

PETIT LIVRET D'IDENTITÉ DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

TEXTES STATUTAIRES ET SIGNES PARTICULIERS

Le statut et les modalités d'organisation de la Caisse des dépôts et consignations passent, généralement, pour présenter de redoutables difficultés de compréhension. Les pages qui suivent voudraient offrir un bref mode d'emploi de cette institution dont les textes organiques n'ont pas varié depuis cent soixante-quinze ans. Elles sont le résultat d'une compilation et d'une synthèse des nombreux documents juridiques et institutionnels qui ont été publiés, depuis les premières années de la création¹. Des citations de personnalités historiques illustrent ce petit précis qui n'engage, en aucun cas, l'institution.

37

J.M. Thiveaud
Conseiller historique
de la Caisse des dépôts et consignations.

¹ J. Dumesnil, Lois et règlements de la Caisse des dépôts et consignations, etc., Paris, Vidécoq et al., 1839. Deuxième édition revue et corrigée, Paris, Librairie générale de jurisprudence, 1853.

René Guillemot, Traité des consignations, Paris, Cercle des sociétés savantes, 1868.

M. Block, Dictionnaire de l'administration française, Paris, Berger-Levrault, 1878.

Charles Bormot, La Caisse des dépôts et consignations, Paris, Paul Dupont, 1886.

M. Barthes, Guide pratique des services de la Caisse des dépôts, Paris, Berger-Levrault, 1897.

T. Huet et P. Varnier, Manuel du service des consignations, Paris, Larose, 1898.

A. Delatour, Caisse des dépôts et consignations, Paris, Berger-Levrault, 1906.

A. Girault, Manuel de législation financière, Paris, 1924.

P. Solanet, La Caisse des dépôts et consignations, Paris, Sirey, 1943.

M. Pomey, "Le Statut de la Caisse des dépôts", La Revue administrative, 1975.

H. Plesse, Le Contrôle financier de la Caisse des dépôts, Paris, Université de Paris 2, 1977.

*OBJET DE LA CAISSE DES DÉPÔTS
ET CONSIGNATIONS*

La Caisse des dépôts a pour mission de recevoir, conserver et rendre les valeurs qui lui sont confiées, en ayant assuré leur fructification. Elle remplit cette fonction sous le contrôle du pouvoir législatif - sous sa propre responsabilité et sous la garantie de l'Etat. Comme son nom l'indique elle ne s'acquitte pas seulement du service des consignations, sa mission est plus étendue, elle représente l'Etat depositaire, comme le Trésor est l'Etat débiteur et créancier. Elle recueille les consignations et les dépôts obligés par décision législative ou réglementaire. Elle a été autorisée par la loi de fondation à recevoir les dépôts volontaires des particuliers, personnes physiques ou morales. Dans tous les cas et par définition, les consignations et les dépôts sont des fonds privés qui mettent en cause, selon l'article 30 de la Constitution de 1814 comme selon l'article 34 de la Constitution de 1958, " les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ". La Caisse des dépôts et consignations est donc le depositaire général de la Nation, l'unique depositaire légal et obligatoire. Par extension de son rôle de depositaire et en vertu de ses garanties statutaires, la Caisse des dépôts s'est vu, au fil des temps, confier la gestion d'autres fonds privés dont la sauvegarde importe à l'intérêt général, que leur destination ne permet pas de verser dans les caisses du Trésor et dont la gestion est soumise à une réglementation spéciale. Les dépôts et consignations constituent les " services propres " à l'établissement, fixés et réglés par les textes fondateurs et statutaires, les autres fonctions sont les " services gérés " pour le compte de la puissance publique. En 175 ans, le volume et l'ampleur des fonctions secondaires (fonds d'épargne, de prévoyance, de retraite, de garanties diverses, etc.) a dépassé incommensurablement les tâches initiales. Les fonds ainsi gérés sont considérables et leur conservation comme leur fructification réclame toujours plus toutes les garanties d'indépendance dans la confiance du citoyen et de l'Etat. La Caisse investit ces capitaux soit par intervention sur les marchés financiers, soit par voie de prêts aux collectivités publiques ou à l'économie. Elle exerce une action permanente de transformation, elle place les dépôts à vue en valeurs sûres de long terme, elle garantit la sécurité et la production des fonds en transformant la somme des intérêts particuliers en emplois visant l'intérêt général. Selon les vœux de ses fondateurs en 1816, la Caisse des dépôts et consignations est le gardien et le garant de l'épargne des Français, épargne individuelle des citoyens et prévoyance collective. Ainsi, et comme l'avaient imaginé les créateurs, héritiers des Lumières, elle est également un instrument de régulation des marchés, un tuteur du crédit public, un auxiliaire du développement économique et social. Au milieu de l'extrême diver-

