

une fraude presque parfaite

William K. Black

UNE FRAUDE PRESQUE PARFAITE

Le pillage des caisses d'épargne américaines par leurs dirigeants

Traduit de l'américain par Françoise et Paul Chemla

Préface de Jean de Maillard

Postface d'actualisation de William K. Black

ÉDITIONS Charles Léopold Mayer

38, rue Saint-Sabin 75011 Paris / France

Tél. et fax : 33 (0)1 48 06 48 86 / www.eclm.fr

Les Éditions Charles Léopold Mayer, fondées en 1995, ont pour objectif d'aider à l'échange et à la diffusion des idées et des expériences de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'homme (www.fph.ch) et de ses partenaires. Les ECLM sont membres de la Coredem, une confédération de sites ressources pour une démocratie mondiale, qui rassemble des partenaires autour d'une charte, d'un moteur de recherche et d'un wiki. www.coredem.info

Vous trouverez des compléments d'information, des mises à jour, l'actualité de l'auteur, etc. sur le site www.eclm.fr

L'Institut Veblen pour les réformes économiques est une association de loi 1901 à but non lucratif. Sa mission est d'œuvrer pour la transition vers un mode de développement soutenable et une économie socialement juste. Pour ce faire, l'Institut élabore, diffuse et promeut des propositions de réformes dans le domaine de l'économie. www.veblen-institute.org. L'Institut Veblen anime l'initiative internationale pour repenser l'économie (www.i-r-e.org).

L'éditeur remercie **Aurore Lalucq**, co-directrice de l'Institut Veblen, qui est à l'initiative de ce projet de traduction, et qui a œuvré avec beaucoup de précision, de rigueur et d'enthousiasme pour rendre le texte accessible au public français, tant dans la forme que sur le fond.

L'auteur

William K. Black est avocat et universitaire, éminent spécialiste de la criminalité en col blanc, des finances publiques et de la réglementation bancaire. Parallèlement à ses activités universitaires, il a dirigé l'ONG Fraud Prevention Institute de 2005 à 2007.

Originally published in 2005 as *The Best Way to Rob a Bank is to Own One* by William K. Black, copyright

© 2005 by the University of Texas Press. All rights reserved.

© Éditions Charles Léopold Mayer, 2012

Dépôt légal, janvier 2012

Essai n° 190

ISBN 978-2-84377-166-8

Mise en page : Sylvie Clémente

Création graphique : Nicolas Pruvost

PRÉFACE

*Jean de Maillard*¹

Publié en 2005 aux États-Unis, l'ouvrage de Bill Black, dont le titre original sonnait comme une charge ironique sans appel², raconte l'une des pages les moins honorables, mais aussi les moins étudiées, du capitalisme financier américain : la crise des caisses d'épargne américaines au cours des années 1980. Qu'avons-nous à faire, se demanderont peut-être certains, des turpitudes d'une poignée de malfaiteurs en col blanc dont l'époque a déjà rejoint, dans la geste collective, celle de la conquête de l'Ouest, laquelle ne fut guère plus vertueuse mais reste une épopée légendaire ? À l'heure où les marchés financiers comptent désormais en millisecondes les opérations du « *trading* haute fréquence », où leur horizon ne dépasse guère le jour même et où le mois, voire la semaine paraissent des échéances inaccessibles, la tentation est grande, il est vrai, de se dire que ces temps anciens appartiennent à la préhistoire de la mondialisation.

Ainsi penseront sans doute les gens amnésiques ou pressés, ceux qui jugent que la crise actuelle crée une urgence plus impérieuse que d'évoquer les précédentes et plus encore ceux qui sont convaincus que la criminalité des élites n'est et ne sera jamais qu'une plume qui virevolte, éternellement insignifiante et légère, au-dessus des flots torrentueux de l'Histoire.

Tous ceux-là se trompent, ou peut-être nous trompent. En prenant l'initiative de cette publication en français, l'Institut Veblen

1. Jean de Maillard est magistrat. Il est vice-président au tribunal de grande instance de Paris depuis janvier 2011. Son ouvrage, *Un monde sans loi. La criminalité financière en images*, fait référence en matière de blanchiment de l'argent sale. Il est membre de l'Observatoire géopolitique des criminalités (OGC) et contributeur au site Rue89 (source : Wikipédia).

2. Le titre original de l'ouvrage de Bill Black est *The Best Way to Rob a Bank is to Own One (Le meilleur moyen de dévaliser une banque, c'est de la posséder)* [Note de l'Institut Veblen].

et les Éditions Charles Léopold Mayer ont bien compris l'importance, ici et maintenant, de revenir aux sources de nos maux présents. L'intérêt d'un tel livre n'est pas seulement historique ou anecdotique, tant s'en faut. Il est même des plus pratiques et des plus actuels. Que nous enseignent en effet les pages qui suivent? Qu'au-delà d'une aventure qui ne pouvait probablement surgir qu'en Amérique – où le culte sacré de la libre entreprise puise sa force de conviction dans la loi du colt promue par la Constitution –, c'est aussi notre histoire qu'elle raconte et elle nous concerne encore au premier chef. Pour deux raisons.

D'abord parce que, lorsque l'Amérique éternue, le monde entier s'enrhume. La crise des *savings and loan* inaugure par une catastrophe la globalisation économique et financière et fixe ainsi, dès les premiers jours, le modèle d'une libéralisation financière sauvage qui s'est construite sur des illusions dévastatrices et des contradictions insolubles. Sous les chimères d'une « mondialisation heureuse », derrière les mirages d'une croissance infinie et facile, dans l'euphorie des bulles destinées à nous étourdir – bulles financières, bulle internet, bulles immobilières, aujourd'hui bulle des dettes publiques (États, collectivités, institutions) –, la crise où nous sommes plongés, dernier avatar d'un système débridé en voie d'effondrement, révèle à ceux qui l'ignoraient encore l'existence d'une logique prédatrice à l'œuvre depuis que les États et les gouvernements ont abandonné leurs pouvoirs à la finance. Ensuite parce que cet invraisemblable déferlement de fraudes que nous relate Bill Black n'a pas été une anomalie passagère, une transition mal assumée, mais l'inauguration d'un modèle de « gouvernance » qui n'a cessé de s'étendre et de se raffiner depuis lors, au mépris des frontières.

Force est d'ailleurs de se demander pourquoi les économistes, les médias et les responsables politiques, dans leur grande majorité, ont choisi de nier avec un tel acharnement et contre toute évidence la dimension vertigineuse de la fraude dans l'émergence, puis la gestion et même la solution de la crise des *savings and loan*. Comment ont-ils pu se refuser à voir ce que révèle l'autopsie de ce premier désastre – on en a connu d'autres par la suite –, sous le scalpel affûté et précis de cet ancien régulateur? Pourquoi n'a-t-on tiré aucune leçon du rapport de médecin légiste qu'il a extrait de ses observations, faisant le récit hallucinant d'une criminalité qui s'affichait à tous les étages avec le plus grand cynisme et sans

la moindre vergogne? Laissons à chacun la responsabilité de son silence ou de son aveuglement, à certains de leur complicité, pour nous interroger sur des causes plus collectives. N'est-ce pas simplement parce que l'aveu de la fraude comme substance des marchés, à l'heure de leur triomphe, était tout simplement impossible?

Impossible, il semble bien qu'il l'ait été à un double titre. En premier lieu parce qu'on ne pouvait construire le nouveau modèle économique et financier, qui est né lors de cette décennie funeste, sur la confession d'une faute originelle aussi lourde, plaçant inéluctablement la fraude au cœur des dispositifs de production et d'échanges. En second lieu parce que la mondialisation néolibérale a converti à sa loi d'airain l'ensemble des familles politiques, en Europe comme ailleurs. Les nouveaux prosélytes de la religion financière universelle n'allaient pas en dénoncer les péchés capitaux, fussent-ils les plus immoraux et les plus ravageurs, au moment même où ils s'y ralliaient avec enthousiasme et découvraient parfois avec ravissement les avantages personnels qu'ils pouvaient en tirer.

Cela dit, si l'économie était chose rationnelle, comme le serinent les économistes, et si la politique était menée pour le bien public, comme le proclament les responsables politiques, donner un nouvel écho au cri d'alerte de Bill Black au pire de la crise financière qui ne cesse de grossir depuis 2007 devrait conduire à remettre de l'ordre dans la boutique « mondialisation ». S'il aidait à un tel sursaut, ce livre serait déjà, pour ce seul motif, une œuvre hautement salutaire. Mais il faudra encore, à n'en pas douter, beaucoup de patience. Bill Black nous y convie finalement, en montrant que l'urgence n'est pas de chercher frénétiquement des solutions vite faites mais, en revenant inlassablement sur les erreurs et les fautes du passé, de poser à bon escient les questions qui fâchent. À commencer par celle-ci : quelle est la place de la fraude, qu'il qualifie de « patronale » (*control fraud*), dans le fonctionnement de l'économie et de la finance? Or cette simple démarche de bon sens est déjà, en soi, une révolution mentale qui tarde à s'accomplir. Sans compter les intérêts qu'elle bouscule, elle heurte la distinction radicale entre économie et criminologie, si ancrée dans les esprits que l'évoquer, même timidement, paraît de la plus grossière impertinence et l'indice de la pire des incompétences.

Voilà pourtant deux savoirs qui se sont construits dans l'ignorance revendiquée l'un de l'autre. Le succès qu'a connu l'expression

de « délinquance en col blanc », inventée par Edwin Sutherland dans l'entre-deux-guerres et passée dans le langage courant, n'y change rien. Elle désigne des criminels qui ont investi subrepticement le monde des affaires et laisse par conséquent intacte la question des incitations à la fraude venues directement de l'économie et de la finance. Quant aux équations mathématiques d'un Gary Becker³, par exemple, qui cherche à expliquer le crime par la théorie des choix rationnels chère aux néoclassiques et ramène tout acte délinquant à un calcul en termes de coûts et avantages individuels, elles ne démontrent rien du tout sur la manière dont émerge la fraude systémique et n'impressionnent que ceux qui communient aux dogmes microéconomiques de la pensée unique.

Il manquait donc encore une théorie pour dépasser le clivage, en réalité très complice, entre une science économique qui nie ou ignore, par principe, l'existence de la criminalité économique parce qu'elle n'entre pas dans ses schémas préconçus sur la rationalité – en fait parce qu'elle relève d'une autre rationalité que la sienne à laquelle elle-même ne comprend rien – et une criminologie portée par une seule obsession : que la transgression des règles ne vire en une pathologie sévère et surtout contagieuse. En se tournant ostensiblement le dos, économie et criminologie se sont approprié en réalité depuis des lustres, comme deux vieux compères, le champ clos des savoirs académiques légitimes : à la première, ce qu'elle croit qui existe ; à la seconde, ce qu'elle croit qui ne devrait pas exister... Elles empêchent quiconque voudrait remettre en cause leurs chasses gardées de s'aventurer sur leur territoire respectif. Bien qu'elles se snobent superbement elles se sont partagé tout l'espace, faisant de tout hôte importun venu d'ailleurs, qui voudrait leur contester leurs titres de propriété sur les sciences sociales, un squatter indésirable. C'est cette belle entente entre les deux faux adversaires que le concept de fraude patronale vient enfoncer, comme par effraction si j'ose dire : il joue ici le rôle du chien dans le jeu de quilles ou, si l'on préfère, de l'empêcheur de sophistiquer en rond.

Je laisse au lecteur le soin de découvrir, dès les premières pages de son livre, la définition que Bill Black donne de la fraude patronale. Il trouvera à première vue peu de différences entre le « patron-escroc » dont il parle et le délinquant en col blanc que Sutherland décrivait comme un criminel formé par ses aînés en délinquance et qui, après son apprentissage, s'introduit comme un voleur dans le monde des affaires, bien plus rémunérateur et bien moins dangereux, sur le plan répressif, que celui des bas-fonds. À s'en tenir à cette convergence apparente, l'apport théorique de la fraude patronale serait, je l'accorde, insignifiant et ne mériterait guère qu'on s'y arrête. Mais Bill Black, sans renier la démarche microéconomique, voit quand même beaucoup plus loin que son étroit horizon. Il ne répugne pas à regarder les marchés non comme une proie fragile livrée à des prédateurs féroces tombés du ciel, mais comme la matrice, en fin de compte, du parasitisme qui les ronge. Pour prendre une métaphore qu'on me pardonnera, la fraude serait en quelque sorte le ver-coquin de l'économie, ce petit parasite qui détruit la matière grise des bovidés et finit par disparaître lui-même, par la force des choses, mais seulement quand il a achevé de grignoter la cervelle où il a élu domicile.

Soyons juste : Bill Black n'est pas le premier auteur à pointer les impasses théoriques d'une économie abstraite, qui voit les marchés comme des mécaniques bien huilées, insensibles aux faiblesses humaines. L'auteur rend même hommage à ses précurseurs : Akerlof, Pontell et d'autres, dont il reprend ici les analyses. Il leur ajoute cependant une vision plus complète, me semble-t-il, en intégrant la fraude et la criminalité comme une dimension à part entière de l'économie plutôt que comme un facteur de vulnérabilité. La force de Bill Black consiste à rattacher une description *in concreto* des mécanismes qu'il a vu fonctionner durant la décennie cruciale où s'est mise en place la globalisation, à une analyse théorique qui en décortique les causes et le déroulement. Largement documentée et rigoureusement décrite par ses soins, la crise des *savings and loan* a été le laboratoire expérimental de la fraude systémique qui n'a cessé ensuite de s'étendre et de se diffuser à mesure que la globalisation s'imposait.

Fraudes comptables, abus de biens sociaux, schémas de Ponzi, corruption des politiques et des organes de supervision, falsifications en tout genre, pillages des trésoreries, trucages des réglementations, mais aussi déliquescence des institutions et connivence des élites...

3. "Crime and Punishment: An Economic Approach". *The Journal of Political Economy*, 1968, p. 169-217.

la liste est interminable, mais elle inclut surtout les plus hautes instances de l'État, des administrations, des régulateurs, des banques et des entreprises. S'il n'y a aucun complot, il n'y a pas pour autant de place pour le hasard ou la coïncidence. C'est là que la fraude prend toute sa dimension théorique et devient un concept majeur que Bill Black ne cesse de vouloir intégrer à la compréhension des marchés. À ce niveau, elle ne peut plus être considérée ni comme une donnée négligeable, ni comme une déviance individuelle : elle est devenue systémique, c'est-à-dire qu'elle fait corps avec le système lui-même et en constitue un déterminant incontournable. Elle affecte irrémédiablement le fonctionnement des marchés.

Dernière question, et non des moindres, que je voudrais aborder dans ce préambule : doit-on considérer que la théorie de la fraude patronale est un aboutissement ? Bill Black a-t-il donné le dernier mot d'une explication sur la fraude économique et financière ? Je ne le crois pas, je n'y vois pour ma part qu'un point de départ. Cela n'ôte rien à ses mérites, car il a posé les fondements d'une démarche sur lesquels une nouvelle criminologie, mais aussi une nouvelle économie vont pouvoir enfin s'édifier.

Pour résumer sa thèse, les dirigeants peuvent devenir, contrairement à ce qu'on pourrait croire, les meilleurs ennemis de leur entreprise, car ils sont les mieux placés pour la dévaliser. Il s'interroge alors sur les raisons pour lesquelles ils tuent ainsi la poule aux œufs d'or, au lieu de se contenter de faire fructifier le capital qui leur est confié. L'explication qu'il donne d'une observation, au départ judicieuse, n'est pas la partie la plus convaincante de ses développements. Il fonde en effet la fraude patronale sur les motivations individuelles de criminels qui se jettent sur les entreprises lorsqu'elles sont vulnérables, comme un rapace fond sur sa proie.

Cette manière de poser le problème place les patrons-escrocs au centre du dispositif qui transforme les marchés en foire aux voleurs. Cela présente deux inconvénients. Le premier est de ne pouvoir attribuer à la fraude qu'une seule conséquence, celle d'entraîner la destruction des marchés où elle s'est installée. Or rien n'est moins sûr. J'ai montré⁴ par

exemple comment une fraude massive au droit du travail, en France, avait simplement préparé la mutation des entreprises à l'économie globalisée, au tournant des années 1980, les nouveaux modes d'organisation ayant ensuite été, au moins en partie, progressivement avalisés par le droit. Le second inconvénient est de ramener la fraude à une transgression purement délinquante. En d'autres termes, il n'y aurait de fraude que là où l'on détecterait aussi des comportements criminels, dont elle serait le produit direct. Il me semble au contraire que l'émergence d'une catégorie nouvelle, celle de fraude, conduit à une tout autre approche que celle de la criminologie traditionnelle, qui ne conçoit la délinquance qu'à travers la personne du délinquant. À vrai dire d'ailleurs, je ne pense pas être en désaccord avec Bill Black sur ce point. J'envisage simplement le problème sous un angle différent : là où l'auteur pointe surtout des responsabilités, je voudrais insister plutôt sur la logique d'un système qu'il a lui-même décrit, où l'imputation personnelle des fraudes n'explique ni les mécanismes ni les raisons d'être de la fraude.

