



Le **12 FEV. 2015**

**Le Premier président**

à

**Madame Christiane Taubira**

Garde des Sceaux, ministre de la justice

**Monsieur Michel Sapin**

Ministre des finances et des comptes publics

**Monsieur Emmanuel Macron**

Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique

**Monsieur Pierre-René Lemas**

Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations

**Monsieur Henri Emmanuelli**

Président de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations

Réf. : 71291

**Objet** : La Caisse des dépôts et consignations, banque du service public de la justice

La Cour des comptes a contrôlé, en application de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, l'activité de banquier du service public de la justice de la Caisse des dépôts et consignations (dépôts des professions juridiques et consignations).

À l'issue de son contrôle et après avoir pris connaissance des réponses de la directrice des affaires civiles et du Sceau, du directeur général des finances publiques et du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) à ses observations provisoires, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 131-25 du même code, de porter à votre connaissance les observations suivantes.

--o0o--

L'activité de banquier du service public de la justice de la Caisse des dépôts et consignations procède de la mission historique de l'établissement public et reste dans son cœur de métier. Son champ de compétences s'est progressivement étendu, depuis 1816, par l'institution

de nouvelles consignations, y compris dans la période récente, et par la consolidation de monopoles sur les dépôts obligatoires de certaines professions juridiques (notaires, administrateurs et mandataires judiciaires, greffiers des tribunaux de commerce, Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués - AGRASC - ) qui s'ajoutent aux dépôts volontaires de ces professions.

Avec 36 Md€ aux 31 décembre 2012 et 2013, l'activité de la banque du service public de la justice représente un peu plus de 30 % du bilan de la section générale de l'établissement public Caisse des dépôts.

La Cour a relevé quatre points d'attention principaux. Le premier porte sur le niveau du taux d'intérêt versé par la CDC aux professions juridiques, le second sur des défaillances dans le reversement des intérêts dus aux tiers par les notaires. Ce constat l'a conduite à examiner les moyens d'améliorer la traçabilité des flux grâce à une généralisation des comptes par affaire à la CDC. La Cour relève, enfin, que les modalités des partenariats entre la CDC et les professions juridiques devraient faire l'objet d'un réexamen.

1) Le niveau du taux d'intérêt versé par la CDC aux professions juridiques est actuellement très favorable pour ces dernières

La CDC verse, chaque année, environ 350 M€ d'intérêts au titre des dépôts rémunérés et des consignations. Les fonds de tiers déposés par les professions juridiques (notaires, administrateurs et mandataires judiciaires, greffiers des tribunaux de commerce) font, en effet, l'objet d'une rémunération fixée pour chacune des professions par un arrêté du directeur général de la CDC. Tous les dépôts rémunérés ont été alignés sur le taux de 1 % depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2012.

Ces modalités de rémunération sont critiquables pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, le taux d'intérêt servi présente, à l'évidence, un caractère non économique, fixé non pas en référence aux conditions de marché mais au regard de considérations liées aux relations entre la Caisse des dépôts et les professions de justice et à leur histoire. Le taux de 1 %, actuellement supérieur à celui des obligations d'État à cinq ans, est très favorable au regard des conditions actuelles sur les marchés<sup>1</sup>. Il conviendrait que le taux d'intérêt versé soit régulièrement ajusté en fonction des conditions économiques et financières et non pas, en pratique, quasiment invariable.

Contrairement aux autres professions juridiques pour lesquelles le produit des intérêts est reversé aux détenteurs des fonds<sup>2</sup>, ce système de rémunération permet au notaire de bénéficier d'une partie du produit des intérêts des dépôts appartenant à ses clients. En effet, le produit du taux de 1 % est reversé aux notaires pour les fonds déposés depuis moins de trois mois. Il ne bénéficie aux détenteurs des fonds que pour ceux déposés depuis plus de trois mois. Le taux de 1 % sur la partie revenant aux notaires n'a pas été modifié depuis 1892. Le produit de ce taux, devenu très avantageux représenterait actuellement environ 17 000 € par an par notaire selon le Conseil supérieur du notariat (CSN).

Enfin, concernant également les notaires, la justification de cette rémunération n'est pas cohérente avec les modalités retenues. Selon la profession notariale, le 1 % versé au notaire rémunère, en effet, le maniement des fonds et la gestion comptable que celui-ci effectue pour le compte de la Caisse, opérations qui ne figureraient pas dans ses obligations et donc dans sa tarification. Rien ne justifie cependant que la rémunération de cette prestation, dont le contenu est identique pour chaque opération, soit intégralement proportionnelle aux sommes déposées.