sité des attributions de la Caisse des dépôts et des capitaux qu'elle gère, deux traits communs retiennent l'attention : quelle que soit l'origine des fonds, ils sont toujours remis à titre de dépôt et restent à la disposition des déposants ; quelle que soit la variété des services, ils relèvent tous d'une seule et même direction, gage de l'indépendance et de l'autonomie de gestion, garante de la sécurité des dépôts et de l'utilité publique des placements.

Cet argent mis en dépôt, ne croyez pas qu'il y soit dans l'oisiveté, perdu pour le commerce, entassé par piles comme dans la cachette de l'avare. Il passe, au contraire, dans la circulation sous mille formes diverses, recouvrable néanmoins à courtes échéances, avec les plus fortes garanties.

On a voulu qu'elle eût une vie propre, autonome, des finances absolument indépendantes de celles de l'Etat, et pouvant offrir aux déposants une sécurité absolue, alors même que les finances de l'Etat éprouveraient les plus sérieux embarras.

Baron Charles Dupin, député, 1845

Lorsque la Caisse a été établie... on a pensé surtout qu'il importait de rassurer les individus contre l'emploi qu'on pourrait songer, dans les temps de détresse, à faire de ces dépôts pour les dépenses publiques.

Jean Lacave Laplagne, ministre des Finances, avril 1837

39

La Caisse des dépôts n'est pas la moins fidèle à sa vocation première. Si le service des dépôts et celui des consignations ne forment plus que deux des quinze services de l'Etablissement cela ne signifie pas que la vieille maison de la rue de Lille fait tout autre chose que ce pour quoi le législateur de 1816 l'a créée. Cela signifie plutôt qu'elle poursuit la même mission dans un monde qui a changé et auquel elle a dû s'adapter.

François Bloch-Lainé, Directeur général, 1960.

LA NATURE JURIDIQUE

La Caisse des dépôts et consignations se distingue par le caractère singulier et spécial de son statut et constitue, à elle seule, " une catégorie d'établissement public " *sui generis* et sans équivalent dans les institutions françaises. De par les textes de 1816, le statut de la Caisse des dépôts et consignations est législatif pour ses activités principales qui sont réglées par la loi elle-même et dont les modalités sont fixées par les ordonnances d'application. Cette définition demeure aux termes de la Constitution de 1958, dans ses articles 34 et 37, comme de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat.

“ Dans la mesure où les fonds qu'elle gère sont des fonds privés, obligatoirement confiés à son monopole de garde et de gestion, elle met en cause **les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales” (art. 34 de la Constitution de la V^e République). ” (M. Pomey). La Caisse des dépôts et consignations est, selon la loi de 1816, un “ établissement spécial ” qui déroge aux règles générales du droit administratif. Longtemps, la Caisse des dépôts a été l'objet de controverses juridiques et on lui disputait sa personnalité propre, distincte de celle de l'Etat. Si la jurisprudence a désormais et définitivement admis la personnalité autonome de l'Etablissement, les définitions demeurent variées et imprécises : “ établissement de crédit public ”, “ établissement financier spécial à caractère législatif ”, “ établissement financier d'intérêt public ”, etc. La singularité et la spécialité caractérisent toujours le statut de la Caisse des dépôts, elles sont le gage de son indépendance et de son autonomie. Mais, presque paradoxalement, cet établissement spécial a une vocation générale de caractère fonctionnel qui la conduit à remplir toute forme de mission à caractère fiduciaire qui réclame une compétence financière ou des garanties statutaires ou ces deux exigences complémentaires. Elle est préposée à la gestion d'un service qui intéresse l'ensemble du pays mais se distingue des autres administrations publiques par l'importance de la fonction de protection qu'elle assure. Un élément statutaire très singulier souligne sa différence par rapport aux institutions publiques. Pour donner une plus grande sécurité aux intérêts privés qui lui sont confiés, pour être ainsi plus proche des citoyens qui déposent leurs biens, la Caisse des dépôts est soumise au droit commun, elle est placée sous la juridiction des tribunaux judiciaires, elle est jugée selon les règles ordinaires. La Caisse des dépôts, quoique partie prenante de l'Etat, est un mandataire légal, justiciable, comme tous les autres mandataires dans l'ordre civil, des tribunaux qui peuvent le condamner (arrêt du Conseil d'Etat du 18 décembre 1862). Cette disposition ne s'applique pas toutefois dans le cas de litiges qui concernent les services gérés pour le compte des départements de l'Etat et où elle relève alors du juge administratif. Etablissement public national à statut législatif spécial, la Caisse des dépôts et consignations, selon les vœux de ses fondateurs et les dispositions du Législateur, se tient ainsi à la charnière des intérêts privés et de l'intérêt général, du domaine public et du secteur privé, de l'Etat et des citoyens.