Il suffit de voir par quels procédés on a gonflé la bulle des *subprimes* jusqu'à son éclatement. On sait que les prêts hypothécaires consentis aux populations indigentes étaient titrisés pour être injectés dans le système financier où ils donnaient lieu à de juteuses spéculations, sous forme de produits dérivés sophistiqués qui ont fini par faire s'effondrer la finance mondiale. Or 50 à 70 % des dossiers de prêts hypothécaires *subprimes*, selon les quelques estimations dont on dispose, étaient frauduleux. Les fraudes en question ont profité au premier chef aux banques qui les transformaient en produits toxiques. Certes elles étaient matériellement réalisées non par ces dernières, mais par des Noirs et des Latino-Américains sans emploi ni ressources et en quête d'un logement. Mais on leur faisait miroiter la perspective de devenir propriétaires à bon compte et des courtiers peu scrupuleux les incitaient – quand ils ne les y aidaient pas – à monter leurs dossiers de prêts à partir de fausses déclarations. Qui était donc le plus coupable ? Les emprunteurs, souvent illettrés et insolubles, subjugués par le miroir aux alouettes du rêve américain, ou les professionnels de l'immobilier qui constituaient les

4. Par un recours massif à la fausse sous-traitance, à la fausse prestation de service, au détournement des règles protectrices du contrat de travail, au travail clandestin, à l'emploi d'étrangers en situation irrégulière, etc., les entreprises ont pu externaliser de nombreuses productions et façonner ainsi un nouveau paysage

industriel et productif. Voir *L'Arnaque, la finance au-dessus des lois et des règles*, Gallimard, 2009.

dossiers bidons et surtout ces messieurs de la finance qui, sans y avoir eux-mêmes directement trempé, ont inondé la planète financière de leurs produits dérivés – le terme dit ce qu’il veut dire – empoisonnés en toute connaissance de cause?

La fraude n’atteint-elle pas alors les sommets de l’art criminel, mais aussi de l’efficacité financière, quand ceux qui en touchent les dividendes ont trouvé la martingale qui fait endosser par leurs victimes consentantes – mais quels choix avaient-elles? – non seulement son coût final, comme à l’habitude, mais aussi la seule responsabilité des procédés coupables? La fraude a ceci de particulier, qui la distingue du crime: elle est collective, elle est diffuse, elle supporte une pleine division du travail dans laquelle les concepteurs se tiennent soigneusement à l’écart des pratiques directement délinquantes et les victimes se distinguent parfois mal des complices ou des auteurs principaux. Mieux encore, elle peut se construire sans plan d’ensemble, à des niveaux très éloignés les uns des autres et parfois même sans préméditation, comme l’a montré la bulle des *subprimes*. En quête d’un coupable, ce sera pourtant toujours au prolétaire immigré qui produisait de faux bulletins de salaire qu’on fera supporter tout le poids de l’acte délinquant caractérisé, alors qu’il n’était en fin de compte qu’un infime rouage dans la formidable machine de Ponzi qui tournait à plein régime à l’échelle de la haute finance mondiale. Si l’on veut des criminels dans cette affaire, on les trouvera, selon les tables de la loi, chez les chômeurs et les travailleurs pauvres américains et, à la rigueur, chez les courtiers qui les conseillaient et les aidaient à constituer leurs dossiers de prêts. Si l’on cherche en revanche comment les banques et leurs courtiers ont berné le monde entier et ont pu mettre l’économie mondiale au tapis, seule la fraude, concept mou qui file entre les doigts des juristes et ne s’arrête à aucun responsable particulier, peut aider à y voir un peu plus clair.

En somme, il faudra qu’on parvienne à faire admettre ce double postulat: premièrement, la fraude est devenue un mode de management à part entière de l’économie et de la finance. La fraude, ainsi comprise, n’est pas un comportement spécifique, attribuable à un délinquant identifié, mais la description d’un système de subversion collective des normes à des fins de transgression des équilibres économiques, politiques et sociaux. Deuxièmement, la fraude n’est pas le crime, celui-ci n’est qu’une variable d’ajustement au sein d’un ensemble plus vaste. Ponctuelle ou limitée, la délinquance ne se confond pas avec la fraude,

elle n’en est qu’un moyen. Elle est utilisée – souvent d’ailleurs soustraite à d’autres qu’à ceux qui en profitent – à certains endroits, à certains moments d’une fraude systémique, uniquement là où elle est et quand elle est nécessaire.

Quand toutes ces idées auront fait leur chemin, on pourra peut-être commencer à reconstruire un système économique capable de se passer de la fraude systémique et aussi, pour cela, un droit qui sache reconnaître, derrière la faute individuelle du délinquant, la main invisible des marchés. Autant dire qu’il nous reste du pain sur la planche...

À June : heureusement que Joy a brûlé la soupe.

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ACC	American Continental Corporation (holding utilisée par Keating pour acheter Lincoln Savings)
ACFE	Association of Certified Fraud Examiners (Association des inspecteurs antifraude agréés)
ADC	acquisition, développement et construction
AICPA	American Institute of Certified Public Accountants (Institut américain des experts-comptables)
APS	agent principal de supervision
ARM	arbitrage à risque maîtrisé
AY	Arthur Young & Company (l'un des « Huit Grands » de l'audit et de la comptabilité)
Bank Board,	voir FHLBB
C&D	<i>cease and desist order</i> (injonction judiciaire de cesser une pratique et de ne pas recommencer)
CAP	comité d'action politique
CDSL	California Department of Savings and Loan (Département des caisses d'épargne de Californie)
CEBA	Competitive Equality Banking Act, 1987 (loi « sur la concurrence équitable dans le secteur bancaire », qui a autorisé la recapitalisation de la FSLIC).
CRA	Community Reinvestment Act (loi imposant le réinvestissement d'une partie des dépôts bancaires dans la collectivité locale dont ils sont issus)
DCCC	Democratic Congressional Campaign Committee (Comité démocrate des campagnes législatives)
DNC	Democratic National Committee (Comité national démocrate)
ERC	Enforcement Review Committee (Comité d'examen de l'action répressive)
FAS	Financial Accounting Standards (normes comptables et financières)
FASB	Financial Accounting Standards Board (Comité des normes comptables et financières, instance suprême chargée de fixer les normes professionnelles des experts-comptables)
FBI	Federal Bureau of Investigation
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act (loi « sur les pratiques de corruption à l'étranger », qui interdit de verser des pots-de-vin à des dirigeants étrangers)
FDIC	Federal Deposit Insurance Corporation (organisme fédéral qui garantit les dépôts bancaires)
FHLB	Federal Home Loan Bank (banque régionale réglementant les caisses d'épargne et leur consentant des prêts)

FHLBB (ou Bank Board)	Federal Home Loan Bank Board (autorité fédérale de réglementation et de contrôle des caisses d'épargne)	OTS	Office of Thrift Supervision (Bureau de supervision des caisses d'épargne)
FHLBSF	Federal Home Loan Bank of San Francisco (FHLB ayant juridiction sur la Californie, l'Arizona et le Nevada)	PA	protocole d'accord
FICO	Compagnie financière créée pour « recapitaliser » la FSLIC	PCGA	principes comptables généralement admis
FSLIC	Federal Savings and Loan Insurance Corporation (organisme fédéral qui garantit les dépôts des caisses d'épargne)	PCR	principes comptables réglementaires
GAO	General Accounting Office (organisme fédéral d'audit, récemment rebaptisé Government Accountability Office)	PCRC	principes comptables réglementaires créatifs
GPRA	Government Performance and Results Act, 1993 (loi visant à améliorer la gestion de projets de l'État)	PDG	président-directeur général
IRS	Internal Revenue Service (administration fédérale des impôts)	PTV	prêt à taux variable
KIO	Kuwaiti Investment Office (copropriétaire avec Lincoln Savings du Phoenician Hotel)	REPO	<i>repurchase obligation</i> (vente de titres qu'on s'engage à racheter plus tard ; l'autre partie, qui achète les titres en s'engageant à les revendre plus tard, effectue un <i>reverse REPO</i> , un REPO inversé)
LTOB	Loans to one borrower (réglementation du Bank Board restreignant le montant global des prêts consentis à un même emprunteur)	RP	relations publiques
MCP	Management Consignment Program (programme de tutelle de la gestion)	RTC	Resolution Trust Corporation (agence fédérale temporaire [1989-1995] créée pour liquider les biens des caisses d'épargne en faillite)
NAHB	National Association of Home Builders (Association nationale des entreprises du bâtiment)	S&L	<i>Savings and Loan</i> (caisses d'épargne)
NAR	National Association of Realtors (Association nationale des agents immobiliers)	SEC	Securities and Exchange Commission (organisme fédéral de réglementation des marchés financiers)
NASSLS	National Association of State Savings and Loan Supervisors (Association nationale des superviseurs de caisses d'épargne au niveau des États)	TDR	<i>Troubled debt restructuring</i> (restructuration de la dette d'un débiteur en difficulté)
NCFIRRE	National Commission on Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement (Commission nationale sur la réforme, le redressement et la réglementation des institutions financières, nommée pour étudier les causes de la débâcle des caisses d'épargne)	TFR	Thrift Financial Report (rapport financier trimestriel que les caisses d'épargne doivent remettre à l'OTS)
OCC	Office of the Comptroller of the Currency (organisme fédéral de réglementation et de contrôle des banques d'envergure nationale)	TRO	<i>Temporary restraining order</i> (« injonction restrictive provisoire » qui, pour protéger certaines personnes avant le jugement définitif, interdit immédiatement à d'autres, potentiellement menaçantes, tout contact avec elles)
OE	Office of Enforcement (le service de répression des infractions du Bank Board)	VNR	valeur nette de réalisation
OES	Office of Examinations and Supervision (nom initial du service de supervision du Bank Board)		
OGC	Office of General Counsel (Bureau du directeur des affaires juridiques)		
OMB	Office of Management and Budget (organisme budgétaire de l'exécutif fédéral)		
OPER	Office of Policy and Economic Research (service économique du Bank Board)		
OPM	Office of Personnel Management (service du personnel fédéral)		
ORPOS	Office of Regulatory Policy, Oversight and Supervision (Bureau de la politique réglementaire, de la surveillance et de la supervision, service de supervision du Bank Board)		

AVANT-PROPOS

En 2003, d'après le département de la Justice des États-Unis, jamais les crimes et délits contre les biens n'avaient atteint un niveau aussi bas, alors qu'en fait, depuis l'effondrement d'Enron à la fin de l'année 2001, ils battaient tous les records. Cette contradiction s'explique aisément. Le département de la Justice ne comptabilise pas les vols les plus graves : il exclut de ses statistiques la criminalité des cols blancs. Pourtant c'est bien une vague d'escroqueries montées par des hommes contrôlant de grandes entreprises – appelons-les *control frauds*, « fraudes patronales » ou « fraudes du dirigeant » – qui était à l'origine du gros des pertes dues à la criminalité contre les biens.

Dans les années 1980, une déferlante de fraudes patronales a ravagé le secteur des *savings and loan*, les caisses d'épargne américaines. J'ai été au cœur de cette crise : je travaillais en tant que régulateur pour l'autorité publique de réglementation et de contrôle de ces caisses. Comme on le verra dans ce livre, j'avais une étrange aptitude à me trouver au mauvais endroit au mauvais moment et un certain talent pour m'attirer les foudres de puissants politiciens¹. Après la débâcle, je suis retourné à l'école : j'ai étudié la criminologie à l'université de Californie à Irvine. Je savais que la crise des caisses d'épargne était née d'une fraude systémique. J'ai donc consacré ma thèse aux « fraudes patronales » dans les caisses d'épargne de Californie.

Si j'ai écrit ce livre, c'est parce que nous n'avons pas tiré les leçons de la débâcle des caisses d'épargne. C'est pourquoi nous n'avons vu que du feu à la vague suivante de fraudes patronales. Des escrocs dirigent des entreprises qui leur servent simultanément d'épée et de bouclier. Ils se sont montrés capables de duper les meilleurs connaisseurs des marchés et les professeurs d'économie les plus subtils. Ce sont

1. Les grandes étapes de ma carrière dans la réglementation sont rappelées au chapitre 2 de l'étude de Riccucci (1995).

des superprédateurs financiers, qui utilisent la fraude comptable à la fois comme arme et comme moyen de se protéger des poursuites judiciaires.

Plusieurs facteurs font de la fraude patronale un phénomène exceptionnellement dangereux. Celui qui dirige une entreprise (ou un pays) peut aisément neutraliser tous les contrôles internes et externes parce qu'en définitive, leur responsable suprême, c'est lui. Et les PDG fraudeurs ne se contentent pas de mettre au placard ceux qui sont chargés de contrôler; ils les subornent et les transforment en alliés. Les plus grands cabinets d'avocats, sous prétexte de servir avec zèle leurs clients, ont aidé des patrons-escrocs à piller et à détruire leur entreprise.

Les plus gros cabinets d'audit ont été les alliés les plus précieux des patrons fraudeurs (Black 1993e). Toutes les caisses d'épargne dirigées par des escrocs ont pu obtenir leur « opinion sans réserve² » – et il en a été de même dans toutes les grandes fraudes patronales récemment démasquées. Les entreprises, au sein desquelles des patrons-escrocs font de la comptabilité truquée leur lance et leur bouclier privilégiés, présentent en général des profits exceptionnels avant de sombrer dans une faillite catastrophique. Ces profits fictifs permettent aux habiles PDG fraudeurs d'avoir recours à des mécanismes courants dans le monde des affaires, comme les primes en stock-options, pour faire passer les actifs de la société dans leur fortune personnelle. Pour y parvenir, ils se déguisent en chefs d'entreprise légitimes afin de profiter de la présomption d'honnêteté (et de l'aura) dont jouit tout PDG.

Les patrons-escrocs parviennent à transformer l'entreprise et son environnement réglementaire pour faciliter leurs fraudes patronales. Ils disposent à cette fin de toutes les ressources de leur société. Ils versent souvent (directement et indirectement) de grosses contributions aux campagnes électorales. Ils peuvent faire du lobbying pour réclamer plus de déréglementation, ou la réforme de la responsabilité juridique des entreprises, ou encore le licenciement

2. Un auditeur extérieur émet une opinion sans réserve quand il estime que la déclaration financière de l'entreprise auditée donne une image fidèle de sa situation financière, ne dissimule aucune information importante, et que le résultat de ses opérations comptables est conforme aux dispositions des « principes comptables généralement admis » (PCGA) [Note de l'Institut Veblen].

du dirigeant de l'autorité de contrôle. Ils peuvent repositionner l'entreprise dans les activités les plus propices aux fraudes comptables – c'est-à-dire, en général, investir dans des actifs qui n'ont pas de valeur de marché facilement vérifiable et se les « vendre » entre eux, mécanisme qui peut transformer des pertes réelles en profits fictifs (Black 1993b); ou encore cibler des secteurs mal réglementés. Ils peuvent faire entrer l'entreprise en croissance rapide et la transformer en pyramide de Ponzi³.

Le résultat est un dangereux mélange qui semble sain et légal mais ne l'est pas, et qui dispose de ressources extraordinaires dont le patron fraudeur peut user librement. Les dirigeants escrocs se sont montrés capables de duper les acteurs du marché les plus avertis. Leurs entreprises peuvent être insolubles au dernier degré tout en étant classées comme les meilleures du monde par les experts. L'analyse économique traditionnelle de la débâcle des caisses d'épargne postule que les *high-fliers*⁴ n'existaient qu'en raison de la garantie des dépôts. À en croire les spécialistes, la discipline de marché empêche toute prise de risque excessive dans les secteurs qui ne bénéficient pas d'une garantie de l'État. C'est une idée fautive: les patrons-escrocs des caisses d'épargne ont toujours été capables de duper des créanciers et actionnaires privés qui n'étaient couverts par aucune garantie. Elliot Levitas, l'un des commissaires nommés pour enquêter sur les causes de cette crise dans le cadre de la National Commission on Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement (NCFIRRE), l'a démontré en 1993. Pourtant aucun économiste ne l'a pris au sérieux. La vague actuelle de fraudes patronales lui a définitivement donné raison.

Mais la caractéristique la plus effrayante des fraudes patronales, c'est qu'elles peuvent se produire par vagues et provoquer ainsi des dégâts systémiques. La débâcle des caisses d'épargne a pu être endiguée avant qu'elle ne fasse sauter toute notre économie, mais vraiment

3. Dans ce système, le fraudeur, qui s'empare des fonds qu'on lui confie et qu'il est censé investir, rémunère les premiers investisseurs avec une partie de l'argent frais apporté par les suivants; il lui faut donc attirer de plus en plus d'investisseurs et croître de plus en plus vite, faute de quoi tout s'écroule [NdT].

4. Ce terme désigne les caisses d'épargne ambitieuses, aux dents longues, « de haut vol » aux deux sens du mot français, pour les distinguer des caisses traditionnelles [NdT].

d'extrême justesse, comme on le verra dans ce livre. D'autres vagues ont déferlé dans de nombreux pays, souvent avec des conséquences dévastatrices. L'une d'elles a ruiné la campagne de privatisation en Russie.