---

<sup>1</sup> Taux d'intérêt interbancaire pour la zone euro (Eonia = Euro OverNight Index Average) de - 0,07 % au 8 janvier 2015 ; taux directeur principal de la Banque centrale européenne (BCE) à 0,05 % depuis le 10 septembre 2014.

<sup>2</sup> À l'exception des intérêts sur les provisions pour expertise judiciaire qui sont versées au profit des greffiers des tribunaux de commerce.

Une réflexion devrait s'engager sur le dispositif et les modalités de fixation des taux d'intérêt servis au titre des dépôts. Il serait souhaitable d'envisager, s'agissant des notaires, une refonte de la logique du dispositif en dissociant une partie forfaitaire rémunérant le service rendu par ces derniers et la rémunération, proportionnelle aux dépôts, dont bénéficient les déposants. Sans attendre la conclusion de cette réflexion un ajustement des taux, pour l'ensemble des déposants, sur les conditions économiques et financières, devrait être opéré, et ce processus pérennisé.

## 2) Le reversement des intérêts dus aux tiers par les notaires est souvent défaillant

Les règles de répartition des intérêts perçus sur les fonds de tiers, déposés par les notaires, entre ces derniers et les propriétaires des montants déposés, sont insuffisamment respectées.

D'après les données transmises par le Conseil supérieur du notariat à partir des inspections professionnelles, près de 38 % des offices contrôlés en 2012 avaient abusivement conservé au-delà de trois mois des fonds de tiers sur le compte de disponibilités courantes (DCN) pour lesquels ils perçoivent des intérêts, alors qu'ils auraient dû effectuer un transfert sur le compte de dépôts obligatoires (DO), permettant ainsi au propriétaire des fonds de percevoir les intérêts qui lui étaient dus.

### Nombre d'offices ayant abusivement conservé au-delà de trois mois les DCN sans transfert en DO

	Nombre d'offices	
	Absence de transfert au DO des comptes > 3 mois	Sanctions pour non-respect de l'article 15 du statut du notariat
2011	1 344 sur 3 625 offices	
2012	1 327 sur 3 506 offices	
2013	54 sur 1836 offices <sup>3</sup>	2

Source : Conseil supérieur du notariat

Selon la profession, ces situations se produiraient lorsque des mouvements doivent intervenir au-delà de la limite des trois mois (paiement de factures dans le cadre de successions, restitution de provisions par les services de la publicité foncière, par exemple). Elles peuvent également résulter de la négligence des notaires. Jusqu'à une période récente, ces pratiques étaient facilitées par le fait que les transferts du compte de disponibilités courantes au compte de dépôts obligatoires s'opéraient manuellement au sein de la comptabilité des offices.

Même si ce sont les inspections professionnelles qui ont détecté les irrégularités, force est de constater que l'autorégulation de la profession manque d'efficacité. Une fois découvertes, les défaillances ne font, en effet, que très rarement l'objet de sanctions par les pairs. En 2011 et 2012, aucune sanction n'est intervenue malgré plusieurs centaines d'irrégularités constatées ; en 2013, 54 offices ont été identifiés comme ayant omis de transférer les sommes des DCN sur les DO au bout de trois mois ; deux sanctions ont été prononcées : une de nature disciplinaire (« censure devant la chambre assemblée », c'est-à-dire la plus grave des sanctions disciplinaires internes) et une de nature judiciaire (interdiction temporaire d'exercice).

La Chancellerie, qui exerce la tutelle des notaires en leur qualité d'officiers ministériels, n'a pas pris de disposition pour remédier à cette situation. Les rapports d'inspection des notaires adressés au procureur de la République, conjointement au président de la chambre de discipline des notaires, ne donnent pas lieu à une remontée nationale d'information, et

<sup>3</sup> Les statistiques au titre de l'année 2013 ne sont que très partielles car les envois par les chambres et les conseils régionaux ne sont réalisés que tardivement au cours de l'année 2014.

aucune conséquence n'a été tirée d'irrégularités fréquentes et préjudiciables tant aux tiers détenteurs des fonds qu'à l'image de la profession notariale.

3) Afin d'améliorer la traçabilité des flux, il convient de généraliser les comptes par affaire à la Caisse des dépôts

Les défaillances constatées, même si elles ne relèvent pas de la responsabilité de la CDC, font courir des risques de réputation à l'établissement public.

a) S'agissant des notaires, la Caisse a proposé, à la fin de l'année 2012, aux notaires volontaires un suivi par affaire des fonds de leurs clients dans le cadre de leur comptabilité interne (projet MIFADO). L'objectif était de moderniser la tenue de comptes des notaires en automatisant les règles de transfert entre les comptes de disponibilités courantes (DCN) et les comptes de dépôts obligatoires (DO) et en simplifiant les modalités de calcul des intérêts.