Bien que la Caisse verse au Trésor les bénéfices nets provenant de ses opérations, c'est cependant un établissement distinct du Trésor; et la preuve, c'est que son budget ne figure pas au budget de l'Etat et n'y est même pas à titre annexe. Elle a la qualité d'établissement public distinct de l'Etat.

M. Aucoc, 1885, "Conférences sur le droit administratif".

La Caisse des dépôts et consignations se présente ainsi, dans son ensemble, comme un organisme d'un caractère tout particulier, spécialement approprié pour remplir la mission de confiance qui lui est dévolue, à savoir l'administration des deniers privés de toute espèce confiés à l'Etat. Les attributions nouvelles qui lui furent successivement ajoutées n'ont en rien altéré ce caractère.

Albert Delatour, (1858-1929), directeur général de la Caisse des dépôts

Les textes constitutifs de la Caisse ne s'expliqueraient pas si elle n'était pas fondamentalement un dépositaire, à la fois dépendant et indépendant du gouvernement, à la fois organisme public et banquier privé.

François Bloch-Lainé, directeur général de la Caisse des dépôts

TUTELLE PARLEMENTAIRE

La loi de 1816 a placé la Caisse des dépôts et consignations "de la manière la plus spéciale... sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative". Cette mesure est singulière qui organise l'établissement sous tutelle parlementaire, seul cas à ce jour dans l'ensemble des institutions françaises. Quoique très originale, cette disposition s'appuie sur une longue tradition et maintes références étrangères. L'origine historique de cette décision trouve ses racines les plus proches dans l'esprit des Lumières, en un temps où la France rêve d'une Constitution parlementaire, où Montesquieu et Rousseau, Condorcet et Mirabeau placent leur confiance dans le Peuple, l'espoir du progrès économique et social dans l'épargne des citoyens contre les pressions de l'impôt, la sauvegarde des finances publiques dans le crédit de la Nation, l'alternative au spectre de la banqueroute dans la foi publique. Si nombre de publicistes cherchent leur inspiration dans les modèles antiques, un exemple voisin soutient aussi leur argumentation, la Banque d'Angleterre créée, en 1694, sous tutelle parlementaire. La faillite des finances royales qui précipite la Révolution et la fin de l'Ancien régime est la plus claire illustration de la nécessité d'une démocratie financière. Plusieurs institutions financières de la Révolution, souvent éphémères, sont ainsi confiées à la garde des élus de la Nation, avant que le Directoire ne manque, à son tour, à la foi et à l'honneur en décrétant la banqueroute des

deux tiers. Après les années de l'Empire, les deux invasions de 1814 et 1815, les durs traités qui avaient mis le pays à rançon, la France avait perdu toute confiance, les ressources subsistaient mais le crédit se refusait. Il importait que les citoyens fussent à l'abri de nouveaux actes arbitraires, il fallait un point d'appui, une force de résistance, hors de portée du pouvoir exécutif, du despotisme et de la licence, la représentation nationale offrait seule cette sécurité. Seuls, les élus du Peuple pouvaient, comme à Rome autrefois, comme à Londres depuis cent ans, garantir la foi publique. Cette tutelle parlementaire s'exerce de plusieurs façons. Au travers de la Commission de surveillance, composée notamment de parlementaires, qui reçoit une sorte de délégation du Parlement pour la surveillance quotidienne et régulière. Au travers du Rapport annuel, présenté au Parlement, sur la direction morale et la situation matérielle de la Caisse des dépôts et consignations. Plusieurs pays étrangers ont adopté la même mesure et placé une Caisse des dépôts, ou son équivalent, sous l'autorité du Parlement : l'Italie, la Belgique, le Portugal, la Grèce, l'Espagne, la Norvège, la Suède, etc. Aux Etats-Unis d'Amérique, la Federal Reserve est, elle aussi, sous contrôle parlementaire.

