territorial (sécurisation de ses investissements immobiliers), la Direction des retraites (intégration d'activités nouvelles), la Direction des fonds d'épargne (déploiement de bases de données d'incidents et mise en place des comités de risques opérationnels). De plus, la filière Maîtrise des risques physiques et environnementaux a notamment élaboré une cartographie des risques pour l'environnement.

► Déontologie et lutte contre le blanchiment

La Caisse des Dépôts dispose d'une charte de déontologie remise à chaque personne embauchée. Le service déontologie suit les opérations sur titres des collaborateurs occupant des fonctions sensibles, encadre la circulation de l'information privilégiée (tenue de la liste d'interdiction), veille au reversement des jetons de présence. Il coordonne également les actions de lutte anti-blanchiment au sein du groupe et effectue des actions de formation et de sensibilisation à la déontologie et à la lutte anti-blanchiment de ses collaborateurs, de ses préposés du Trésor public et des professionnels concernés (notaires, auxiliaires de justice et administrateurs judiciaires...). La Caisse des Dépôts effectue également les contrôles répondant aux critères de TRACFIN.

La charte de déontologie, constituée par l'Arrêté du directeur général du 22 septembre 1999, rappelle la spécificité du groupe Caisse des Dépôts et ses valeurs telles que le devoir de service exclusif, la confidentialité, le respect des obligations légales et professionnelles, le souci du long terme et du développement durable et l'attention portée à l'intérêt de ses clients et de ses partenaires.

■ Lutte contre le blanchiment

La Direction des services bancaires a poursuivi ses actions d'accompagnement de ses clients dans la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme. En avril 2005, elle a ainsi réalisé et diffusé une plaquette de vulgarisation pour les professions juridiques ; en septembre, un *vademecum* destiné aux administrateurs et mandataires judiciaires a été élaboré, qui a pour objectif de rendre plus concrète la mise en œuvre des dispositions actuelles au regard des spécificités de cette profession. Elle a également poursuivi son action de formation de ses collaborateurs du siège et du réseau du Trésor. Elle a défini les modalités d'automatisation de ses contrôles des flux financiers et de sa base clients : la mise en place de ce dispositif est prévue courant 2006. Elle a finalisé et diffusé le plan de contrôle des chèques conformément au référentiel sécurité défini par la Banque de France.

► Audit interne

La stratégie résolue de développement et de croissance des activités du groupe est entourée de dispositifs de pilotage et de contrôle performants, notamment un réseau d'audit interne doté d'une charte – en cours de refonte – et régulièrement missionné.

► Rémunérations des dirigeants

Dans l'esprit de la loi NRE qui impose la publication des rémunérations des mandataires sociaux, la Caisse des Dépôts indique dans son bilan social le montant des dix plus hautes rémunérations (elles ont représenté 2,78 M€ en 2005). Elle impose le reversement des jetons de présence perçus par ses dirigeants en tant que membres de conseils d'administrations (voir chapitre Investisseur responsable).

Pilotage économique de l'Etablissement public

La Caisse des Dépôts a poursuivi et intensifié en 2005 son action pour optimiser sa performance et ses coûts et garantir ainsi les conditions de son développement futur. Il s'agit d'un enjeu majeur pour la Caisse des Dépôts dont le développement pour les années à venir, en particulier dans le champ de ses missions d'intérêt général, dépendra de sa capacité à faire la preuve auprès de ses clients et de ses grands mandants de son efficacité. En 2005, la bonne maîtrise des charges brutes de l'Etablissement public a été confirmée, avec une progression annuelle contenue à 1% depuis trois exercices, via le rééquilibrage des fonctions, le pilotage des effectifs, les dépenses de fonctionnement. Afin de réduire le poids de ses fonctions support, les efforts ont porté sur le redéploiement des effectifs vers les activités opérationnelles en développement, l'optimisation de la gestion immobilière et la mise en place d'une politique d'achats plus efficace. Les modalités du pilotage économique et budgétaire ont ainsi été profondément revues afin de passer d'une logique administrative de gestion des moyens à une logique de pilotage par objectifs et résultats.