La vague actuelle de fraudes patronales a causé de gros dégâts systémiques. Elle n'aurait pas eu lieu si nous avions tiré les bonnes leçons de la débâcle des caisses d'épargne. Malheureusement, celles que nous avons choisi de retenir nous ont rendus plus vulnérables aux « fraudes du dirigeant », et non moins. L'analyse économique standard de la débâcle nous a induits en erreur.

Que dit cette analyse ?

1. Sans la garantie des dépôts, il n'y aurait pas eu de *high-fliers*.
2. La fraude était négligeable, l'étudier serait une perte de temps.
3. Les *high-fliers* étaient d'honnêtes « parieurs sur la résurrection » de leur caisse d'épargne.
4. Malheureusement, beaucoup de paris ont été perdus, d'où la débâcle.
5. La profession avait « mis la main » sur son autorité de contrôle, le Federal Home Loan Bank Board (nous écrivons : le Bank Board).
6. La dérégulation n'a pas aggravé les pertes.
7. La loi fiscale de 1986 a considérablement alourdi les pertes totales.
8. La législation de reréglementation de 1989 a provoqué l'effondrement du marché des obligations pourries⁵.
9. La loi de déréglementation de 1982 était imparfaite, car les économistes n'avaient pas été associés à sa rédaction.

5. Les « *junk bonds* », obligations à haut risque, rapportaient beaucoup plus que les autres justement parce qu'elles étaient « pourries ». Voir plus loin, p. 127-128 [NdT].

En réalité, tous ces énoncés sont faux, pour les raisons suivantes :

- Les deux vagues de fraudes patronales que je viens de décrire réfutent la première assertion.
- Pour les points 2 et 3 : ces fraudes ont éminemment contribué à la débâcle. Plus d'un millier de dirigeants et de cadres des caisses d'épargne ont été condamnés au pénal. L'étude des faillites les plus graves a presque systématiquement révélé des fraudes patronales. La structure même de ces faillites est compatible avec une vague de « fraudes du dirigeant », mais parfaitement incompatible avec d'honnêtes paris. Loin d'être une perte de temps, une étude rigoureuse des escroqueries des dirigeants de caisses fraudeuses nous aurait permis d'éviter la vague actuelle de fraudes patronales.
- Toutes les caisses « de haut vol » ont fait faillite. Toutes étaient dirigées par des escrocs. Ce sont les caisses d'épargne traditionnelles qui ont « parié sur la résurrection », en continuant à prendre d'importants risques de taux d'intérêt dans la période 1982-1985. Puisque les taux d'intérêt ont considérablement baissé, ces paris ont été gagnés haut la main, et ils ont énormément réduit le coût du renflouement opéré par la Federal Savings and Loan Insurance Corporation (FSLIC). Les caisses d'épargne traditionnelles n'ont pas parié de la façon prévue par la théorie de l'« aléa moral⁶ », qui prédisait qu'elles allaient maximiser leur exposition au risque.
- Le secteur des caisses d'épargne n'avait pas « capturé » le Bank Board. En fait, tous les présidents du Bank Board pendant la débâcle ont été en conflit avec l'industrie des caisses d'épargne.
- La déréglementation et la « désupervision » ont considérablement aggravé la débâcle, parce qu'elles ont permis aux caisses d'investir dans des actifs qui constituaient de parfaits supports pour les fraudes patronales.
- La loi fiscale de 1986 a immensément réduit le coût de la débâcle en faisant éclater les bulles immobilières régionales.

6. L'aléa moral se traduit par le fait qu'une entreprise assurée contre un risque de défaut (par la garantie de dépôt par exemple) va être plus encline qu'une entreprise qui n'est pas assurée contre ce risque, à prendre des paris risqués [Note de l'Institut Veblen].

La loi fiscale de 1981 et les fraudes patronales des caisses du Sud-Ouest ont, elles, contribué à la débâcle en créant et en faisant grossir ces bulles. Toute bulle finit par éclater. Sans la loi fiscale de 1986, les bulles immobilières de l'Arizona, du Texas et de la Louisiane auraient continué à gonfler, après quoi le krach aurait été bien pire.

- Le secteur des caisses d'épargne était un acteur (globalement) modeste sur le marché des obligations pourries. Son importance venait du fait que plusieurs caisses, dont Lincoln Savings, étaient sous l'influence de Michael Milken et de Drexel Burnham Lambert⁷ (Black 1993c).
- La rédaction du St Germain Act de 1982 a bien été vérifiée par des économistes.

Les principales leçons tirées de la crise par les tenants de l'analyse standard sont les suivantes : « une réglementation contre la fraude n'est pas un ingrédient essentiel, ni même nécessairement important, des marchés des titres » (Easterbrook et Fischel 1991, p. 285) ; la discipline du marché privé transforme les conflits d'intérêts potentiels en synergies positives ; et les autorités de contrôle comme la Securities and Exchange Commission (SEC) font plus de mal que de bien.

Bref, nous avons retenu de mauvaises leçons. En écoutant religieusement nos professeurs de *law & economics*⁸, nous sommes devenus bien plus vulnérables à la fraude patronale. Je critique souvent dans ce livre tel ou tel économiste, mais je ne refuse pas la science économique dans son ensemble. Si j'ai eu envie d'écrire, c'est en grande partie pour contribuer à l'élaboration d'une nouvelle théorie économique de la fraude, fondée sur la théorie de George Akerlof (1970), dite des "lemons markets" (marché des voitures d'occasion),

7. Michael Milken, qui travaillait dans la société financière Drexel Burnham Lambert, est l'inventeur des « obligations pourries », que Drexel émettait massivement. L'attrait de ces obligations était considérable : elles rapportaient gros parce qu'elles étaient risquées mais le risque ne se matérialisait pas, les taux de défaut de paiement étaient très bas. Milken réussissait cet exploit grâce à un système frauduleux de « sociétés captives » : il gérait leurs achats et leurs ventes d'obligations pourries à son entière discrétion, comme on le verra plus loin, p. 125-126 [NdT].

8. Mouvement né à l'université de Chicago, l'école *law & economics* entend étudier le droit à la lumière de la microéconomie traditionnelle et finit par conférer à celle-ci « force de loi » [NdT].

qui est devenue classique aujourd'hui. Ma théorie serait aussi fondée sur les travaux de Henry Pontell, selon lequel les limites systémiques de la régulation peuvent accroître le risque de vagues de fraudes patronales (Calavita, Pontell et Tillman 1997, p. 136).

Ce livre va expliquer pourquoi la discipline du marché ne peut pas empêcher ces vagues. Il montrera aussi que les patrons-escrocs des caisses d'épargne ont cherché à manipuler des responsables publics. À cet égard, Charles Keating et ses homologues du Texas ont remporté des succès éclatants. Keating, qui était coupable de la pire fraude patronale du pays, a amené l'administration Reagan à tenter de lui donner le contrôle majoritaire du Bank Board. Il a recruté comme alliés le speaker Wright et les cinq sénateurs qu'on allait appeler les « Cinq de Keating » (*Keating's five*). Il a réussi à faire coparrainer par la majorité des élus de la Chambre des représentants une résolution conçue pour paralyser la reréglementation d'Ed Gray, qui présidait à l'époque le Bank Board.

Puis, sous le mandat de Danny Wall, Keating a utilisé tout son pouvoir politique et a menacé le Bank Board de poursuites judiciaires pour l'intimider. Le Bank Board a prononcé à son encontre l'équivalent d'un *cease and desist order* (C&D). Cette ordonnance de cessation et d'abstention est une injonction d'arrêter définitivement certaines pratiques.

La principale compétence des patrons-escrocs est la manipulation. L'usage qu'ils en font se heurte essentiellement à deux limites : leur propre audace et la force morale de leurs adversaires.

Contre toutes probabilités, Ed Gray a révélé qu'il avait l'étoffe d'un héros. C'est parce qu'il voulait déréglementer le secteur des caisses d'épargne que le président Reagan l'avait nommé à la tête du Bank Board. Mais il a suffi de quatre mois pour que Gray se métamorphose en champion de la reréglementation et devienne la bête noire des patrons-escrocs et de leurs alliés. Il s'est fait aussitôt une liste impressionnante d'ennemis. Dans *Quand le capitalisme perd la tête*, Joseph Stiglitz écrit qu'il croit aux forces profondes, pas aux héros (2003, p. 455). Je crois aux deux, et ce livre parle des deux.

Les individus comptent, notamment parce qu'ils n'ont pas tous la même conception du devoir, de l'intégrité et du courage. Les personnages qu'évoque ce livre sont moralement complexes. Cette complexité ressort parfaitement à travers deux constats : des personnes auxquelles on a durement reproché des faiblesses éthiques ont joué

un rôle crucial pour empêcher la catastrophe du secteur des caisses d'épargne ; inversement, de hauts responsables publics persuadés de leur supériorité morale se sont alliés aux pires patrons-escrocs.

L'éthique est importante, mais on peut avoir un comportement immoral tout en se croyant moralement supérieur. Il y a une explication à cela : on a en fait bien du mal à admettre qu'un patron puisse être un escroc, et que, parce qu'il possède une part importante des actions, le risque qu'il commette une fraude patronale en cas de défaillance de l'entreprise *augmente*. Cela contredit le sens commun. Si les pouvoirs publics s'étaient efforcés de comprendre les fraudes patronales, ils seraient plus enclins à voir les patrons comme des criminels en puissance et à cultiver le salubre scepticisme qui pourrait réduire les futurs scandales.

La reréglementation de Gray a déclenché deux guerres avec les patrons-escrocs des caisses d'épargne. Les règles du Bank Board limitant la croissance ont frappé leur talon d'Achille. Résultat, toutes les caisses dirigées par des fraudeurs se sont effondrées dans les quatre ans qui ont suivi.

Mais les patrons-escrocs ont contre-attaqué, usant de toute leur puissance politique. Ils sont parvenus à ôter à Gray toutes chances d'être reconduit par le président pour un second mandat. Son successeur, Danny Wall, a entrepris de faire des concessions à Keating. Avec ses principaux lieutenants, il a ainsi déclenché une véritable guerre civile au sein du Bank Board. Sa politique de conciliation s'est soldée par la faillite la plus coûteuse d'une institution financière dans l'histoire des États-Unis (plus de 3 milliards de dollars⁹) et a fini par l'acculer à la démission.

Malheureusement, ni les régulateurs ni les milieux politiques n'ont suffisamment appris de la débâcle des caisses d'épargne. Ils répètent aujourd'hui les nombreuses erreurs que nous avons commises dans la lutte contre les patrons-escrocs des caisses d'épargne, mais peu de nos succès. L'effort pour «réinventer l'État» ne s'est montré à ce jour d'aucune utilité contre les vagues de fraudes. Le Government Performance and Results Act (GPRA)¹⁰ était la pièce

maîtresse de cette «réinvention». Il a instauré deux pratiques qui auraient pu empêcher une nouvelle vague de fraudes patronales : il a fait obligation aux services de l'État de définir explicitement leur mission en élaborant des plans stratégiques pour s'en acquitter, et a assigné au General Accounting Office (GAO) la tâche d'identifier les activités à haut risque des pouvoirs publics.

La SEC, par exemple, se définit à juste titre, dans ses récents plans stratégiques, comme «un service public chargé de faire respecter le droit civil» (*SEC Annual Report for 2002*, p. 1). Néanmoins, pendant les années 1990, malgré une bulle boursière sans précédent, les rapports annuels de la SEC n'ont jamais considéré une vague de fraudes patronales comme un risque central pour l'accomplissement de sa mission. La SEC, du fait de ses moyens très insuffisants, n'a pas vu venir la vague de «fraudes du dirigeant» et elle a été dépassée par les événements. Dans sa définition des fonctions à haut risque, le GAO cite le risque de fraude comme l'un des principaux. Mais il limite sa vision de ce risque aux détournements de fonds des administrations publiques. Il ne prend pas en considération un risque de fraude qui compromettrait l'aptitude de la SEC à accomplir sa mission de «service public chargé de faire respecter le droit civil» et à protéger la population de milliers de milliards de dollars de pertes. De fait, le GAO n'a toujours pas déclaré «à haut risque» la fonction antifraude de la SEC.

Ce livre est le premier vrai récit de l'intérieur de la débâcle des caisses d'épargne du point de vue d'un régulateur. (Trois économistes du Bank Board ont publié des ouvrages sur le sujet, mais tous ont contourné cette perspective.)

J'essaierai d'apporter à ce travail plusieurs compétences. D'abord celles que m'ont conférées ma formation et mon expérience professionnelle : j'ai commencé par étudier l'économie, puis je suis devenu avocat, régulateur (je ne le suis plus) et criminologue spécialiste des cols blancs. J'enseigne la microéconomie, le management, la gestion financière publique et la réglementation financière publique au niveau du premier cycle universitaire, et la criminalité des cols blancs à la LBJ School of Public Affairs de l'université du Texas à Austin. Je m'essaie aussi à l'éthique.

9. Au moment où l'auteur écrit ces lignes, Washington Mutual (WaMu) n'a pas encore fait faillite [*Note de l'Institut Veblen*].

10. Loi générale sur la performance par le résultat. Adoptée en 1993 aux États-Unis, elle a pour but de

mettre en place des mécanismes permettant une gestion plus efficace des ressources publiques [*Note de l'Institut Veblen*].

Mon message central est clair : nous pouvons mettre en place des mesures pour détecter et éliminer les fraudes de chefs d'entreprise individuels et pour prévenir, ou du moins réduire substantiellement, les futures vagues de fraudes patronales. Mais cela demande de prendre le problème au sérieux. Le premier pas consiste à ne plus ignorer les fraudes graves dans nos statistiques. Le second, à nous rendre compte qu'il nous faut former des gens capables de comprendre les mécanismes de la fraude, les moyens de la repérer et d'y mettre fin. Le personnel technique de la SEC, par exemple, est très majoritairement composé d'experts en droit, en comptabilité et en économie. Historiquement, aucune de ces trois disciplines n'a dispensé à ses étudiants le moindre enseignement sur la fraude. Même aujourd'hui, où les scandales liés aux fraudes sur les titres sont légion et où l'Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) de Joe Well propose gratuitement aux établissements du matériel pédagogique sur l'inspection antifraude, seul un petit pourcentage des nouveaux diplômés des écoles de commerce (*Business Schools*) apprennent à lutter contre la fraude. L'université du Texas a créé un « Institut d'études sur la fraude » pour aider à promouvoir ces réformes.

REMERCIEMENTS

Ce livre est né d'une carrière et d'une vie. Je suis d'abord redevable à ma mère, qui m'a éduqué et qui m'a aidé à trouver ma boussole morale. Bill Valentine et mes professeurs à l'université du Michigan ont été de vrais trésors.

Jack Lansdale m'a montré que le droit pouvait et devait être pratiqué au plus haut niveau d'excellence et d'intégrité. Il a incarné la conscience et l'éthique professionnelle chez Squire, Sanders & Dempsey.

Je dois trop à trop de gens au Bank Board et à l'OTS pour les nommer tous individuellement. Dorothy Nichols a su rendre le service contentieux fonctionnel, humain et drôle ; Ed Gray et Larry White, dans des styles entièrement différents, ont livré le bon combat ; et Mary Ellen Taylor a fait de son mieux dans une tâche impossible : m'éviter les problèmes.

Je suis face au même dilemme pour la Federal Home Loan Bank de San Francisco. Je ne citerai que Jim Cirona, qui aurait pu sécuriser son emploi en me licenciant ; Mike Patriarca, qui a manifesté quotidiennement la classe et l'intégrité ultime du dirigeant ; Chuck Deardorff, qui a protégé du désastre la supervision pendant des décennies ; et mon prédécesseur Dirk Adams, pour avoir recruté la superbe équipe qui a fait de mon travail un tel plaisir.

Merci à Jim Leach, Buddy Roemer, Thomas Carper et au regretté Henry Gonzalez. Vous avez sauvé le pays de milliards de dollars de pertes en vous opposant aux manœuvres des patrons-escrocs, mais vous m'avez aussi sauvé de la tentation de rejeter en bloc les élus, alors que j'avais des raisons de le faire.

James Pierce m'a offert la chance exceptionnelle de toute une vie quand il m'a demandé de devenir son adjoint et m'a présenté à George Akerlof. Vous avez tous deux beaucoup influencé mon travail de recherche, et votre soutien a été crucial.

Kitty Calavita, Gil Geis, Paul Jesilow et Henry Pontell, mes professeurs, m'ont amené à passer mon doctorat en criminologie à l'université de Californie à Irvine, où ils m'ont constamment soutenu. J'y suis entré étudiant et j'en suis sorti leur collègue et ami.

Jamie Galbraith a joué un rôle crucial dans mon entrée à la LBJ School of Public Affairs de l'université du Texas à Austin et, avec Bob Auerbach et Elspeth Rostow, il a été mon meilleur soutien. Jamie a aussi montré à Jake Bernstein l'intérêt de m'interviewer longuement pour le *Texas Observer*, ce qui a incité Molly Ivins à évoquer la fraude patronale dans sa chronique, a poussé Bill Bishel des University of Texas Press à me demander si je travaillais à un ouvrage, et a conduit à ce livre. Les bourses de recherche d'Elspeth Rostow l'ont rendu possible.