En octobre 2013, près de 92 % des études notariales avaient adopté le nouveau dispositif, entièrement financé par la CDC. Si le projet MIFADO est un progrès, il souffre de trois faiblesses importantes.

L'identification des affaires n'est matérialisée que dans la comptabilité des offices. En revanche, la Caisse des dépôts n'est pas en mesure de connaître les sommes qui demeurent plus de trois mois sur les comptes de disponibilités courantes.

De plus, le transfert des fonds entre disponibilités courantes des notaires et dépôts obligatoires au bout de trois mois peut être suspendu de manière manuelle par le notaire, sans qu'un suivi puisse être effectué par la CDC.

Enfin, le transfert semi-automatique ne concerne que les affaires dont les fonds n'ont pas été movimentés depuis plus de trois mois, alors que les textes réglementaires prévoient un transfert des « sommes déposées sur des comptes de disponibilités courantes qui restent détenues à l'issue d'un délai de trois mois » quand bien même les sommes auraient fait l'objet de mouvements dans les trois mois.

Outre les lacunes qui viennent d'être soulignées, le projet MIFADO illustre les ambiguïtés du partage des rôles entre la CDC et les notaires.

Alors que la transparence sur la traçabilité des flux fait partie des obligations des notaires et n'incombe pas juridiquement à la Caisse, MIFADO, logiciel de comptabilité interne aux offices, a été financé par la CDC. S'il est souhaitable que cette dernière aide à la modernisation des offices dans le cadre de ses partenariats, il ne lui revient pas de financer intégralement les outils indispensables à la régularité d'opérations réalisées par des professionnels dont le cœur de métier est de garantir la sécurité juridique. En outre, les limites du projet mentionnées *supra* ne protègent pas réellement l'établissement public d'un risque de réputation dans la mesure où il est l'initiateur et le financeur de l'opération.

Dans ces conditions et pour prévenir les risques d'image pour la Caisse, il est souhaitable, au regard des défaillances constatées et des limites des projets réalisés ou en cours, que l'établissement public puisse garantir la traçabilité des fonds de tiers déposés par les professions juridiques. Elle doit s'attacher à mettre en place, dans ses livres, des comptes par affaire qui permettent de rattacher précisément à chaque client les fonds de tiers déposés par les professions juridiques, en particulier les notaires, ainsi que les intérêts afférents.

b) S'agissant des administrateurs et mandataires judiciaires, ceux-ci ne disposent pas de comptes par affaire, sauf pour les comptes à terme. Actuellement, la comptabilité des flux se fait au sein des études, ce qui ne permet pas de s'assurer que les sommes versées aux administrateurs et mandataires sont bien versées sur le compte du bon détenteur des fonds à la CDC. S'il apparaît difficile techniquement de mettre en place des comptes spécifiques pour toutes les affaires – environ 50 000 procédures collectives sont ouvertes tous les ans en France – la Caisse des dépôts et consignations projette la création de comptes spécifiques pour les plus grosses affaires en fonction de critères de montant de chiffre

chiffre d'affaires et de nombre de salariés. Ce dispositif permettrait, notamment, d'effectuer un suivi de l'ancienneté des fonds gérés par les administrateurs et mandataires judiciaires.

Afin que ce projet souhaitable aboutisse, il conviendrait, à cet égard, qu'une disposition législative intervienne pour donner une base légale à la mise en place obligatoire de comptes par affaire pour les affaires les plus importantes.

#### 4) Les modalités des partenariats entre la Caisse et les professions juridiques mériteraient d'être réexaminées

La Caisse intervient en appui aux professions juridiques déposantes en octroyant des prêts ou en finançant des activités, essentiellement en faveur des notaires. Les choix faits par l'établissement public pourraient, dans certains cas, être plus sélectifs et éviter de l'enfermer dans un cadre contraignant.

a) L'encours des prêts (installation, immobilier de bureau, équipement, trésorerie) a évolué de façon très dynamique ces dernières années puisqu'il a doublé en dix ans, passant de 764 M€ en 2003 à 1,4 Md€ en 2012 et 2013. Les prêts aux notaires représentent 88 % des encours et 82,7 % des dossiers. Le montant moyen des prêts s'élève à 125 000 € (205 000 € en moyenne pour les prêts à l'installation et 64 000 € en moyenne pour les prêts hors installation). La durée moyenne des prêts accordés est d'un peu plus de 13 ans.