Des modes de gouvernance exigeants

Management du développement durable

Pour tenir compte de la grande diversité de ses métiers et de l'autonomie de ses filiales, la Caisse des Dépôts a retenu le principe d'un département développement durable fonction support, fournisseur de veille, apporteur d'expertise et d'innovations pour la prise en compte des impacts spécifiques à chaque entité, qu'il accompagne dans la mise en place des actions environnementales ou sociales. La coordination de la démarche développement durable globale est assurée par un membre du Comité de direction, directeur à la Caisse des Dépôts. Le département développement durable est constitué d'une équipe de cinq personnes, et dispose, le cas échéant, de l'expertise de la filiale Novethic (neuf personnes) dans les domaines de l'investissement socialement responsable et de la responsabilité sociale des entreprises. Les principaux enjeux de développement durable, les objectifs et réalisations sont présentés en introduction du présent rapport. La Mission climat, entité transversale aux services de la Caisse des Dépôts (quatre experts et des chercheurs associés), est rattachée au département développement durable depuis 2005.

► Ecoute des parties prenantes

La problématique des parties prenantes se pose de manière tout à fait spécifique à la Caisse des Dépôts, en tant qu'établissement financier public dont la vocation d'utilité au service du pays s'est considérablement élargie et diversifiée au cours de son histoire. Un cadre de réflexion identique à celui d'une grande entreprise privée par exemple, ne se révélerait pas pertinent, même si certaines catégories de parties prenantes peuvent être les mêmes. La relation aux actionnaires n'a ainsi pas de signification pour un établissement public *sui generis* créé par la loi, mais elle concerne ses filiales de droit commun ; la gouvernance publique de la Caisse des Dépôts est en revanche un enjeu.

De même, si la culture du service est forte, la notion de client doit être adaptée pour certaines activités. Un médiateur existe, qui peut intervenir dans les différends entre le groupe et ses clients. La Caisse des Dépôts a également tissé des partenariats de long terme avec ses clients et partenaires traditionnels (Conseil supérieur du notariat, Union des fédérations d'organismes HLM, Association des Maires de France...). Dans les métiers les plus concernés, les démarches qualité visent à progresser dans les relations avec les clients et les partenaires (baromètres de satisfaction, certification des activités selon des référentiels métiers ou selon le modèle ISO 9000).

La Caisse des Dépôts apporte son appui à certaines associations dans lesquelles s'organisent des dialogues entre les parties prenantes et participe activement à leurs travaux (Comité 21, OREE, Entreprises pour l'environnement, ORSE...). En 2005, elle a sollicité le regard de diverses personnalités sur son action et mené une étude d'image. En matière d'information, les opportunités d'échanges offertes aux parties prenantes sur les domaines d'intervention de la Caisse des Dépôts sont nombreuses et très diversifiées (conventions, forum, etc.). Dans la pratique, chaque métier ou entité du groupe organise ses relations avec les parties prenantes concernées. Les relations sociales internes et les relations fournisseurs, sont détaillées dans le chapitre 6 du rapport.

► Trois regards de personnalités sur la Caisse des Dépôts

La Caisse des Dépôts a organisé le 30 novembre 2005 une convention réunissant les cadres dirigeants et à haut potentiel du groupe sur les thèmes de la performance et des perspectives de développement. Les débats ont été éclairés par des témoignages de dirigeants de grands groupes et d'experts parmi lesquels : Michel Pébereau (BNP Paribas), Raymond Soubie (Altédia) et Jean-Paul Bailly (La Poste).



■ Michel Pébereau, Président de BNP Paribas

Mission : « Servir l'intérêt général »

« La Caisse des Dépôts n'a pas d'autre raison d'être que de servir l'intérêt général. Pour autant, celui-ci ne s'exerce pas seulement dans ses missions de service public puisque l'Etablissement public est investisseur et gère des participations, et que les activités des filiales s'inscrivent le plus souvent dans un objectif d'intérêt général. Le distinguo pertinent serait celui qui différencierait les missions propres à la Caisse des Dépôts de celles qui lui sont déléguées par une collectivité publique et qui doivent résulter d'un contrat définissant précisément les objectifs, les moyens alloués et la rémunération afférente. La Caisse des Dépôts est aujourd'hui attendue sur de nombreux et vastes champs d'action où sa légitimité est entière : les retraites, les prestations sociales et, bien sûr, le développement local. Dans le domaine concurrentiel, elle n'a pas vocation à être un opérateur pérenne, mais un incubateur. Ce rôle ne peut ainsi être que temporaire et déboucher le moment venu sur une responsabilité d'actionnaire soucieux d'éliminer tout risque de distorsion de concurrence. »