Rédiger un manuscrit ne suffit pas à faire un livre. J'ai immensément bénéficié de l'équipe réunie par les UT Press pour le mettre en forme, Kip Keller et Lynne Chapman. Leur soin et leur professionnalisme sont de premier ordre. Notre aîné, Kenny, m'a servi d'assistant de recherche. Mon épouse, June Carbone, qui a écrit un ouvrage sur le droit familial, a été une source d'inspiration et une interlocutrice avec qui j'ai pu échanger. Travis Hale et Debra Moore m'ont aidé à mettre au point le texte. Henry Pontell et George Akerlof ont fait office de réviseurs extérieurs, et leurs commentaires, avec ceux d'Ed Kane, m'ont été d'un grand secours pour améliorer le livre. Kirk Hanson m'a aidé à le terminer en me recevant en tant que chercheur invité au Markkula Center for Applied Ethics.

Merci à tous. Et je suis donc le seul responsable des erreurs restantes.

I. VOL PAR IMPOSTURE LA FRAUDE PATRONALE DANS LES CAISSES D'ÉPARGNE

« *Le meilleur moyen de dévaliser une banque, c'est de la posséder.* » **William Crawford**, commissaire du Département des caisses d'épargne de Californie, au début de son témoignage devant le Comité des opérations gouvernementales de la Chambre des représentants en 1988.

QU'EST-CE QU'UNE FRAUDE PATRONALE ?

Il y a fraude patronale quand une entreprise est dirigée par un criminel qui l'utilise comme arme offensive et défensive – pour escroquer les autres et pour compliquer la détection et la punition de sa fraude (Wheeler et Rothman 1982). La fraude est un vol par imposture : l'imposteur crée et exploite la confiance dans le but de dépouiller les autres. C'est l'une des raisons pour lesquelles la vague de fraudes patronales en cours est si dévastatrice : la fraude brise toute confiance. Or, la confiance est vitale pour le fonctionnement des marchés, des sociétés, des communautés politiques et des relations ; la fraude est donc particulièrement pernicieuse. Dans le contexte de la finance, moins de confiance signifie davantage de risque, et quand le risque augmente, la valeur des actifs diminue. À l'heure où j'écris, des milliers de milliards de dollars de capitalisation boursière se sont évanouis. Pour user d'un terme emprunté à la science économique, la fraude crée de terribles

« externalités négatives¹ », parce qu'elle frappe en fait tous ceux qui n'ont pas pris part à la transaction frauduleuse.

Les patrons-escrocs sont des superprédateurs financiers qui infligent des pertes immensément supérieures à celles que les « petits » voleurs peuvent provoquer. Ils déclenchent des faillites d'entreprises catastrophiques. Qui plus est, les fraudes patronales peuvent se produire par vagues qui mettent en danger l'ensemble de l'économie. La débâcle des caisses d'épargne a été l'une de ces vagues.

SUR QUELLES QUALITÉS PERSONNELLES REPOSE LE SUCCÈS D'UNE FRAUDE PATRONALE ?

Les patrons-escrocs accomplis ont une compétence primordiale : ils savent repérer et exploiter les faiblesses humaines. Leur signe distinctif est l'audace. Charles Keating a été le patron fraudeur le plus notoire. Son aptitude à manipuler les élus est devenue légendaire. N'importe quel patron-escroc aurait pu faire ce qu'a fait Keating dans le monde politique, mais seule une poignée l'a tenté.

POURQUOI LA FRAUDE PATRONALE SE TERMINE-T-ELLE TOUJOURS EN FAILLITE DÉSASTREUSE ?

Les entreprises bien gérées possèdent une batterie de contrôles internes et externes conçus pour empêcher les vols. Mais le PDG peut tous les neutraliser parce qu'ils sont sous sa responsabilité². Toutes les caisses d'épargne dirigées par un escroc ont réussi à avoir au moins une « opinion sans réserve » de la part d'un cabinet d'audit de tout premier ordre (l'un de ceux qu'on appelait à l'époque les « Huit Grands³ »). En général, elles l'ont eu pendant des années. La

vague actuelle de fraudes patronales montre que ces entreprises sont capables de vaincre en permanence les contrôles des audits externes. Bien souvent, le commissaire aux comptes extérieur est l'allié le plus précieux du patron-escroc. Keating envisageait d'ailleurs son service comptabilité comme un centre de profit. Il faut savoir qu'un fraudeur est toujours en quête d'experts-comptables, d'agents immobiliers et d'avocats complaisants.

Les dirigeants escrocs créent une culture d'entreprise « propice à la fraude » en embauchant des béni-oui-oui. Ils associent rémunération excessive, exaltation de l'ego (par exemple en qualifiant le salarié de « génie ») et intimidation pour obtenir des employés qui ne contrarieront pas le PDG. Les patrons-escrocs veulent tout contrôler (Black 2000).

Il y a une deuxième raison à la puissance destructrice des fraudes patronales : le PDG optimise l'entreprise en tant que véhicule de l'escroquerie, et il peut même optimiser l'environnement réglementaire. Il sait orienter sa société vers des transactions idéales pour frauder. Les fraudes patronales sont des fraudes comptables. Les investissements qui n'ont pas de valeur de marché facilement vérifiable sont les meilleurs supports de la fraude comptable, puisque c'est un professionnel précis, par exemple un agent immobilier, qui les évalue. Les caisses d'épargne cherchaient activement des professionnels extérieurs qui apporteraient leur concours à la comptabilité et aux évaluations frauduleuses. Les patrons-escrocs ont recours à un mécanisme ingénieux : la transaction avec une partie indépendante, qui est aux yeux des comptables la meilleure preuve de valeur. En fait, ils effectuent ces transactions entre eux ou avec des « sociétés écrans ». Si elles paraissent indépendantes, elles sont en réalité frauduleuses puisqu'elles permettent de surévaluer massivement les actifs pour créer des revenus fictifs et dissimuler les pertes réelles.

Les caisses dirigées par des patrons-escrocs présentent toujours une forte croissance (Black 1993d). Les pires fraudes patronales sont des pyramides de Ponzi, du nom de Charles Ponzi, un escroc américain des années 1920. Une pyramide de Ponzi doit faire entrer continuellement de l'argent frais pour rembourser les anciens investisseurs. Le fraudeur quant à lui empoche un pourcentage de ces flux entrants. Le « revenu » record que produit la fraude comptable permet la croissance de la pyramide. Les caisses d'épargne constituaient de superbes

1. En science économique, on parle d'externalité négative quand l'agent économique A est pénalisé par l'action de l'agent économique B, alors que A n'a pas pris part aux actions de B, et que A ne reçoit pas de dédommagement de B pour le préjudice subi [Note de l'Institut Veblen].

2. J'utilise le terme « PDG » parce qu'il est court et que c'est généralement le président-directeur général qui contrôle l'entreprise. J'écris président et non présidente pour des raisons du même ordre.

3. Ou "Big 8" : Arthur Anderson, Arthur Young and Co... [Note de l'Institut Veblen]

véhicules de fraude patronale parce que la garantie des dépôts permettait même à des caisses insolubles de croître. La bulle technologique des années 1990 a autorisé une croissance tout aussi massive.

Les patrons-escrocs sont des prédateurs. Ils repèrent et attaquent les faiblesses humaines et les failles de la réglementation. Le PDG positionne son entreprise sur un terrain peu réglementé et propice à la fraude comptable.

Les plus audacieux vont même jusqu'à transformer l'environnement de l'entreprise pour favoriser leurs fraudes. L'essentiel, c'est de préserver, voire d'étendre la gamme des pratiques comptables abusives et d'affaiblir la réglementation. Seul un patron-escroc peut utiliser toutes les ressources de l'entreprise pour faire évoluer le contexte réglementaire : les contributions aux campagnes politiques, la commande de travaux économiques favorables assurent la déréglementation, et avec les ressources de l'entreprise, le patron fraudeur achète, intimide, embobine ou enterre les agents de l'autorité de contrôle. Dans mon cas, Keating a utilisé les ressources de sa caisse d'épargne pour me poursuivre en justice en me réclamant 400 millions de dollars et pour embaucher des détectives privés chargés d'enquêter sur mon compte (Tuohey 1987).

La troisième raison de la puissance destructrice des fraudes patronales est qu'elles fournissent au PDG un moyen légal de convertir des actifs de l'entreprise en biens personnels. Tout fraudeur doit mettre en balance les gains potentiels de la fraude et ses risques⁴. Pour un patron, le procédé d'enrichissement le plus efficace consisterait à voler des liquidités à son entreprise, par exemple en les transférant sur son compte personnel dans un paradis fiscal. Aucun patron-escroc de caisse d'épargne ne l'a fait, et personne non plus dans les gigantesques fraudes actuelles. Piocher massivement dans la caisse d'une grande entreprise est un moyen sûr d'être repéré et de faciliter la tâche du procureur. Cette stratégie ne pourrait séduire que ceux qui sont prêts à vivre dans la clandestinité, ou en exil dans un pays qui n'a pas de traité d'extradition. Le cas Marc Rich mis à part (gracié par le président Clinton), peu de PDG fraudeurs suivent ce chemin.

4. Je ne postule pas que les individus sont parfaitement rationnels dans l'évaluation des risques : il leur arrive souvent de mal les mesurer. Il suffit pour mon propos qu'ils essaient d'éviter les situations où la détection et la punition de la fraude sont les plus probables.

Les fraudes comptables sont idéales pour permettre les fraudes patronales de l'escroc chef d'entreprise. Elles gonflent les revenus et dissimulent les pertes de sociétés insolubles même au dernier degré. Cela permet au patron fraudeur de reconvertir à son usage personnel des fonds de son entreprise par des moyens apparemment normaux et légitimes. Les PDG américains, notamment ceux qui dirigent des sociétés extrêmement rentables, gagnent des sommes ahurissantes. Ils reçoivent d'énormes salaires, des bonus, des stock-options et de luxueux avantages en nature. Les entreprises dirigées par un escroc annoncent presque toujours de fabuleux profits, et des cabinets d'audit de tout premier ordre bénissent leurs bilans. Les patrons-escrocs des caisses d'épargne utilisaient un mécanisme de fraude qui produisait des profits records et pratiquement aucun défaut de paiement sur les prêts, et ils avaient moyen de transformer rapidement toute perte (réelle) découverte par un inspecteur en profit (fictif) qui serait avalisé par un des huit grands cabinets d'audit. C'est ainsi que les choses se passent dans le monde de l'escroquerie ! Le chapitre 3 analyse ce mécanisme frauduleux.

Pratiquement personne ne crée de difficultés aux entreprises extrêmement rentables : ni les agents (normaux) des organismes de contrôle, ni les créanciers, ni les investisseurs et sûrement pas les analystes financiers des valeurs boursières. C'est pour cela que notre guerre contre les patrons-escrocs était si audacieuse : dans une période où des centaines de caisses d'épargne se déclaraient insolubles, nous cherchions à fermer celles qui se disaient les plus rentables tout en laissant généralement ouvertes les insolubles affichées. Nos adversaires politiques nous croyaient fous. Notre guerre ne pouvait être rationnelle que dans un seul cas : s'il y avait des centaines de fraudes patronales ; s'il y avait des surestimations massives de revenus et des sous-estimations massives de pertes ; et tout cela ne pouvait se produire que si les cabinets d'audit les plus prestigieux donnaient leur « opinion sans réserve » à des escrocs.

Les patrons-escrocs sont humains ; ils jouissent des avantages psychologiques liés à leur statut de PDG d'une des sociétés les plus « rentables ». La presse, les élites économiques locales, les personnalités politiques, les salariés et les œuvres charitables qui reçoivent de leur entreprise des contributions (en général importantes) qualifient toujours leur PDG de génie. En réalité, ces hommes d'affaires sont des minables. S'ils avaient été capables de gérer une entreprise

rentable et honnête dans un contexte de concurrence acharnée, ils l'auraient fait.

Il est extrêmement difficile de poursuivre en justice les patrons-escrocs quand ils prélèvent de l'argent sur l'entreprise par des mécanismes normaux (avec la bénédiction des vérificateurs) et sont adulés par ceux qui façonnent l'opinion de l'élite. Les patrons fraudeurs que nous avons fait condamner étaient devenus trop cupides : ils s'étaient mis à prendre de l'argent par l'intermédiaire de faux emprunteurs, de « prête-noms⁵ ». Or, lorsqu'un procureur détecte l'homme de paille, il peut obtenir une condamnation.

Quand le PDG possède un intérêt majoritaire dans l'entreprise, ses agissements bénéficient d'une légitimité totale. L'homme de la rue, le professeur d'économie et même le journaliste par ailleurs méfiant ne peuvent absolument pas imaginer qu'il puisse être rationnel pour un patron d'escroquer sa propre entreprise. De même, les experts en *law & economics* soutiennent qu'il serait irrationnel pour un cabinet d'audit de risquer sa réputation en donnant sa bénédiction aux bilans d'un patron-escroc (Prentice 2000, p. 136-137). On voit aisément pourquoi ils rejettent la théorie de la fraude patronale : parce qu'elle les obligerait à croire, pensent-ils, que le PDG et le commissaire aux comptes ont un comportement irrationnel. La rationalité est le postulat fondamental de l'économie néoclassique : reconnaître la réalité de la fraude reviendrait pour les tenants de cette école à devoir abandonner leur propre paradigme. Pourtant, la théorie de la fraude patronale n'exige nullement l'irrationalité.

COMMENT LES VAGUES DE FRAUDES PATRONALES METTENT-ELLES EN DANGER L'ÉCONOMIE RÉGIONALE OU NATIONALE ?

Les fraudes patronales individuelles devraient être au centre des préoccupations de la réglementation parce qu'elles provoquent des pertes massives. Leur pire caractéristique est de pouvoir s'agglutiner. Leurs deux variantes, l'« opportuniste » et la « réactive », peuvent

se produire conjointement. Les fraudes opportunistes cherchent une « opportunité », une occasion, de commettre une escroquerie. Les fraudes patronales réactives se produisent lorsqu'une entreprise est en train de sombrer. Son PDG, honnête depuis des décennies, peut « réagir » à la peur du dépôt de bilan en se mettant à frauder.

Les économistes distinguent le risque systémique, qui s'applique généralement à tout un secteur, et les risques propres à une entreprise précise. Les risques systémiques peuvent menacer une économie régionale, voire nationale, ils créent un terrain propice à la multiplication des fraudes patronales. Dans le cas des caisses d'épargne, le risque systémique, en 1979, portait sur les taux d'intérêt. Les actifs des caisses étaient des créances immobilières à long terme (trente ans) et à taux fixe, mais les déposants pouvaient retirer leur argent à tout moment. En cas de forte hausse des taux, toutes les caisses seraient insolvables.

En 1979, la Federal Reserve s'est persuadée qu'elle était la seule à avoir la volonté de mettre fin à l'inflation. Pour y parvenir, son président, Paul Volcker, a doublé les taux d'intérêt. En conséquence, à la fin du premier semestre 1982, sur la base de la valeur de marché, le secteur des caisses d'épargne était insolvable à hauteur de 150 milliards de dollars. Cette situation maximisait l'incitation à s'engager dans la fraude réactive, tout en permettant aux opportunistes d'acheter une caisse d'épargne beaucoup moins cher. Ces facteurs garantissaient une forte poussée des fraudes patronales, mais la dissimulation de l'insolvabilité massive du secteur (et de celle du fonds de garantie fédérale), la déréglementation et la désupervision ont créé, conjointement, l'environnement parfait pour une véritable déferlante de vagues patronales. Les criminologues qualifient de « criminogène » un environnement qui pousse au crime.

Les investissements des patrons-escrocs sont concentrés et orientés par la fraude et non par les marchés. Cela crée des difficultés économiques systémiques au niveau régional ou même national. L'un des aspects remarquables de la débâcle des caisses d'épargne est la très forte ressemblance entre ces fraudes patronales. Presque toutes étaient concentrées dans de gros investissements immobiliers spéculatifs, généralement la construction d'immeubles de bureaux (dans ce contexte, « spéculatif » signifie qu'aucun locataire ne s'était engagé à louer l'espace). Puisque les caisses dirigées par des fraudeurs avaient des taux de croissance exceptionnels, elles ont

5. Le « prête-nom » ou « homme de paille » sert de façade au véritable intéressé. Une caisse d'épargne n'a généralement pas le droit de prêter de l'argent à son PDG. Celui-ci trouve une connaissance qui signera le contrat de prêt et lui remettra les fonds.

vite conduit à une saturation du marché de l'immobilier de bureau dans les États où elles dominaient le marché (les meilleurs exemples étant le Texas et l'Arizona). Et puisqu'il s'agissait de pyramides de Ponzi, elles augmentaient leurs prêts immobiliers spéculatifs même quand les taux d'espace vacant atteignaient des niveaux records et que les prix immobiliers s'effondraient. Les vagues de fraudes patronales créent des bulles qui finissent toujours par éclater. Elles retardent cet éclatement en continuant à prêter, ce qui conduit à un hypergonflement de la bulle. Plus elle grossit et plus elle dure, pires sont les problèmes qu'elle cause. Les caisses dirigées par des patrons-escrocs comptent parmi les causes principales des récessions immobilières du Texas et de l'Arizona dans les années 1980, et non parmi les victimes de ces récessions⁶.