Les taux pratiqués sont très proches des conditions de marché et les défauts constatés très faibles. Les prêts ne représentent donc pas un risque financier pour la Caisse mais soulèvent des questions relatives à leur objet.

Certains des prêts consentis sont, en effet, sans rapport avec l'objectif poursuivi de renforcer la sécurité et la qualité juridiques. À titre d'exemple, le prêt pour l'achat d'une voiture coûteuse peut difficilement être considéré comme une contribution à la qualité des prestations juridiques offertes par les professionnels. Il en est de même des prêts aux étudiants notaires effectuant des études à l'étranger. Dans ce dernier cas, la marge de manœuvre de la CDC est réduite puisqu'elle s'engage à accepter tous les dossiers sélectionnés par la chambre interdépartementale des notaires de Paris en échange de sa garantie.

Il conviendrait de réexaminer la politique de prêts octroyés par la CDC pour qu'ils soient directement en lien avec les missions de l'établissement public.

b) Outre les prêts, la Caisse finance diverses activités en relation avec les professions de justice.

Des partenariats ont été conclus avec le Conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires (depuis 2003, 1,8 M€ par an), l'Institut français des professionnels des procédures collectives (depuis 1999, 462 000 € par an versés par la CDC), l'Association syndicale professionnelle d'administrateurs judiciaires (100 000 € par an), le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (depuis 2009, 100 000 € par an) et la Chambre nationale des huissiers de justice (depuis 2001, 400 000 € par an).

Une convention de partenariat avec la profession notariale couvre actuellement la période 2011-2014. Cette convention détermine les priorités d'action. Son budget annuel est de 17,5 M€.

L'enveloppe financière consacrée par la Caisse aux actions de partenariat apparaît donc élevée. Elle représente ainsi près de la moitié des frais de fonctionnement de la direction des services bancaires.

De plus, comme pour les prêts, le bien-fondé de certaines actions est discutable.

À titre d'exemple, il est prévu dans la convention de partenariat avec les notaires (2011-2014) « un appui technique permettant aux notaires de définir les voies de développement de leurs entreprises au regard de leur environnement socio-économique ». On relève également des actions de valorisation du notariat (marketing, notamment) qui semblent aussi relever de la profession. Il est ainsi prévu que « une aide importante sera

apportée aux grandes manifestations, soit qu'elles soient organisées par la profession, soit qu'elle y participe. Il en est ainsi (...) de la présence du notariat dans les salons spécialisés par l'intermédiaire des instituts du CSN ». Une contribution sera apportée pour peser « dans l'accélération de la concurrence entre professions du droit ».

En vue de réduire l'enveloppe des dépenses en faveur des partenariats et rapprocher les actions financées des missions de la CDC, la Cour recommande que les partenariats de la Caisse des dépôts avec les professions juridiques soient recentrés sur les seules actions en lien avec la bonne gestion et la sécurisation des fonds de tiers, dans un objectif d'économies de moyens.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

- **Recommandation n°1** : engager le réexamen des modalités de rémunération des notaires au titre des fonds de tiers déposés à la Caisse des dépôts et consignations et ajuster sans délai le taux d'intérêt servi à l'ensemble des déposants aux conditions économiques et financières actuelles.;
- **Recommandation n°2** : sécuriser la traçabilité des fonds de tiers détenus par les professions juridiques en mettant en place des comptes par affaire à la Caisse des dépôts et consignations ;
- **Recommandation n°3** : donner, au moyen d'une disposition législative, une base juridique à la mise en place obligatoire de comptes par affaire pour les administrateurs et mandataires judiciaires.;
- **Recommandation n°4** : réexaminer les prêts consentis par la Caisse des dépôts et consignations aux professions juridiques pour qu'ils soient directement en lien avec les missions de l'établissement public ;
- **Recommandation n°5** : recentrer les partenariats financiers de la Caisse des dépôts et consignations avec les professions juridiques, en particulier les notaires, sur des actions en lien direct avec la bonne gestion et la sécurisation des fonds de tiers.

-oOo-

De la même manière que pour les référés, je vous informe que :

- deux mois après son envoi, cette communication sera transmise aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle sera accompagnée de votre réponse<sup>5</sup> si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès réception par la Cour ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet cette communication, accompagnée des réponses ;

---

<sup>5</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous votre signature personnelle exclusivement, sous forme dématérialisée (un fichier PDF comprenant la signature et un fichier Word) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr).

- l'article L. 143-10-1 prévoit que, en tant que destinataire de la présente communication, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour, selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné, convenue entre elle et votre administration.

  
\_\_\_\_\_  
**Didier Migaud**