42

L'autorité législative elle-même exerce sa surveillance sur ces établissements, par une commission composée de délégués des différents pouvoirs...
Antoine Roy, 3 juin 1837

“ Messieurs, la loi fondamentale de l'institution de la Caisse d'amortissement, et de celle des dépôts et consignations, place ces deux établissements, de la manière la plus spéciale, sous la surveillance et la garantie de l'autorité législative... Ce n'est pas au ministre des Finances que cette Caisse rend compte de ses opérations, c'est au Parlement lui-même directement ; vous êtes donc ses seuls contrôleurs, ses seuls supérieurs hiérarchiques... C'est aux deux chambres et non au ministre des Finances que le Conseil de Surveillance vient, chaque année, apporter solennellement son rapport sur sa gestion.
M. Ribot, Président du Conseil, ministre des Finances
Séance du 10 avril 1895

INDÉPENDANCE ET AUTONOMIE

Indépendance et autonomie, deux maîtres-mots qui sous-tendent à la fois l'organisation statutaire et l'histoire quotidienne de la Caisse des dépôts et consignations. Le principe fondamental dont le législateur de 1816 a voulu faire le socle de l'institution est celui de son indépendance absolue, et notamment à l'égard du pouvoir exécutif. Le désordre fatal des finances de l'Ancien régime, la banqueroute révolutionnaire et les exactions de la fin de l'Empire avaient dicté cette exigence fondamentale. Si la France décidait de se doter d'un dépositaire général, d'un gestionnaire légal, unique et obligatoire des fonds privés que constituaient les "dépôts et consignations", il importait avant tout que cet instrument financier fût inviolable. Le maintien de la foi publique exigeait des règles de sécurité extrême. La loi de 1816, en créant la Caisse des dépôts et consignations, l'a dotée d'un arsenal de dispositions pour garantir cette indépendance sécuritaire : un statut singulier et spécial, la tutelle parlementaire, les organes de direction, commission de surveillance et directeur général, les contrôles multiples et complémentaires. L'autonomie de gestion est le corollaire pratique de cette indépendance fondamentale. Ainsi, la Caisse demeure-t-elle parfaitement libre de l'emploi des fonds qui lui sont confiés au titre de ses attributions propres, plus spécialement les dépôts et consignations. Dans le cas des services gérés, au contraire, la loi fixe les conditions de leur collecte et de leur destination. De même, l'établissement subsiste au moyen de ses propres ressources, en prélevant ses dépenses sur ses bénéfices, sans rien ajouter aux dépenses publiques ni aux contributions de la Nation. Le directeur général, après avis de la Commission de surveillance, fixe le budget de l'établissement et en assure en toute responsabilité la gestion. Depuis l'origine, la Caisse des dépôts a recours, sur l'ensemble du territoire, au service de ses "préposés", pratique originale et anticipatrice des décentralisations modernes. Trésoriers-payeurs-généraux, receveurs particuliers des finances, percepteurs représentent les caisses dans le ressort de leurs juridictions, mais ils sont personnellement responsables, personnellement intéressés, pour ces tâches directes et autonomes de leur propre administration. L'indépendance et l'autonomie de la Caisse des dépôts et consignations, voulues et imposées par le Législateur, n'en sont pas moins assorties d'un puissant et complexe arsenal de règles et de dispositions sécuritaires qui garantissent les déposants.

Pour que la Caisse puisse remplir le but de son institution, pour qu'elle en recueille les avantages dans toute leur plénitude, il est nécessaire que ses opérations soient indépendantes, que le dépôt qui lui est confié soit inviolable, que sa gestion soit environnée de toutes les garanties qui peuvent en promettre la fidélité, et que l'administrateur appelé à l'honneur de la diriger, offre lui-même, dans une responsabilité à laquelle il ne pourra échapper, la première de ces garanties... Suivant le projet que nous soumettons à vos délibérations, cet établissement est inviolable, libre, indépendant du Gouvernement.

Emmanuel Corvetto, ministre des Finances, 23 décembre 1815

Il est incontestable qu'un établissement dont les opérations ont été conduites avec prudence pendant trente et un an et qui, à ce titre, s'est emparé de la confiance publique, ne peut être l'objet d'aucun changement sans exciter les inquiétudes et les appréhensions de sa nombreuse clientèle.