Nous avons donc affaire à une triple concentration : 1. Avec le risque systémique, les fraudes patronales se produisent au même moment. 2. Elles se concentrent dans certains secteurs, ceux qui offrent les meilleurs environnements criminogènes. 3. Et elles s'agglomèrent aussi dans les investissements les mieux adaptés à la fraude comptable. Il résulte de cette triple concentration que les vagues de fraudes patronales vont créer, gonfler et étendre des bulles.

L'ALÉA MORAL

L'aléa moral est la tentation de rechercher un gain en se livrant à une pratique abusive, destructrice – fraude ou excès de risque. Les entreprises au bord de la faillite exposent leurs propriétaires à l'aléa moral. Ce n'est pas particulier aux caisses d'épargne ; c'est dans la nature même des entreprises. L'aléa moral surgit lorsque gains et pertes sont asymétriques. Une société qui a 100 millions de dollars d'actifs et 101 millions de dollars de dettes est insolvable. S'il y a liquidation (vente des actifs), ses actionnaires n'auront rien, car ils ne doivent être payés qu'après remboursement complet de tous les créanciers. Dans mon exemple, les actifs ne suffisent

pas à rembourser les créances de ces derniers (les dettes), donc la liquidation effacera totalement les intérêts des actionnaires dans la société. Le PDG dirige l'entreprise jusqu'au jour où elle est acculée à la liquidation. Il y a deux autres points cruciaux. Le principe de « responsabilité limitée » limite la perte d'un actionnaire à la valeur de ses actions. Il n'est pas responsable des dettes de la société, quelle que soit l'ampleur que prend son insolvabilité. Si l'entreprise devient « encore plus » insolvable, ce sont les créanciers qui perdent.

Si une société au bord de la faillite fait rentrer de l'argent, il va aux actionnaires. Ceux-ci gagnent gros quand les investissements s'avèrent payants. Supposons que mon hypothétique société insolvable fasse un film qui rapporte un profit de 70 millions de dollars, ce gain ira presque entièrement aux actionnaires.

Quand une entreprise est insolvable, mais laissée sous le contrôle des actionnaires, le risque et sa rémunération sont asymétriques. Que se passe-t-il quand elle fait un investissement extrêmement risqué ? En cas d'échec, la perte est entièrement à la charge des créanciers ; en cas de succès, le gain va quasi totalement aux actionnaires. Ceux-ci ont une incitation perverse à prendre des risques indûment élevés au lieu de faire les investissements les plus productifs.

Ces exemples d'aléa moral portent sur les comportements par trop risqués. Mais la théorie ne se limite pas à la prise de risque honnête. Elle explique aussi pourquoi, dans les firmes au bord de la faillite, apparaît une incitation à la fraude patronale réactive (White 1991, p. 41). De fait, puisque la fraude patronale dans les caisses d'épargne avait un résultat certain (elle apportait à coup sûr, pour un temps, des profits records), la fraude réactive était une meilleure option que le pari à haut risque.

POURQUOI LE SECTEUR DES CAISSES D'ÉPARGNE A-T-IL SUBI UNE VAGUE DE FRAUDES PATRONALES ?

Une mauvaise réglementation a exposé le secteur des caisses d'épargne à un risque systémique de taux d'intérêt et provoqué la première phase de la débâcle : les règles du Bank Board interdisaient les prêts immobiliers à taux variable (PTV), qui auraient réduit le risque

6. C'est ce même type de dynamique qui a provoqué plus tard la saturation du marché des télécommunications.

de taux d'intérêt⁷. Cette interdiction a provoqué une vague de fraudes patronales réactives, qui est restée toutefois remarquablement modeste.

Les fraudes patronales opportunistes peuvent aussi se produire par vagues. Les opportunistes cherchent le meilleur terrain pour la fraude. Quatre facteurs sont cruciaux : la facilité de la prise de contrôle, la faiblesse de la réglementation, l'ampleur des pratiques comptables abusives et la possibilité d'opérer une croissance rapide.

Ces caractéristiques sont souvent liées. Un secteur où les réglementations antifraudes sont faibles incitera vraisemblablement aux pratiques comptables abusives. Les secteurs à comptabilité truquée offrent de meilleures possibilités de croissance puisqu'ils produisent les niveaux de profits (fictifs) et de valeur nette (fictive) qui amènent investisseurs et créanciers à fournir toujours plus de fonds aux patrons-escrocs.

L'interrelation entre les belles occasions offertes aux fraudes réactive et opportuniste a créé des environnements réglementaire et économique idéaux pour la fraude patronale. Puisque le risque de taux d'intérêt a rendu toutes les caisses d'épargne insolubles (en valeur de marché) dans la période 1979-1982, il est devenu bien moins coûteux et plus facile aux opportunistes d'en acquérir. Propriétaires et agents de l'autorité de contrôle cherchaient désespérément à vendre des caisses ; les opportunistes avaient l'ardent désir d'en acheter. Le Bank Board et les experts-comptables ont recouru à cette absurde comptabilité du *goodwill* (« comptabilité de la survaleur ») pour stimuler ces ventes.

Lorsqu'un secteur est en difficulté financière, particulièrement s'il jouit d'une garantie implicite ou explicite de l'État (par exemple une garantie des dépôts), une autre dynamique courante est la

forte probabilité qu'il adopte des pratiques comptables abusives et que la réglementation soit assouplie. On trouvera d'ailleurs à l'annexe B une lettre franche et directe de Norman Strunk, ancien président de l'association professionnelle des caisses d'épargne, à son successeur Bill O'Connell. Il y explique que le secteur a usé de sa très forte influence sur l'exécutif et le Congrès pour limiter les pouvoirs de supervision du Bank Board. Les agents de l'autorité de réglementation et de contrôle, craignant d'être accusés de la faillite du secteur qu'ils sont chargés de superviser, sont confrontés à leur propre version de l'aléa moral. Leur tentation (qu'ils partagent avec le secteur) est de choisir la dissimulation. Le secteur va multiplier les pressions auprès de l'autorité de contrôle, de l'exécutif et du Congrès pour qu'ils y apportent leur concours, en avalisant la comptabilité truquée et en réduisant au minimum les prises de contrôle des caisses insolubles.

Conjointement, ces facteurs signifient que les incitations à la fraude patronale opportuniste et réactive vont varier selon les périodes et les secteurs : il est donc possible que les deux culminent au même moment et au même endroit (Tillman et Pontell 1995). Cela n'a rien d'un hasard, et ne dépend nullement de l'existence initiale d'un gros contingent de patrons malhonnêtes dans la profession. Si la fraude patronale a été l'une des causes majeures de la débâcle des caisses d'épargne, c'est parce que ce secteur a offert simultanément le meilleur environnement du pays à ses formes réactive et opportuniste. L'étonnant n'est pas que les fraudes patronales aient fait tant de dégâts, mais que nous ayons pu les arrêter avant qu'elles ne frappent l'ensemble de l'économie. Non qu'il y ait non plus eu un brillant succès de la réglementation : les fraudes patronales ont provoqué des dizaines de milliards de dollars de pertes. Mais un parieur du milieu des années 1980 aurait jugé nulles, et non minces, les chances de l'autorité de contrôle de mettre hors jeu tous les patrons-escrocs dans les cinq ans. Or le Bank Board les a bel et bien mis hors circuit, et cela, remarquons-le, malgré l'accession à sa présidence, au milieu de l'année 1987, de l'« apaiseur en série » Danny Wall.

Les vagues de fraudes patronales sont provoquées par des environnements économique et réglementaire précis : c'est un fait crucial pour l'action publique. Il signifie que nous pouvons prédire quels sont les secteurs les plus exposés et y mener des politiques susceptibles de réduire ces vagues et non de les encourager.

7. La règle interdisant les prêts à taux variable (PTV) n'était pas due à la domination des caisses d'épargne sur le Bank Board. Au contraire : le secteur, l'autorité de contrôle, plusieurs présidents et la plupart des élus du Congrès souhaitaient supprimer l'interdiction des PTV pour alléger l'exposition systémique du secteur au risque de taux d'intérêt. L'interdiction a cependant été maintenue, parce que la National Association of Home Builders et la National Association of Realtors (les puissantes associations professionnelles des entreprises du bâtiment et des agences immobilières, qui étaient généralement des alliées pour celle des caisses d'épargne) craignaient que les PTV ne réduisent les ventes dans l'immobilier résidentiel. La NAHB et la NAR ont envoyé leurs lobbyistes aux présidents de comité du Congrès favorables à la « défense des consommateurs » pour barrer la route à l'approbation des PTV par le Bank Board.

Nous pouvons aussi repérer les fraudes patronales probables puisque nous en connaissons les pratiques caractéristiques. Et nous savons comment les attaquer : en prenant pour cible leur croissance, leur talon d'Achille.

Pourquoi les fraudes patronales des caisses d'épargne sont-elles mortes alors que le président du Bank Board, D. Wall, avait conclu une paix des braves avec elles ? Parce qu'il s'agissait de pyramides de Ponzi. Les restrictions imposées à leur croissance par l'ancien président Gray leur ont été fatales. C'est toute l'ironie de cette histoire : Wall cherchait désespérément à ne pas fermer des caisses comme Lincoln Savings, mais il n'a jamais compris qu'il s'agissait de pyramides de Ponzi. Il n'a donc jamais vu la nécessité de modifier la règle limitant la croissance. Les caisses à patron-escroc que Gray n'avait pu fermer faute de fonds se sont effondrées sous le regard perplexe et horrifié de Wall.

LE CAMOUFLAGE DE L'INSOLVABILITÉ DU SECTEUR ET DE LA FSLIC

Le camouflage de la débâcle des caisses d'épargne a été la dynamique dominante sous l'administration Reagan. Si le secteur était insolvable de 150 milliards de dollars, le fonds de la Federal Savings and Loan Insurance Corporation (FSLIC) (qui avait en caisse 6 milliards de dollars) était insolvable d'un peu moins de 150 milliards de dollars. Derrière les fonds de garantie fédéraux, il y a le Trésor des États-Unis : l'insolvabilité du fonds de la FSLIC aurait donc dû amener le Trésor à inscrire une dette éventuelle de 150 milliards de dollars. Traduction : puisque l'insolvabilité du secteur des caisses d'épargne n'apparaissait pas dans les comptes, le déficit du budget fédéral pesait en fait 150 milliards de dollars de plus que le chiffre officiel.

Nul ne voulait reconnaître cette dette éventuelle. L'administration Reagan s'y refusait parce qu'elle s'efforçait de faire voter les réductions d'impôts de 1981 et qu'on disait déjà qu'elle n'allait pas tenir sa promesse de campagne sur l'équilibre du budget. La profession ne voulait pas admettre qu'elle était insolvable. Le cauchemar de l'autorité de contrôle, que j'ai partagé quand j'y suis entré le 2 avril 1984, était le déclenchement possible d'une panique bancaire nationale,

car des déposants risquaient de « faire le calcul » et de comprendre que 150 milliards de dollars, c'était considérablement plus que les 6 milliards de dollars de la FSLIC.

D'un côté, le Congrès était favorable au camouflage, de l'autre, les Américains adoraient les caisses d'épargne parce qu'elles accordaient des prêts aux particuliers, pas aux entreprises, et rendaient possible le rêve américain (posséder sa maison). Le secteur savait soigner son image. Le fait que, dès qu'il était question de caisses d'épargne, le grand public pensait à Jimmy Stewart et au film de 1946 *La vie est belle* aidait aussi. Les élus adoraient eux aussi les caisses d'épargne parce que les Américains les adoraient, que ces caisses contribuaient largement à leurs campagnes électorales et qu'elles avaient les meilleurs lobbyistes sur le terrain. Leur association professionnelle, la United States League of Savings Institutions – la Ligue –, était une force de la nature, de même que ses alliées la National Association of Home Builders (NAHB, bâtiment) et la National Association of Realtors (NAR, agents immobiliers).

De plus, si le déficit budgétaire augmentait de 150 milliards de dollars, les coupes claires dans les dépenses de l'État allaient s'aggraver. Les membres du Congrès ne voulaient pas réduire des programmes populaires.

Signe des temps : la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) a également entrepris de camoufler l'insolvabilité des banques d'épargne qu'elle réglementait. Pour ce faire, cette institution beaucoup plus prudente et compassée que le Bank Board a utilisé une comptabilité truquée. Le secteur des banques d'épargne était beaucoup moins important que celui des caisses d'épargne, et la FDIC considérait sa mission à leur égard comme une diversion par rapport à son « vrai » travail : réglementer les banques de dépôt. Les banques d'épargne avaient donc peu d'influence sur elle. Le fonds de la FDIC était beaucoup plus important que celui de la FSLIC, et la FDIC n'avait pas à craindre une panique systémique contre les banques d'épargne, même si le public apprenait leur insolvabilité. Malgré toutes ces différences, la FDIC a recouru à des truquages comptables pour dissimuler la situation financière réelle des banques d'épargne et a ainsi pu cesser de les fermer, ce qui montre combien les pressions pour le camouflage étaient fortes dans les années 1980.

COMMENT LE CAMOUFLAGE A OPTIMISÉ LE SECTEUR POUR LA FRAUDE PATRONALE

Nul n'a conçu le camouflage dans l'intention expresse d'optimiser le secteur pour les patrons-escrocs. Si quelqu'un avait essayé, je suis certain qu'il aurait échoué. C'est l'interaction d'une série de mesures qui a rendu le secteur des caisses d'épargne idéal pour la fraude patronale.

Cinq faits cruciaux expliquent pourquoi la mise en œuvre du camouflage par le Bank Board s'est révélée si nocive. Premièrement, il est venu d'en haut, et par consensus. Le président Pratt l'a approuvé et mis au point. Il l'a fait avec l'aide d'autres dirigeants. Un organisme tristement célèbre, le « Groupe de travail conjoint sur la rentabilité » (*Joint Task Force on Profitability*), a réuni les talents des principaux économistes et agents du Bank Board et du plus connu des comptables extérieurs spécialisés dans le secteur des caisses d'épargne. Ce groupe a avalisé les pratiques comptables abusives, mais c'est surtout la façon dont il l'a fait qui rend si déprimante la lecture de ses textes. Il n'a pas dit, en se pinçant le nez : nous sommes obligés, dans cette situation de crise, de prendre ces mesures désagréables. Au contraire. Il a approuvé d'absurdes truquages comme « le report des pertes sur les prêts » (qui permettait de ne pas les reconnaître immédiatement) en prétendant qu'il s'agissait de meilleures procédures comptables au regard de la théorie de la comptabilité et de la science économique⁸. Le Groupe de travail a aussi encouragé la croissance rapide et le risque de taux d'intérêt dans une démarche d'enrichissement rapide qu'il a baptisée l'« arbitrage à risque maîtrisé » (*ARM, risk-controlled arbitrage*)⁹.

8. Cette possibilité de différer la reconnaissance des pertes sur les prêts n'était pas seulement exécutable sur les plans économique et comptable. C'était aussi une mauvaise politique. Elle encourageait les caisses d'épargne à vendre leurs prêts immobiliers en faisant des pertes énormes qui verrouillaient leur insolvabilité réelle. Les propriétaires savaient que leur caisse était désespérément insolvable et que que les profits qu'elle annonçait étaient fictifs. S'il y avait des « profits », c'était uniquement par la grâce de la sous-estimation considérable des pertes réelles que permettait la remise à plus tard des pertes sur les prêts. Les propriétaires savaient aussi que leurs profits fictifs allaient disparaître dans cinq ans environ. Le « report » a donc provoqué deux réactions désastreuses : les caisses ont vendu leurs prêts très probablement au pire moment possible (ce qui a énormément accru les pertes finales de la FSLIC) ; et leurs PDG ont été puissamment incités à s'engager dans la fraude patronale réactive.

9. Un arbitrage est un échange sans risque, donc « arbitrage à risque maîtrisé » (*ARM*) est une contradiction dans les termes. Aucun arbitrage n'était possible pour les caisses d'épargne. Si l'on ôte le vernis du jargon

Deuxièmement, la conception et la mise en œuvre du camouflage garantissaient qu'il y aurait un désastre. La théorie de l'aléa moral le prédit sans ambiguïté : si l'on desserre les freins contre les abus dans une période d'aléa moral intense et massif, il y aura des abus très graves. Si l'on avait demandé à Richard Pratt, quand il était étudiant de deuxième cycle, de faire une dissertation sur les effets d'un retrait des garde-fous en temps d'insolvabilité de masse, je suis sûr qu'il aurait remis une analyse sensée prédisant la catastrophe. Il est d'ailleurs inutile d'être docteur en sciences économiques pour la prévoir. Le bon sens fait aussi bien l'affaire. Daniel Fischel (1995, p. 211) qualifie d'« entièrement prévisible » la seconde phase de la débâcle. Un camouflage fonctionne en gonflant considérablement la valeur nette et le revenu net, mais pour fermer une caisse d'épargne, l'autorité de contrôle est souvent tenue de prouver son insolvabilité. Il peut donc s'avérer très difficile de fermer des caisses dirigées par des patrons-escrocs tant qu'elles n'ont pas subi de pertes majeures.