Des modes de gouvernance exigeants



■ **Raymond Soubie**, Président-Directeur général du groupe Altédia
Atouts: « Allier légitimité publique et efficacité »

« La Caisse des Dépôts demeure dans une certaine situation de confort qui n'est pas de nature à susciter le mouvement. Pourtant, une entreprise n'est dynamique que lorsqu'elle a un projet d'avenir et qu'elle veut démontrer sa capacité à l'assumer. Dans un contexte général de rénovation du fonctionnement de l'Etat qui externalise certains métiers, la Caisse des Dépôts est admirablement placée. Pour être gagnante, il lui faut allier une légitimité publique incontestée à une véritable efficacité. Il n'y a pas de contradiction entre les intérêts publics et les programmes de performance, ces derniers pouvant au contraire conforter les premiers. La Caisse des Dépôts, reconnue comme un grand acteur public, voit aujourd'hui ses champs d'action s'élargir : il lui suffit de prouver son efficacité, d'abord à elle-même, avant de pouvoir se dire efficace pour les autres. »



■ **Jean-Paul Bailly**, Président du groupe La Poste
Performance: « Les ingrédients de la modernisation »

« La performance n'est pas incompatible avec des missions d'intérêt général, bien au contraire. A condition qu'elle soit mise au service d'une vision stratégique, d'une ambition qu'il convient de faire partager à tous. Pour mener la politique de modernisation du groupe La Poste, il a fallu inclure toutes les dimensions du projet : industrielle, managériale, économique ou encore marketing. Il a fallu également intégrer les valeurs essentielles que sont le dialogue social et le dialogue territorial. C'est ainsi que le changement est devenu possible. La Poste est progressivement passée à une organisation par activité, avec une ligne hiérarchique plus courte, un allègement des niveaux fonctionnels, la mise en place de contrats d'objectifs et de modes d'évaluation, une modification en profondeur de la philosophie du management basée dorénavant sur la confiance et l'exigence. En bref, une organisation désormais décentralisée, responsabilisante et réactive dans l'ensemble de l'entreprise. »

■ L'image de la Caisse des Dépôts *

La connaissance de la Caisse des Dépôts reste encore souvent floue ou partielle.

Son image est ressentie comme atypique, originale, en tout cas unique. Sa culture duale est soulignée. Le sentiment est cependant partagé que, depuis l'arrivée de la nouvelle équipe dirigeante, « les choses bougent » dans un sens jugé positif. On note aussi une rationalisation de l'organisation et une gestion aujourd'hui proche de celle d'une grande entreprise privée, d'où une optimisation des coûts et une amélioration de la rentabilité.

La Caisse des Dépôts semble gagner en autonomie vis-à-vis de l'Etat.

Sa stratégie se clarifie, de même que ses relations avec les grands groupes industriels, grâce à la création du Comité consultatif de gouvernance.

Tous les enquêtés se déclarent satisfaits de sa mission de gestion de fonds et de régimes de retraite.

Il en va de même de son rôle d'investisseur d'intérêt général, où les attentes sont particulièrement fortes. Les avis sont plus partagés sur son rôle d'investisseur dans les entreprises du CAC 40 : la majorité des enquêtés le juge légitime et important pour l'économie française ; certains, au contraire, estiment qu'il n'a pas de sens dans un environnement mondialisé, ou alors y voient des subventions d'Etat déguisées.

Le rôle spécifique d'incubateur de la Caisse des Dépôts est considéré par tous comme primordial.

On attend d'elle qu'elle continue à initier et à permettre de créer et d'innover. Un rôle de régulation et de compensation lui est aussi attribué. Elle prend des risques que d'autres ne prennent pas.

Mais les élus se font l'écho d'un certain repli dans le domaine des missions de conseil et d'assistance technique, au profit d'un rôle plus exclusivement financier.

Pour eux, la Caisse des Dépôts semble se rapprocher de plus en plus d'une banque classique, et ce n'est pas du tout ce qu'ils attendent d'elle.

Si les relations avec les directions régionales sont très majoritairement bonnes et la qualité du travail reconnue, certains se plaignent de lourdeurs, de manque de réactivité, d'une carence d'anticipation, d'un taux d'emprunt parfois élevé.

** L'institut CSA a conduit cette étude qualitative entre juillet et septembre 2005, sur la base de 44 entretiens réalisés auprès de personnalités (parlementaires, élus locaux, pouvoirs publics, partenaires, monde de la finance et des grandes entreprises, journalistes).*