E. Goudchaux, ministre des Finances, débats parlementaires août 1848

44

Elle a une indépendance qui est la garantie même de sa gestion, et cette indépendance, il n'y a pas un ministre des Finances qui pourrait vouloir y porter atteinte.

R. Poincaré, ministre des Finances, Sénat séance du 8 novembre 1894

La continuité de la Caisse des dépôts... cela tient à l'autonomie, c'est-à-dire à la responsabilité propre qui lui est attribuée, et que ses dirigeants ont toujours su pratiquer, et les pouvoirs publics maintenir pour le service de l'Etat.

Général de Gaulle, 7 octobre 1966

INSTANCES DE DIRECTION

Les organes de direction de la Caisse des dépôts constituent sans doute l'un des points les plus singuliers de son statut et incarnent très concrètement les grands principes de sa fondation : le souci démocratique d'une part, l'indépendance et l'autonomie de gestion, d'autre part. Les règles qui ont inspiré le Législateur, séparation et partage dialectique des pouvoirs, collégialité, inviolabilité, serment, etc., s'enracinent dans les exemples de l'Antiquité et dans les préceptes forgés sous la Révolution de 1789. Les instances dirigeantes de la Caisse des dépôts sont un modèle original dans l'histoire des institutions françaises : la Commission de surveillance ne saurait se réduire à un conseil d'administration quelconque, ni le directeur général se comparer à un responsable exécutif même extraordinaire.

La Commission de surveillance

Elle symbolise à la tête de la Caisse des dépôts et consignations la représentation de la Nation qui exige et exprime la foi publique. La Caisse des dépôts est placée “ *de la manière la plus spéciale, sous la garantie et la surveillance de l'autorité législative* ”; et en son sein, la Commission de surveillance incarne la puissance démocratique. La Commission est une instance indépendante et elle rend compte, chaque année, au Parlement “ *de la direction morale et de la situation matérielle* ” de l'établissement.

- **Composition**

Elle illustre, dans sa composition, l'union entre les différentes formes de l'Etat et les forces vives de la Nation. En 1816, aux trois représentants du pouvoir législatif, un membre de la Chambre des Pairs et ceux de la Chambre des députés, sont alliés un représentant du pouvoir judiciaire, l'un des premiers présidents de la Cour des comptes, et deux personnes qualifiées du monde financier et économique, le gouverneur de la Banque de France et le président de la Chambre de commerce de Paris, ces deux organismes relevaient alors du monde privé. La composition de la Commission a évolué avec le temps. En 1848, après la Révolution, le nombre des commissaires est porté à neuf : trois élus de l'Assemblée nationale, un des présidents de la Cour des comptes, le gouverneur de la Banque de France, le président de la Chambre de commerce de Paris, deux membres du Conseil d'Etat et le directeur du Trésor. A chaque changement de Constitution, sauf en 1958, la composition de la Commission est modifiée, le nombre des commissaires augmenté. Aujourd'hui, et depuis 1948, la composition de la Commission de surveillance est tripartite : parlementaires, magistrats et hauts fonctionnaires. Elle comprend onze membres : trois représentants de l'Assemblée nationale, un représentant du Sénat, deux magistrats du Conseil d'Etat, deux de la Cour des comptes, le directeur du Trésor, le gouverneur de la Banque de France, le président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris. Les parlementaires sont élus par les commissions des finances, les magistrats désignés par leurs pairs. Les commissaires sont nommés pour trois ans et rééligibles, ils représentent les divers intérêts de la Nation et offrent, par les modalités de leur désignation, les garanties de compétence et d'indépendance nécessaires à l'autonomie de gestion de l'établissement.

45

- **Attributions**

Ses attributions demeurent aujourd'hui celles que lui a dévolues la loi de 1816. Elle rend compte devant le seul Parlement qui la contrôle et dont elle tient, en quelque sorte, une délégation pour l'exercice quotidien de sa propre sur-

veillance. Elle élit son président parmi les représentants de l'Assemblée nationale. Elle reçoit le serment du directeur général et de ses adjoints. Elle a seule le droit de faire des observations au directeur général et de provoquer sa révocation par le chef de l'Etat. La Commission de surveillance dispose, de par la loi, des moyens utilisés de contrôle sur l'ensemble des activités de la Caisse des dépôts. Elle obtient du directeur général les informations et les documents que réclame sa surveillance et délibère et donne son avis sur les décisions majeures et notamment sur l'emploi des fonds. Elle est tenue par la loi de 1816 à vérifier les comptes et l'état de la Caisse, au moins une fois par mois. Elle examine le bilan trimestriel qui est ensuite publié au Journal Officiel et les prévisions de dépenses administratives, annuellement. Elle approuve le Rapport annuel qu'elle adresse au Parlement et qu'elle rend public. En cas de vote, la voix du Président est prépondérante.