Troisièmement, personne chez les économistes n'a prédit à l'époque que la politique de l'administration Reagan allait provoquer un désastre¹⁰. Les économistes ont même prédit le contraire : la politique de Pratt leur semblait le meilleur espoir du secteur. Pour citer la célèbre formule du futur membre du Bank Board Larry White, lui-même économiste financier (1991, p. 90), il n'y avait « pas de Cassandra » chez les économistes.

Quatrièmement, alors qu'aucun économiste n'avait cerné les problèmes, environ deux cents patrons-escrocs opportunistes ont vite repéré les belles occasions et se sont empressés d'entrer dans

financier dont le Groupe de travail avait affublé sa proposition, un *ARM* est un instrument permettant une croissance rapide avec un risque de taux d'intérêt modéré. Mais le report des pertes sur les prêts et l'*ARM* constituent des stratégies contradictoires, ce qui a échappé à l'analyse du Groupe de travail. Un *ARM* sera rentable si les taux d'intérêt diminuent ; il alourdira considérablement les pertes s'ils augmentent. Mais si l'autorité de contrôle comptait sur une chute à court terme des taux d'intérêt, le report des pertes sur les prêts était bien la dernière initiative qu'elle aurait dû prendre, puisqu'il incitait les caisses à vendre leurs prêts traditionnels en faisant de grosses pertes réelles. Si les caisses conservaient ces prêts et que les taux chutaient abruptement, leurs gains seraient énormes. Cette incohérence entre les politiques était typique du mandat de Pratt. Il voulait faire tout ce qu'il pouvait pour le secteur, même si les composantes de son action étaient logiquement incompatibles.

10. Il est vrai qu'Ed Kane (1985) a prédit très tôt que le secteur courait au désastre, mais sans lier cette prédiction exacte à une critique de la déréglementation.

le secteur. Larry White (1991, p. 92) le dit expressément à la fin de son analyse sur l'inexistence des Cassandre :

Le renforcement du nœud d'opportunités-capacités-incitations est simplement passé inaperçu – sauf des entrepreneurs qui allaient en profiter (souligné dans le texte original).

Cinquièmement, le Bank Board a perdu un capital moral essentiel quand il a truqué les pratiques comptables pour dissimuler l'insolvabilité du secteur et de la FSLIC. Le succès d'une autorité de réglementation et de contrôle repose largement sur la persuasion morale. Quand une de ces autorités embrasse la comptabilité truquée, elle perd sa légitimité, et elle aura bien du mal à convaincre les tribunaux, par exemple, qu'un patron de caisse mérite la prison pour avoir gonflé la valeur et le revenu nets à l'aide de méthodes (différentes) de comptabilité frauduleuse.

C'EST LE CAMOUFLAGE QUI A POUSSÉ L'ADMINISTRATION REAGAN À S'OPPOSER À LA GUERRE DE GRAY CONTRE LES FRAUDEURS

Aucun ouvrage antérieur n'a relevé le rôle crucial du camouflage dans la débâcle, dans les fraudes patronales et dans l'offensive de l'administration Reagan contre Gray. La guerre de Gray contre les patrons-escrocs faisait planer deux menaces sur l'exécutif. La première : la fermeture des caisses fraudeuses aurait révélé l'insolvabilité du secteur au moment où l'administration Reagan le déclarait assaini. La seconde était la reréglementation, cruciale pour vaincre les fraudeurs, mais idéologiquement honnie et assimilée à un suicide politique. L'administration Reagan avait conçu, mis en œuvre et porté aux nues la déréglementation qui avait attiré les patrons-escrocs et fait d'eux des superprédateurs. Reréglementer aurait été un aveu de culpabilité¹¹.

11. Ce risque politique concernait aussi le vice-président Bush, car c'était lui qui dirigeait l'effort de déréglementation financière sous Reagan.

POURQUOI LES ÉCONOMISTES ET L'ÉTAT SE SONT-ILS À CE POINT TROMPÉS SUR LA DÉBÂCLE ?

White ne se demande pas pourquoi seuls des entrepreneurs ont vu ce « nœud » et ont immédiatement réagi en entrant dans le secteur des caisses d'épargne. Comme on le verra, je ne suis pas d'accord avec lui pour penser qu'il s'agissait essentiellement d'entrepreneurs honnêtes. C'est à coup sûr une question importante. Toute une profession s'est fourvoyée en bloc, malgré une formation spécialisée très poussée, malgré l'aide d'une théorie qui prédisait sans ambiguïté que la politique mise au point par ses membres serait désastreuse, malgré l'insistance de sa discipline sur les réactions individuelles aux incitations. Ils ont conçu l'ineptie, y ont vu la solution et n'ont même pas mis en garde contre les problèmes qu'elle allait inévitablement créer. Fischel (1995) a raison de dire que la seconde phase de la débâcle était « entièrement prédictible » dans le cadre de la théorie économique admise – mais le fait est que, comme tous les autres économistes, il ne l'a pas prédite, et qu'il ne se demande pas pourquoi il n'y est pas parvenu. Chez Fischel d'ailleurs, le méchant est Gray, l'« attaché de presse », qui, lui, l'a prédite (*ibid.*).

Les économistes ont refusé d'admettre que l'administration Reagan avait provoqué un désastre, et ils ont entravé nos efforts pour mettre fin aux fraudes patronales individuelles et à la vague de fraudes. Aujourd'hui encore, ils s'obstinent à nier le rôle de la déréglementation et de la fraude dans la débâcle.

Pourquoi les économistes se sont-ils si mal comportés et sont-ils devenus, avec les experts-comptables et les avocats, les principaux alliés des patrons-escrocs ? Pourquoi l'administration Reagan n'a-t-elle écouté que leur point de vue ? La réponse, je crois, a quatre volets. D'abord, les économistes ne savent pratiquement rien de la fraude. Selon la théorie dominante du mouvement *law & economics*, il n'y a pas de fraude patronale sérieuse, donc il est inutile d'étudier le sujet. Il n'existe aucune théorie cohérente de la fraude, même si l'on commence enfin à voir l'intérêt d'en élaborer une.

Deuxièmement, les plus éminents économistes américains pensaient en général que la réglementation était le problème et la déréglementation la solution. L'origine du désastre a été l'idéologie des partisans de la déréglementation, mais le fait que leur politique ait conduit à la catastrophe a aussi créé un terrible embarras chez

les économistes. Ils souhaitaient – c’est humain – esquiver la responsabilité de leurs erreurs. Leur gêne était d’autant plus grave qu’ils se considéraient comme les seuls vrais experts scientifiques de la société et pensaient que leurs idées découlaient de la théorie et des faits, pas de l’idéologie. Leur théorie, je l’ai dit, ne leur avait pas fait défaut. Elle prédisait que les politiques qu’ils recommandaient provoqueraient un désastre. Tout cela renforçait leur désir de ne pas avoir à reconnaître leur erreur.

Troisièmement, les économistes (et l’exécutif) ressemblaient aux généraux qui préparent la guerre précédente. En matière de caisses d’épargne, cela voulait dire se concentrer sur le risque de taux d’intérêt. Donc, à leurs yeux, les caisses d’épargne traditionnelles étaient le problème et les *high-fliers*, ces gagneurs, la solution. Malheureusement, les gagneurs étaient des fraudeurs.

Quatrièmement, le problème a échappé aux économistes parce qu’ils ont été aveuglés par le préjugé de classe et l’intérêt personnel. Peu d’économistes sont prêts à voir les hommes d’affaires, en particulier les patrons, comme des criminels. Beaucoup d’émittants experts en économie financière avaient travaillé pour des patrons-escrocs, et la chute de ces fraudeurs les a mis dans une position si embarrassante qu’ils se sont sentis tenus de nier que c’étaient des patrons-escrocs. L’étude économique la plus célèbre de la fraude a été effectuée par Bert Ely, conseil financier qui, en tant que témoin expert, avait participé à la défense de dirigeants de caisses d’épargne et d’experts-comptables extérieurs. En fait, ce travail ne parlait pas de la fraude [Black, Calavita et Pontell 1995]. Cet intérêt personnel n’était pas l’apanage des seuls économistes ; il existait aussi chez les experts-comptables et les avocats. Mais les économistes se trouvaient en position particulièrement délicate quand le PDG était l’actionnaire dominant. Le texte le plus prestigieux de l’école *law & economics* affirme que c’est la structure idéale, parce qu’elle garantit que les dirigeants sont fidèles aux intérêts des actionnaires (Easterbrook et Fischel 1991, p. 106, 120). C’est l’un des domaines où son ignorance en matière de fraude a mis dans l’embarras la science économique, car William Crawford a entièrement raison : le meilleur moyen de dévaliser une banque, c’est de la posséder. La personne qui a le plus d’incitations à frauder est le patron-propriétaire d’une firme en train de sombrer.

Cinquièmement, les économistes ont élaboré une analyse admise de la débâcle sans jamais la remettre en question : celle-ci s’explique par l’aléa moral, la fraude patronale a été négligeable, des caisses d’épargne insolubles ont effectué des investissements honnêtes mais ultrarisqués (qui ont fait d’elles des *high-fliers*) et ces paris ont souvent échoué. Aucune assertion de cette analyse officielle ne résiste à l’examen. Les caisses d’épargne traditionnelles ont « parié sur leur résurrection » en continuant à s’exposer au risque de taux d’intérêt dans la période 1982-1984. Ces paris, elles les ont gagnés, et elles ont ainsi considérablement réduit le coût de la débâcle (NCFIRRE 1993a, p. 1-2). Quant aux *high-fliers*, leurs dirigeants n’étaient pas d’honnêtes parieurs, mais des patrons-escrocs. Les études effectuées sur ces caisses « gagneuses » après leur faillite ont débusqué systématiquement des fraudes patronales (*ibid.*, p. 3-4). Il y a eu plus de mille condamnations pénales de patrons et de cadres de caisses d’épargne. La structure des faillites montre bien que les *high-fliers* étaient des fraudeurs. Ces caisses ont systématiquement rapporté des profits initiaux élevés, puis elles ont toutes déposé le bilan. L’honnête pari ne peut expliquer tous les aspects de cette structure (Black, Calavita et Pontell 1995). Enfin, la façon dont ces « gagneurs » investissaient (en stimulant la sélection négative et en effectuant l’étude préalable des demandes de prêt avec une incompétence systématique) aurait été irrationnelle pour d’honnêtes parieurs (*ibid.*).

LES DIVERS FRONTS DU COMBAT DE GRAY CONTRE LES PATRONS-ESCROCS

Les grandes controverses qui ont eu lieu pendant la débâcle des caisses d’épargne ont presque toujours concerné des patrons fraudeurs. Sur la réaction à la crise de 1979-1982 autour du risque de taux d’intérêt, il n’y a eu aucun désaccord réel. Deux réponses indissociables ont fait l’unanimité : dissimuler et déréglementer. Il n’est venu à l’esprit d’aucun de ceux qui ont contribué à l’élaboration de cette politique qu’en associant l’insolvabilité massive d’un secteur, la garantie des dépôts, une inspection et une supervision exceptionnellement inadaptées, un camouflage à base de comptabilité truquée et la déréglementation, on allait créer un environnement idéal pour la fraude patronale. Nul n’a eu l’idée de demander

à un criminologue expert des cols blancs si cette politique risquait de stimuler la criminalité. Il nous paraît normal que la quasi-totalité des institutions fédérales (et beaucoup de leurs services) ait un économiste en chef et qu'aucune n'ait un criminologue en chef; dans la nomenclature des emplois offerts par l'État fédéral, d'ailleurs, le poste de criminologue n'existe pas. C'est pourquoi nous ne posons jamais les questions cruciales en matière de réglementation.

Ce ne sont pas les patrons-escrocs qui ont créé cet environnement optimal pour la fraude. Ils ont exploité le cadre criminogène préexistant et fait campagne pour le maintenir et même l'améliorer.

Évidemment, ces fraudeurs n'ont pas crié sur les toits qu'ils entraient dans le secteur pour le piller. Et, puisque l'essence de la fraude patronale consiste à gonfler immensément le revenu, leurs caisses ont vite paru être les plus rentables des États-Unis. C'est pourquoi Pratt n'a jamais démasqué et éliminé un seul patron-escroc, et n'a jamais repéré la vague de fraudeurs qui affluaient dans le secteur. Il a chanté les louanges de leur esprit d'entreprise. Pratt méprisait les PDG des caisses traditionnelles et pensait que tout le problème venait d'eux. Les patrons-escrocs s'étaient déjà implantés solidement depuis deux ans quand Gray a commencé à les combattre.

Gray avait un énorme problème qu'aucun livre sur la débâcle n'a relevé. Le personnel du Bank Board travaillait souvent soixante heures par semaine pour un salaire faible et sans aucune majoration pour les heures supplémentaires. C'est en particulier ce que les agents de la FSLIC avaient fait pour Pratt, qui était un dirigeant charismatique. Ils avaient avalisé 500 « fusions à survaleur » en deux ans. Pratt les félicitait de leurs efforts, en soulignant qu'ils avaient sauvé du désastre le fonds de la FSLIC. Les hauts superviseurs couvraient d'éloges les PDG qui achetaient des caisses d'épargne en faillite dans ces fusions, ils s'extasiaient sur les gros profits qu'annonçaient ces entrepreneurs. Nous avons beau enrober de sucre notre message, les agents de la FSLIC savaient bien ce que signifiait la guerre de Gray. Le nombre incroyable d'heures de travail qu'ils avaient fait depuis des années avait été pire qu'inutile : ils avaient aggravé les choses. Les fusions à survaleur n'avaient pas réglé le problème des caisses en faillite ; elles avaient créé des revenus fictifs et dissimulé les pertes réelles. La comptabilité était frauduleuse, la survaleur sans valeur et les nouveaux patrons n'étaient pas des génies. En fait, ils étaient plutôt des criminels.

C'était pour le personnel un message en soi fort peu séduisant. Mais la comparaison entre Pratt et Gray avait un effet encore plus désastreux. Pratt était dynamique, rapide, drôle (il pratiquait brillamment l'autodérision), ultracompétent, organisé, efficace et sûr de lui, et avait l'allure de l'ancien joueur de football qu'il était. Gray n'était ni rapide ni drôle. Il était désorganisé, se dispersait, respirait la nervosité et l'indécision. Loin d'être un adepte de l'autodérision, il se comparait à Winston Churchill. Pratt était un expert du domaine, Gray un attaché de presse qui avait travaillé pour une caisse d'épargne.

On voit aisément pourquoi les agents du Bank Board refusaient souvent de croire, avec Gray, que leurs efforts avaient été nuisibles, d'autant plus que cette analyse contredisait tout ce que Pratt leur avait dit ; en outre, l'administration Reagan et la profession elle-même hurlaient que Gray avait tort et que Pratt avait raison. Le personnel savait que Pratt avait tenté de dissuader l'exécutif de nommer Gray pour lui succéder dans ses fonctions. Peut-être était-ce pour cela que Gray traînait dans la boue la politique de son prédécesseur. Ce mauvais climat s'est encore dégradé lorsque Gray a promu ceux qui partageaient ses idées sur les fraudes patronales. Toute promotion peut vexer une dizaine d'autres agents. Il y avait quantité de fuites au Bank Board, et elles visaient Gray.

Les relations de Gray avec Don Hovde et Mary Grigsby, les deux autres membres du bureau du Bank Board, étaient mauvaises. Ni l'un ni l'autre ne soutenaient vraiment la reréglementation. La pression constante de Gray pour intensifier la guerre contre les patrons-escrocs leur pesait. Hovde voulait succéder à Gray à la présidence, et il est devenu une source d'informations pour Keating et les journalistes. Il a plus tard tenté d'aider l'« homme de paille » de Keating à effectuer un pseudo-achat de Lincoln Savings.

Si les patrons-escrocs connaissaient notre stratégie, nous ne savions pas grand-chose de la leur. Nous n'avions que deux moyens d'en apprendre davantage sur eux : des révélations d'un dissident parmi leurs salariés ou des inspections efficaces. Il n'y a eu pratiquement aucun dissident, aucun donneur d'alerte, dans les caisses dirigées par des escrocs. À mon souvenir, pas un seul. Les patrons-escrocs sont des maniaques de l'autorité : ils embauchent des benioùioù et se débarrassent de ceux qui posent trop de questions. Les inspecteurs sont précieux en tant qu'enquêteurs, mais même leurs supérieurs ne voient généralement pas qu'ils jouent aussi le rôle

crucial de l'éclaireur. Une équipe efficace qui fait des inspections fréquentes ne rapporte pas seulement à ses dirigeants ce qui se passe sur un champ de bataille, mais aussi des informations sur les intentions générales et les tactiques couramment pratiquées, et ce sont des données cruciales pour les analystes du renseignement¹². Sans éclaireurs efficaces, on tombe dans des embuscades – et on se fait massacrer. Le Bank Board n'avait pas assez d'éclaireurs, loin s'en fallait¹³. L'un des apports inestimables de Gray est d'avoir réussi à cerner la structure de la fraude patronale à partir d'une information minimale.