Le Directeur général

La loi de 1816 place le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations dans une situation très exceptionnelle, "*bors de toute influence ministérielle, il n'a rien à craindre et rien à espérer, il est l'homme de la Loi*". Son statut particulier est la traduction concrète de l'indépendance de l'établissement dont il a la charge. Nommé par le Chef de l'Etat, il ne peut être révoqué que par lui et sur demande motivée de la Commission de surveillance. Il est personnellement intéressé à la défense des fonds qui lui sont confiés, personnellement responsable de leur gestion et de leur détournement. Seul un acte législatif peut enlever les fonds de leur destination et il doit, jusque-là, résister à toute sollicitation. Il prête serment, entre les mains de la Commission de surveillance, de défendre l'autonomie de l'établissement et de garantir l'inviolabilité des fonds qui lui sont remis en garde. Soumis au contrôle permanent de la Commission de surveillance, il administre néanmoins son établissement dans l'indépendance de tout pouvoir, quant à son organisation et à son fonctionnement. Il rend compte et fait des propositions à la Commission de surveillance mais pour protéger son initiative des vues éventuellement arbitraires de cette dernière, le Législateur ne lui fait pas obligation des observations de la Commission. Parmi les singularités de son statut, le directeur général a la capacité de prendre lui-même des arrêtés valant pour d'autres administrations et d'apporter son contre-seing à certaines décisions ministérielles. Il peut, dans le cadre de ses attributions réglementaires, faire l'objet de recours pour excès de pouvoir. De même et par privilège extraordinaire, il dispose de prérogatives judiciaires et du droit, notamment, d'exercer des contraintes en matière de consignations. Le statut du directeur général, inspiré de celui du tribun de la plèbe de la Rome républicaine ou de celui du directeur de la Caisse de l'extraordi-

naire, sous la Révolution française, exprime bien l'autorité décentralisée de la Caisse des dépôts et consignations comme il garantit son autonomie de gestion par rapport au Gouvernement.

La surveillance sur les opérations de la Caisse d'Amortissement cesse de m'appartenir. La loi la défère à la Commission dont le roi vous a nommé membre. Je n'ai point à regretter une attribution qui passe en de si heureuses mains.

Emmanuel Corvetto, juin 1816

Le ministre des Finances qui voudrait s'immiscer dans l'Administration de la Caisse des dépôts et consignations commettrait la plus grosse de toutes les imprudences, car s'il avait assez d'influence pour se faire donner des fonds, où serait votre contrôle, Messieurs ? Le directeur de la Caisse des dépôts et consignations n'est pas un fonctionnaire ordinaire. Il est nommé, il est vrai, par le Gouvernement, mais il ne peut être révoqué qu'avec le consentement de la Commission de surveillance.

M. Magnin, ministre des Finances, Chambre des députés, 5 juin 1881

47

La Caisse des dépôts et consignations est administrée par son directeur... il n'est pas révocable par le ministre des Finances sauf dans le cas d'avis conforme de la Commission de surveillance. Vous pouvez donc admettre qu'il agit dans une indépendance assez large. Mais il doit rendre compte de ses actes et de ses opérations à une Commission de contrôle, la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.

M. Rouvier, ministre des Finances, Chambre des députés, 17 mai 1890

CONTRÔLES

Conformément aux dispositions et à l'esprit de la loi constitutive de 1816, la Caisse des dépôts et consignations, garante de la foi publique, est soumise à de multiples contrôles qui complètent celui qu'exerce en permanence la Commission de surveillance et qui sont organisés, cependant, dans le respect de son indépendance et de son autonomie.

1) Contrôle administratif

Depuis 1833, un service interne du " contrôle général " est exercé auprès du Caissier général sur la régularité matérielle des opérations comptables. Ce contrôle est organisé au sein de l'établissement, indépendant de l'Inspection géné-

rale des finances. Hors Paris, il est effectué auprès des payeurs du Trésor par les agents chargés normalement de les vérifier. La Cour de discipline budgétaire et financière connaît des sanctions. Depuis 1986, le " contrôleur général " est également chargé de veiller au respect des règles de déontologie financière qu'exigent les nouvelles conditions de fonctionnement des marchés.