ANALYSE ÉCONOMIQUE AVEC LE RECU : 20/2000

Avec le recul, on n'a pas toujours 20/20. Si c'était le cas, nous tirerions toujours les leçons du passé et ne serions pas condamnés à le répéter. La crise financière en cours montre combien nous avons mal compris ce que la débâcle des caisses d'épargne aurait dû nous apprendre. Et d'abord que les pertes les plus colossales vont venir des fraudes patronales; que les marchés ne vont pas les détecter à temps; que les professionnels extérieurs vont aider les patrons-escrocs et non les freiner; que les conseils d'administration vont camoufler les fraudes; que les stock-options vont découpler plus encore les intérêts des actionnaires et ceux des patrons-escrocs, car les PDG les structurent de façon à maximiser leurs intérêts personnels et s'en servent comme un moyen de reconvertir les actifs de l'entreprise à leur usage personnel.

Ed Kane a résumé sa vision de la débâcle des caisses d'épargne par une image célèbre. La distorsion des principes comptables par le Bank Board, a-t-il dit, a mis l'autorité de contrôle dans la situation du chauffeur d'une voiture dont le pare-brise serait couvert de boue (Kane 1989, p. 167-169). Mais ce qu'ont créé les patrons-escrocs est

bien pire qu'un pare-brise couvert de boue. La boue, on la voit et elle gêne. Le chauffeur sait que sa vision est entravée, et il a une incitation forte à descendre pour nettoyer son pare-brise.

Les fraudes patronales utilisent délibérément la comptabilité truquée pour que tout paraisse lumineux, transparent. Plus qu'au pare-brise, elles ressemblent aux rétroviseurs extérieurs, qui donnent l'impression de refléter si normalement que l'État impose d'y inscrire cet avertissement permanent: «Les objets perçus dans ce miroir sont plus près qu'il ne semble¹⁴.» Dans les entreprises à patron-escroc, l'insolvabilité massive est toujours bien plus proche qu'il ne semble.

LA GUERRE CIVILE ENTRE AGENTS DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE

Je vais examiner comment les patrons-escrocs ont réussi à manipuler élus et fonctionnaires de l'autorité de contrôle, et même à déclencher chez ces derniers une guerre civile. De hauts responsables de l'administration Reagan, des membres importants du personnel spécialisé des institutions politiques et des personnalités nommées par le président au Bank Board ont aidé les PDG fraudeurs. Un seul parmi eux était corrompu, mais ce poème de Humbert Wolfe saisit l'ambiguïté de la situation :

Nul ne peut espérer
Acheter ou infléchir,
Dieu merci,
Le journaliste britannique.
Mais, vu ce qu'il fera
Sans qu'on l'achète,
Nul n'en a l'occasion non plus¹⁵.

12. Par exemple, nos analystes ont su que l'URSS était en train de déployer des missiles nucléaires à Cuba parce que nos U-2 avaient repéré la structure caractéristique des défenses antiaériennes que les Soviétiques utilisaient toujours autour des missiles nucléaires.

13. C'est aussi ce qui est arrivé à la SEC dans les années 1990. Ses effectifs sont devenus si insuffisants qu'elle n'a jamais su qu'une vague de fraudes patronales avait déferlé. Elle n'a jamais repéré les structures de comportement qui indiquaient la probabilité d'une fraude.

14. Ce qui a permis un merveilleux effet visuel dans *Jurassic Park* (Spielberg, 1993). La caméra filme dans le rétroviseur côté passager l'image d'un Tyrannosaurus Rex encore lointain qui poursuit la Jeep, puis, sans transition, l'image directe de l'action, où le T Rex est effroyablement proche.

15. Humbert Wolfe (1886-1940), "Over the Fire", in *The Uncelestial City*, New York, Alfred A. Knopf, 1930.

II. LA CONCURRENCE DU LAXISME

Les économistes qui ont montré que les autorités de réglementation se disputaient des « clients » en leur promettant une supervision plus laxiste ont forgé deux des formules les plus révélatrices qu'a inspirées la débâcle des caisses d'épargne : « concurrence du laxisme » et « course vers le fond ». La nouveauté, c'est qu'ils apportaient leur soutien au phénomène désigné par ces termes péjoratifs, parce qu'il s'agissait d'une course à la déréglementation. Au début des années 1980, tout économiste savait que la réglementation était le problème, donc que tout ce qui la réduisait était souhaitable. Richard Pratt partageait cet état d'esprit quand le président Reagan l'a nommé président du Bank Board en 1981.

POUR LE BANK BOARD, LA COURSE VERS LE FOND A ÉTÉ BRÈVE

Le Bank Board était déjà au bas de l'échelle de la réglementation financière fédérale avant la déréglementation et la désupervision de Pratt. Jim Ring Adams (1990, p. 40) l'a justement qualifié de « paillason » des autorités fédérales de contrôle. Je n'évoquerai que brièvement les problèmes de l'institution en matière d'inspection, de supervision et d'action répressive, mais ils ont été l'un des facteurs les plus importants de la débâcle, et un problème de moyens du même ordre à la SEC est à l'origine des scandales financiers en cours à l'heure où j'écris. Les criminologues parlent de problème de « capacité de système » (Calavita, Pontell et Tillman 1997, p. 136). Les systèmes de la réglementation et de la justice pénale n'ont pas les moyens suffisants (et souvent la volonté) pour arrêter les fraudes patronales.

Le premier problème était la structure institutionnelle. Les autorités de réglementation ont besoin d'intégrer l'inspection et la supervision : celles des banques le faisaient. S'agissant des caisses, le Bank Board les séparait de la pire manière possible. Inspecteurs et superviseurs travaillaient sous des supérieurs différents et pour des employeurs différents ! Les inspecteurs étaient des agents fédéraux ; les superviseurs étaient des employés des Federal Home Loan Bank (FHLB). Les douze FHLB appartenaient aux caisses d'épargne qui en étaient membres. Cela créait un conflit d'intérêts potentiel évident. Les FHLB n'étaient pas assujetties aux plafonds fédéraux sur les effectifs ou les salaires. Nous payions les superviseurs beaucoup mieux que les inspecteurs. L'inspecteur avait une vie de déplacements permanents et de frustrations constantes ; le superviseur avait la belle vie. L'inspecteur avait peu d'autorité. Seul le superviseur pouvait recommander des actions ou donner des directives. Naturellement, les deux catégories avaient de fréquents désaccords et des rapports d'hostilité.

Le premier supérieur commun aux inspecteurs et aux superviseurs était le président du Bank Board, donc nul autre ne pouvait trancher leurs différends. Le Bank Board donnait à son superviseur en chef le titre de directeur du « Bureau des inspections et de la supervision » (Office of Examinations and Supervision, OES), mais les superviseurs rendaient compte à l'« agent principal de supervision » (APS) – le président de chaque FHLB – et non à l'OES. Les APS rendaient compte au président du Bank Board et non au directeur de l'OES. Chaque FHLB était une baronnie séparée disposant d'un pouvoir politique substantiel par le biais des caisses qui en étaient membres. Cette structure violait toutes les règles de la bonne gestion et s'est révélée désastreuse.

Deuxièmement, les inspecteurs utilisaient les techniques dernier cri... des années 1930. En 1986 encore, ils rédigeaient chaque rapport au stylo. Il fallait deux mois en moyenne pour le dactylographier.

Troisièmement, le secteur ne voulait absolument pas qu'inspecteurs et superviseurs puissent exercer un jugement indépendant, comme le font les agents des autorités de réglementation des banques : il détestait cette idée (voir annexe B). Les agents de l'autorité de contrôle des caisses d'épargne ne pouvaient que faire appliquer des règles (Strunk et Case 1988). Si une caisse se livrait à une activité malsaine, elle pouvait continuer impunément du moment qu'elle

ne violait aucune règle. Si une autre agissait avec bon sens mais en violant une règle, les superviseurs lui ordonnaient d'arrêter. Le service de l'action répressive renforçait cette tendance. Il ne faisait rien tant qu'il n'y avait pas violation d'une règle explicite (NCFIRRE 1993a, p. 50-51).

Quatrièmement, le Bank Board ne faisait pratiquement jamais de renvoi à la justice pénale quand il découvrait une fraude, et le département de la Justice poursuivait rarement. Le Bank Board n'avait aucun système institutionnalisé de renvoi à la justice pénale. Le ministre de la Justice, Edwin Meese, avait aggravé la pénurie pour tant déjà critique de procureurs spécialisés dans les cols blancs en transférant nombre d'entre eux à la répression de la pornographie. (Il l'avait fait pour satisfaire le plus ardent militant antiporno du pays... *Charles Keating.*)

Cinquièmement, le Bank Board recevait toutes ses ressources financières d'une imposition payée par le secteur, mais il était soumis à des restrictions fédérales sur le nombre d'inspecteurs qu'il pouvait embaucher et le niveau de salaire qu'il pouvait leur verser. Pour aggraver la situation, ses « concurrentes » – les autorités de réglementation des banques – étaient exemptées de nombre de ces limites. De bons inspecteurs pouvaient gagner bien mieux leur vie en entrant dans ces institutions-là – la différence de salaire annuel en début de carrière était de l'ordre de 3 000 dollars ; elle atteignait les 10 000 dollars pour les analystes de haut niveau (Strunk et Case 1988, p. 141). Les inspecteurs des banques avaient plus d'autorité et de prestige (et des ordinateurs à la place des stylos). Il y avait des exceptions, mais le système garantissait que les inspecteurs du Bank Board seraient en général de moindre qualité.

EN 1981, L'ADMINISTRATION REAGAN DÉCIDE DE DISSIMULER LA CRISE DES CAISSES D'ÉPARGNE

Pratt était confronté à une situation impossible. La quasi-totalité des caisses d'épargne était insolvable en valeur de marché en 1981¹.

1. « Valeur de marché » est à prendre au sens strictement littéral. On attribue aux éléments de l'actif et du passif les prix qu'ils ont dans l'immédiat sur le marché. Une créance à taux fixe à long terme perd une

Au milieu de l'année 1982, l'insolvabilité du secteur était de l'ordre de 150 milliards de dollars (NCFIRRE 1993a, p. 1). Le fonds de la FSLIC ne contenait que 6 milliards de dollars de réserves, donc lui-même était désespérément insolvable. L'administration Reagan refusait d'admettre que le secteur était insolvable, refusait d'accorder à la FSLIC les moindres fonds supplémentaires pour fermer les caisses en faillite, et ordonnait à Pratt de ne pas faire usage du droit statutaire de la FSLIC d'emprunter au Trésor la somme dérisoire de 750 millions de dollars. Pratt avait ordre d'étouffer la crise des caisses d'épargne.

Ce camouflage était particulièrement capital pour l'exécutif en 1981. Les promesses de campagne de Ronald Reagan étaient claires : réduire les impôts, accroître les dépenses militaires et équilibrer le budget. Elles étaient aussi, bien sûr, incompatibles, comme son directeur du budget David Stockman le reconnaîtrait plus tard². Si l'opinion comprenait que le déficit budgétaire était en réalité supérieur de 150 milliards de dollars au chiffre officiel, le tollé qui en résulterait – l'administration Reagan en avait parfaitement conscience – pourrait empêcher le vote des énormes réductions d'impôt prévues par l'Economic Recovery Tax Act de 1981 (souvent nommé simplement la « loi fiscale de 1981 »).

De son côté, l'industrie des caisses d'épargne était favorable au camouflage parce qu'elle ne voulait pas se déclarer insolvable. Pratt y était aussi favorable parce que les responsables du Bank Board partageaient tous la même crainte : une panique nationale visant les caisses d'épargne. Ce n'était pas Pratt qui avait provoqué la crise des taux d'intérêt, mais, si le système sombrait sous son mandat, beaucoup le lui reprocheraient. Il a fait le nécessaire pour l'éviter. Le Congrès était lui aussi favorable à ce camouflage pour éviter d'avoir à réduire les dépenses sociales populaires.

bonne part de sa valeur de marché si les taux d'intérêt augmentent considérablement. C'est ce qu'ils ont fait dans la période 1979-1982, et c'est pourquoi les caisses d'épargne, avec leurs prêts à taux fixe sur trente ans, sont devenues massivement insolubles.

2. Les économistes de l'offre soutenaient que la réduction des impôts allait stimuler la croissance de l'économie, donc celle des recettes fiscales, ce qui permettrait d'éliminer les déficits. Quand il disputait à Reagan l'investiture républicaine pour la présidentielle de 1980, Bush avait justement qualifié cette thèse d'« économie vaudou ». Les réductions d'impôts de 1981 ont abouti à des déficits records.

LE CAMOUFLAGE CRÉE LES CONDITIONS PROPICES À LA VAGUE DE FRAUDES PATRONALES

Ce camouflage a optimisé le secteur pour la fraude patronale de plusieurs façons. La plus directe a été la comptabilité truquée. Les « principes comptables réglementaires » du Bank Board (PCR) l'emportaient en général sur les « principes comptables généralement admis » (PCGA) pour les comptes à remettre à l'autorité de contrôle. Pratt a élaboré des « principes comptables réglementaires créatifs » (PCRC)³. J'ai évoqué le pire, le « report des pertes sur les prêts », dans l'introduction. Les innovations des PCRC étaient la cerise sur le gâteau de la comptabilité extravagante. Deux dispositions des PGCA composaient le gâteau lui-même. Le plus gros truquage comptable était la non-reconnaissance par les PGCA des pertes de valeur de marché provoquées par l'évolution des taux d'intérêt. Les PGCA ignoraient donc les 150 milliards de dollars de pertes en valeur de marché infligées par la hausse des taux d'intérêt⁴.

LE *GOODWILL* (LA SURVALEUR) : LE TRAITEMENT BREVETÉ DE PRATT POUR UN SECTEUR MALADE

L'autre énorme abus des PCGA était la « comptabilité de la survaleur ». Un mot d'encouragement : vous allez comprendre, vous serez ahuris de l'arnaque et vous saurez pourquoi ceux qui conçoivent l'action publique doivent impérativement comprendre ce genre de choses. Vous allez aussi entrer dans une petite élite, car peu de gens ont compris. Dans d'autres ouvrages, vous lirez que la comptabilité de la survaleur était scandaleuse, mais pas comment fonctionnait

3. Les abréviations anglaises sont GAAP (*generally accepted accounting principles*) pour les principes comptables généralement admis ; RAP (*regulatory accounting principles*) pour les principes comptables réglementaires ; et CRAP (*creative regulatory accounting principles*) pour les principes comptables réglementaires créatifs. C'est pourquoi l'auteur ajoute ici à propos de ces derniers : « le sigle dit tout ! » (*crap* signifie « foutaise ») [NdT].

4. Par la suite, on a modifié les PCGA pour qu'ils imposent de reconnaître les pertes en valeur de marché. Mais, pendant la débâcle, les PCGA évaluaient les actifs à leur valeur initiale ou valeur comptable tant qu'ils étaient détenus en tant qu'investissements (et non pour la vente ou le *trading*). Les caisses d'épargne ont toujours affirmé qu'elles les détenaient en tant qu'investissements.

l'arnaque. Je n'explique en détail que les deux fraudes comptables qui sont au cœur de la débâcle ; la survaleur est la première.

Tout commence par un postulat simple et logique emprunté à la science économique : la meilleure preuve de la valeur de marché, c'est ce qu'un acheteur indépendant paie pour avoir un actif. L'acheteur indépendant est celui qui agit dans son propre intérêt, en toute autonomie. (Quand les économistes postulent la « rationalité », ils se trompent s'ils ne prennent pas en compte ce qui est rationnel pour un escroc.) Dans l'écrasante majorité des cas, le recours au *goodwill* dans la comptabilité des caisses d'épargne des années 1980 était frauduleux. Puisque la FSLIC n'avait que des fonds négligeables au regard de l'échelle de l'insolvabilité du secteur, les priorités de Pratt étaient d'éviter de dépenser ces fonds pour régler les faillites de caisses et de camoufler l'insolvabilité du secteur et de la FSLIC. Celle-ci utilisait donc rarement le moyen normal de régler une faillite : payer une société saine pour qu'elle achète la caisse qui a sombré. Au lieu de procéder ainsi, Pratt a persuadé environ 300 acheteurs d'acquérir des caisses en faillite sans aucune aide de la FSLIC. Pratt assimilait ces achats à des règlements de faillite et s'attribuait le mérite d'avoir élaboré des techniques innovantes qui réduisaient le coût moyen des règlements d'environ 75 %.

On connaît le refrain des criminologues spécialistes des cols blancs : « Si cela paraît trop beau pour être vrai, ce n'est probablement pas vrai. » Une question évidente se pose : pourquoi des entités ont-elles assumé en toute connaissance de cause un passif net sans aide de la FSLIC ? (Une entreprise dont les dettes dépassent les avoirs est insolvable ; elle présente un passif net.) La réponse des comptables était : « le *goodwill* ». Une entreprise peut avoir davantage de valeur que la somme de ses avoirs tangibles diminuée de ses dettes. Prenons McDonald's. Le *goodwill* vaut beaucoup plus que le produit d'une vente éventuelle de ses actifs physiques moins ses dettes. Il a la réputation d'être sûr et propre, et il est connu dans le monde entier. Cette réputation favorable a une grande valeur, que nous appelons « survaleur ». Mais la littérature comptable, elle, l'appelle « un intangible général non identifié » (FASB, énoncé 72), et j'expliquerai plus loin pourquoi cette expression est importante pour l'arnaque des caisses d'épargne. « Intangible » signifie simplement que ce n'est pas un bien physique. Les mots « général » et « non identifié » indiquent que la survaleur n'est pas attribuable à un actif physique spécifique et identifiable, quel qu'il soit, par exemple les arches d'or.