2) Contrôle juridictionnel

Quoique présente, depuis l'origine, au sein de la Commission de surveillance, la Cour des comptes connaît, de 1816 à 1967, une limite exceptionnelle à sa juridiction. Le Caissier général et les préposés ne sont responsables envers cette haute magistrature que de la présentation du fait matériel des paiements. Par dérogation aux règles générales de la comptabilité publique, la légitimité et l'opportunité des opérations sont du seul ressort du directeur général. La loi de 1967 sur la Cour des comptes a élargi le domaine et les modalités de contrôle sur la Caisse des dépôts, ajoutant au contrôle juridictionnel sur le Caissier général et les préposés un contrôle administratif, qui s'exerce toutefois sur la base des documents remis par l'établissement. De même, et toujours par respect du statut de la Caisse des dépôts, la Cour soumet ses observations à la Commission de surveillance et au directeur général ; si elles peuvent être communiquées, le cas échéant, au chef de l'Etat, au Gouvernement et aux présidents des Assemblées, elles ne figurent pas au rapport public.

48

3) Contrôle ministériel

Statutairement, la Caisse des dépôts est indépendante du pouvoir exécutif pour ses activités propres. Le ministre des Finances est représenté au sein de la Commission de surveillance, depuis 1848, par le directeur du Trésor. De plus, de par l'ordonnance du 22 mai 1816, les dépenses administratives sont réglées de concert avec le ministre des Finances et approuvées par la Commission de surveillance. Dans les faits, les relations de travail quotidiennes ont tissé des liens étroits entre les administrations. Dans le cas des missions que la Caisse des dépôts remplit pour le compte de l'Etat, le Législateur fixe les conditions du contrôle que peut exercer tel ou tel ministre sur les services gérés.

4) Contrôle législatif

La loi de 1816 a conçu un dispositif illimité pour le contrôle législatif qui s'exerce soit directement par le Parlement, soit, par une sorte de délégation, par la Commission de surveillance qui lui rend compte. Rien ne borne les procédés de recherche ni la portée du contrôle législatif qui vise à la fois la régularité comp-

table, l'exactitude matérielle, le bien-fondé et l'opportunité de toutes les opérations dans leur moindre détail. Le contrôle législatif s'exerce au quotidien par la Commission de surveillance qui dispose du recours au Parlement en portant ses critiques et suggestions dans le Rapport annuel. Pendant longtemps, le Rapport annuel fut soumis au vote des Assemblées et tous les moyens d'intervention du Parlement s'appliquent naturellement à l'établissement. En dernière analyse, l'exercice effectif du contrôle de la Caisse des dépôts et consignations incombe dans le principe au Parlement. Seul, il peut faire cesser les irrégularités, remédier aux inconvénients, dégager et mettre en cause les responsabilités de la direction, celle du directeur général et celle de la Commission de surveillance. Servante de la Loi par destination, la Caisse des dépôts ne peut être réformée, statutairement, que par le Législateur.

5) Contrôle de l'opinion

Héritage des aspirations libérales de 1816, la Caisse des dépôts est expressément soumise par la foi fondatrice au contrôle de l'opinion. Ce contrôle de publicité, exorbitant aux pratiques administratives, est offert à tous les citoyens par la publication trimestrielle des comptes de situation dans les colonnes, d'abord du Moniteur, puis du Journal Officiel, et par la publication annuelle du rapport au Parlement.

49

“ Les droits d'investigation de la Commission de surveillance sont des plus étendus. Ils ne portent pas seulement sur la régularité de la comptabilité, mais encore sur l'opportunité elle-même des opérations... ”

“ Cette surveillance se traduit tout d'abord par l'importance de la représentation des Chambres dans la Commission de surveillance. Elle se réalise, en second lieu, par l'obligation légale, imposée à cette Commission, de déposer un rapport annuel sur les opérations de la Caisse... ”

“ Tous les instruments nécessaires de contrôle existent. Qu'on s'en serve. Il est d'ailleurs parfaitement légitime d'y ajouter tous les instruments de surveillance que le Parlement tient de l'existence même du régime parlementaire : questions écrites ou orales, interpellations, etc. ”

Joseph Barthélémy, Député, membre de l'Institut, 1931.