Le concept de *goodwill* et le postulat de rationalité sont tous deux des propositions raisonnables. Mais conjointement, dans le contexte de l'insolvabilité de masse du secteur des caisses d'épargne, le *goodwill* et la rationalité ont eu des résultats financiers démentiels. Ils ont optimisé l'environnement de ce secteur pour la fraude patronale. Ils ont aidé à camoufler son insolvabilité massive. Ils ont autorisé Pratt à proclamer qu'il avait réglé les faillites à un coût minimal et endigué la crise, ce qui lui a permis de démissionner triomphalement et d'entamer une carrière lucrative chez Merrill Lynch, où il faisait des transactions avec le secteur des caisses d'épargne sur des produits liés aux prêts immobiliers.

Voici comment le postulat de rationalité et le concept de survaleur produisaient la folie. Quand on achetait une caisse d'épargne par fusion, les actifs et les dettes de la caisse achetée étaient évalués à leur prix de marché (selon la comptabilité *mark-to-market*⁵). Dans la pratique, cela signifiait que les créances qui constituaient les actifs des caisses d'épargne perdaient environ 20 % de leur valeur⁶. Notons que ce résultat vient du premier abus comptable des PCGA que j'ai signalé, la non-reconnaissance des pertes de valeur de marché provoquées par les changements de taux d'intérêt. En 1981, la plupart des caisses étaient insolubles en valeur de marché d'environ 20 % de leurs actifs calculés selon les PCGA, donc mon exemple est réaliste. Cela nous amène à l'équation fondamentale du bilan : actifs – dettes = capital. Une caisse d'épargne typique lors de sa mise en vente aurait pu inscrire dans le cadre des PCGA qu'elle avait 200 millions de dollars d'actifs et 205 millions de dollars de dettes. Son insolvabilité PCGA était de 5 millions de dollars.

Voici comment l'évaluation *mark-to-market* transforme la situation. En valeur de marché, les actifs des caisses d'épargne valent 20 % de moins que selon les PCGA : 160 millions de dollars et non 200 millions. La valeur de marché des dettes est la même que leur valeur PCGA : 205 millions de dollars. Vous vous dites peut-être : cela

5. Les fusions de caisses d'épargne utilisaient la comptabilité « d'acquisition » (souvent nommée *push down*, « réévaluation des comptes »), et non le *pooling* (méthode comptable de la communauté d'intérêt).

6. Les dettes des caisses d'épargne étaient à si court terme qu'elles reflétaient la valeur de marché et n'étaient pas modifiées par la comptabilité *mark-to-market*.

démontre que la caisse d'épargne achetée était insolvable de 45 millions de dollars en valeur de marché. Mais si c'est ce que vous pensez, vous avez oublié la rationalité et le *goodwill*. Il serait irrationnel d'acheter, volontairement et en toute connaissance de cause, une caisse d'épargne insolvable de 45 millions de dollars sans obtenir au moins la même somme d'aide financière de la FSLIC. Or, les acheteurs ne recevaient aucune aide de la FSLIC. Les transactions étaient conclues en toute connaissance de cause : l'évaluation *mark-to-market* avant signature le garantissait. Les transactions étaient volontaires. La FSLIC n'avait aucun moyen d'extorquer leur consentement aux acheteurs. Si l'affaire était conclue en toute connaissance de cause et volontairement, c'était donc une transaction entre acteurs indépendants, ce qui en faisait la meilleure preuve possible de la véritable valeur de marché de la caisse d'épargne qu'on achetait. La logique était imparable : de toute nécessité, la caisse achetée n'était pas vraiment insolvable. Elle avait forcément un énorme *goodwill*, que les comptables ne pouvaient pas évaluer directement dans le *mark-to-market*. Dans cet exemple, en effet, le *goodwill* était obligatoirement de 45 millions de dollars au moins : s'il était inférieur à ce chiffre, la caisse aurait eu un passif net qu'il aurait été irrationnel d'acheter. Les comptables reconnaissaient alors cette valeur en inscrivant, au titre du *goodwill*, un actif de 45 millions de dollars sur les livres de comptes de l'acquéreur.

Vous remarquerez combien cette chaîne logique est circulaire et irréfutable : l'expert-comptable n'a aucun besoin (et d'ailleurs aucun moyen) de vérifier si la caisse achetée a le moindre *goodwill* réel, sans parler d'un *goodwill* de 45 millions de dollars. Il n'en a pas besoin parce que la nature indépendante de la transaction fait d'elle la meilleure preuve de la valeur de marché de la caisse ; l'expert-comptable ne dispose d'aucune procédure supérieure. Il lui est impossible aussi de vérifier quoi que ce soit, car finalement « intangible général, non identifié » est une façon originale de dire « fantôme ». Cette définition du *goodwill* en jargon comptable signifie : « Nous ne savons pas où le chercher, et même si nous le savions cela n'aurait aucune importance, parce qu'on ne peut ni le voir ni le mesurer. »

Laissons là cette argumentation circulaire et adoptons le point de vue de la criminologie : c'est trop beau pour être vrai. Cinq cents caisses d'épargne insolubles au dernier degré en valeur de marché ne le seraient pas vraiment parce qu'elles ont d'énormes *goodwills* ?

Et il y a aussi l'étrange façon dont le *goodwill* marche sur les talons de l'insolvabilité. Si l'on avait acheté la caisse d'épargne un an plus tard, quand l'évaluation *mark-to-market* l'aurait jugé insolvable de 60 millions de dollars et non de 45 millions, les experts-comptables auraient inscrit une survaleur de 60 millions de dollars. Plus la caisse achetée est insolvable, plus sa survaleur est élevée. Le moins qu'on puisse dire, c'est que cela est totalement illogique.

L'immense majorité des caisses en faillite n'avaient en réalité aucune survaleur, les experts-comptables ne se demandaient pas quelle pouvait être la source de l'énorme survaleur qu'ils inscrivaient à la comptabilité. Ce ne pouvait pas être la garantie des dépôts, ni même les larges pouvoirs d'investissement accordés par les États qui avaient poussé le plus loin la déréglementation. On pouvait créer une nouvelle caisse d'épargne qui serait solvable et qui bénéficierait de la garantie des dépôts et des mêmes pouvoirs d'investissement. Toutes les parties de la transaction savaient que la survaleur était fictive, mais ils avaient intérêt à feindre de la croire réelle, donc ils le faisaient.

Pourquoi les acheteurs concluaient-ils ces transactions ? Certaines étaient honnêtes. Une grande caisse d'épargne, par exemple, pouvait en acquérir une autre beaucoup plus petite, mais concurrente dans le domaine des dépôts d'une même agglomération. La grande obtenait ainsi le pouvoir de moins rémunérer les dépôts et de renchérir légèrement les prêts immobiliers. Il arrivait aussi qu'une grande caisse cherche à s'étendre et rachète une autre caisse plus petite, mais qui possédait un bon réseau d'agences. Dans les deux cas, il y avait une valeur intangible réelle, mais elle était identifiable ; dans le second, par exemple, elle était liée au réseau d'agences.

Mais la grande majorité des fusions à survaleur étaient des escroqueries comptables. Les acheteurs n'étaient pas irrationnels ; ils profitaient d'une pratique comptable abusive avec les encouragements du Bank Board et la bénédiction d'un des « huit grands » cabinets d'audit. Deux clés permettent de comprendre pourquoi il était rationnel de fusionner même si la survaleur était fictive. La première : l'acquéreur était en général une caisse d'épargne insolvable. La seconde : la comptabilité de la survaleur est si perverse que, plus la caisse achetée était insolvable, plus l'acheteur pouvait inscrire de « profits » dans ses comptes.

Le propriétaire d'une caisse insolvable et celui d'une caisse saine avaient des incitations très différentes en matière d'acquisitions.

Il était rationnel pour une caisse insolvable d'acheter sans aide de la FSLIC une autre caisse insolvable. L'acheteur insolvable n'avait rien à perdre : avec la responsabilité limitée, une fois que sa caisse était insolvable, toute perte supplémentaire était supportée par les créanciers. La situation du propriétaire de la caisse insolvable acheteuse ne s'était nullement dégradée si la fusion avait aggravé de 45 millions de dollars l'insolvabilité de sa caisse (comme dans mon premier exemple).

Les fusions à survaleur garantissaient aux acquéreurs insolubles et fraudeurs de gagner le tiercé dans l'ordre même quand la survaleur était fictive. D'abord, acheter une caisse insolvable était pour un patron-escroc un moyen élégant d'optimiser la sienne en tant que support de la fraude. La vie est faite de compromis, même pour les escrocs. Les patrons fraudeurs doivent en faire, normalement. Le véhicule idéal de la fraude est une grande entreprise : il y a davantage à voler et on y a plus de prestige. Mais plus une caisse avait d'actifs au début des années 1980, plus elle était insolvable. Les patrons-escrocs ne veulent pas que l'on sache qu'ils sont insolubles, car un régulateur pourrait les fermer ou limiter leurs activités si cela se savait. Ainsi, une fusion à survaleur était la solution parfaite : elle assurait le contrôle d'une énorme caisse d'épargne et « éliminait » l'insolvabilité de la caisse achetée. Dans une comptabilité honnête, fusionner avec une caisse gravement insolvable sans aide de la FSLIC aurait dû nuire à la rentabilité, car l'acquéreur reçoit plus de dettes que d'avoirs et donc perd de l'argent.

Cela nous amène au second cheval du tiercé. J'étais sérieux quand j'ai écrit que, plus la caisse achetée était insolvable, plus le revenu inscrit dans les comptes était élevé. Les fusions à survaleur créaient des profits fictifs de trois façons. La principale était les « gains de transaction ». Le problème au début des années 1980, rappelons-le, était que les caisses d'épargne avaient prêté l'essentiel de leur argent dans des prêts immobiliers conclus au cours des années 1970 à des taux d'intérêt bien plus bas, et que ces prêts à taux fixe avaient une maturité de trente ans. Quand les taux d'intérêt montent, la valeur des titres de créance à long terme et à taux fixe (prêts immobiliers, obligations, bons du Trésor) diminue.

Le secteur des caisses d'épargne avait environ 750 milliards de dollars d'actifs au pire moment de la crise des taux d'intérêt. Ces actifs étaient dans leur écrasante majorité des prêts immobiliers à long terme (en général trente ans) et à taux fixe. Les actifs

à taux fixe ne rapportent pas des intérêts plus élevés quand les taux d'intérêt du marché augmentent. Ils peuvent donc perdre dans ces circonstances une grande partie de leur valeur de marché (personne ne veut acheter une créance immobilière qui ne rapporte que 10 % s'il peut en acheter une autre plus récente et gagner 20 %). Au milieu de l'année 1982, le secteur des caisses d'épargne avait perdu environ 150 milliards de dollars en valeur de marché de ses créances immobilières. Cela représentait une perte de 20 % sur la valeur totale de ses actifs. J'utilise ce pourcentage de pertes dans mes exemples hypothétiques afin de donner une explication réaliste des raisons pour lesquelles une fusion à survaleur pouvait produire des profits gigantesques, bien que fictifs.

Pour faire simple, prenons l'exemple de caisse insolvable dont je me suis déjà servi. Nous achetons une caisse qui a 200 millions de dollars de prêts immobiliers (valeur inscrite dans ses livres de comptes) consentis en 1977 à un taux d'intérêt de 8 %. Mais, en valeur de marché, ils ne valent que 160 millions de dollars, parce que le taux d'intérêt sur le marché pour un prêt immobilier comparable est aujourd'hui de 16 %. Le point crucial est qu'en achetant ces prêts par la fusion, nous les dotons d'une nouvelle valeur dans les comptes. Leur valeur inscrite devient 160 millions de dollars. Les 205 millions de dollars de dettes de la caisse achetée sont des dépôts à très court terme. Ceux-ci ne subissent pas d'importants changements de valeur quand les taux d'intérêt évoluent, donc leur valeur inscrite n'est pas modifiée par la comptabilité de la fusion.

Supposons maintenant que les taux commencent à baisser après notre achat de la caisse. Un an plus tard, le taux d'intérêt du marché pour un prêt immobilier comparable est de 12 %. Souvenons-nous : taux d'intérêt et valeurs de marché des créances immobilières évoluent en sens opposé. Les taux d'intérêt ont diminué de 25 % depuis la fusion, et les prêts que nous avons achetés dans la fusion ont accru leur valeur de marché : elle est passée à 180 millions de dollars. Nous vendons alors ces créances pour 180 millions de dollars et nous inscrivons un « gain sur vente » de 20 millions de dollars.

Cette arnaque des « gains de transaction » avait quatre caractéristiques remarquables qui en faisaient l'une des fraudes les plus parfaites de tous les temps. D'abord, on inscrit sur ses comptes un énorme profit grâce à une transaction qui, en réalité, rend irréversible une énorme perte. Dans mon exemple, l'acheteur prend en charge

205 millions de dollars de dettes pour faire cette transaction. Ces dettes sont réelles. L'acquéreur vient de vendre tous les actifs qu'il a acquis dans la fusion pour 180 millions de dollars. Cette vente a créé une perte définitive de 25 millions de dollars. La fusion a été désastreuse, mais on inscrit des profits records ! Et ceux-ci sont l'effet des PCGA, pas des principes comptables réglementaires créatifs. Réfléchissons aux conséquences de ce qui s'est passé. Si elle avait conservé les créances et si les taux d'intérêt avaient continué à baisser jusqu'à ramener leur valeur de marché à 200 millions de dollars, la caisse acheteuse aurait pu s'en tirer. Puisqu'elle les a vendues à 180 millions de dollars, peu importe que les taux continuent ou non à baisser. L'autre conséquence est que l'acquéreur sait que le profit est fictif et que la faillite est certaine, ce qui maximise ses incitations perverses à s'engager dans la fraude patronale réactive.

Deuxièmement, l'Internal Revenue Service (IRS) traite cette transaction, sur le plan fiscal, comme une perte. Du point de vue de l'IRS, si l'on est parti d'actifs qui avaient une valeur comptable de 200 millions de dollars et qu'on les a vendus pour 180 millions de dollars, il y a, fiscalement parlant, une perte de 20 millions de dollars qui peut servir à effacer des impôts dus au titre des profits calculés selon les PCGA. C'est le second processus par lequel les fusions à survaleur augmentent le revenu net⁷.

Troisièmement, on ne pouvait maximiser ce revenu fictif que par une fusion. Voici un exemple simple pour le comprendre. Supposons que l'acheteur soit une caisse d'épargne dont les avoirs et les dettes sont identiques à ceux du vendeur. (Hypothèse qui n'a rien d'étrange : la plupart des acquéreurs de caisses étaient d'autres caisses, et la quasi-totalité des caisses était insolvable en valeur de marché dans les années où les fusions ont connu leur apogée.) L'important, c'est que seuls les prêts immobiliers du vendeur sont évalués en valeur de marché au moment de la fusion. Là encore, supposons que les taux d'intérêt du marché pour des prêts comparables soient de 16 % à l'époque de la fusion et baissent un an plus tard à 12 %. Seuls les prêts achetés peuvent être vendus de manière bénéficiaire, parce que seuls ces prêts ont

acquis une nouvelle valeur comptable (inférieure) grâce à l'évaluation *mark-to-market*. Les prêts immobiliers de l'acheteur ont des valeurs de marché identiques à celles des prêts acquis par la fusion, mais leurs valeurs comptables sont différentes. Celle des prêts de l'acheteur est restée à 200 millions de dollars. S'il les vendait un an après la fusion à leur prix de marché de 180 millions de dollars, il lui faudrait inscrire dans ses comptes, selon les PCGA, une perte de 20 millions de dollars.

La Ligue des caisses d'épargne a proposé sérieusement que l'ensemble du secteur évalue ses actifs en valeur de marché et crée 150 milliards de dollars de survaleur, afin que les caisses d'épargne puissent faire des gains de transaction sans avoir à trouver un partenaire de fusion. Même l'administration Reagan a jugé que cela dépassait les bornes. On comprend maintenant pourquoi des caisses d'épargne désiraient désespérément acheter d'autres caisses d'épargne.

La quatrième caractéristique élégante vient d'un point obscur dont j'ai promis d'expliquer l'importance. Les gains de transaction n'auraient pas été très attractifs s'il avait fallu réduire le montant de la survaleur en vendant les prêts. En réduisant la survaleur inscrite, on aurait réduit d'autant le capital, ce qui aurait vite conduit à reconnaître l'insolvabilité de la caisse d'épargne dans le cadre des PCGA. Or il paraît évident que la vente des actifs acquis dans la fusion devrait nécessairement réduire aussi la survaleur acquise dans la fusion. Mais c'est ici que les mots « général » et « non identifié » révèlent toute leur utilité pour les escrocs. Puisque la survaleur n'est associée à aucun actif tangible acquis dans la fusion, quel qu'il soit, elle n'est pas retirée des livres de comptes, même quand tous ces actifs tangibles sont vendus.

Outre les gains de transaction et le traitement fiscal du gain comme une perte par l'IRS, les fusions à survaleur créaient des revenus fictifs par un mécanisme si subtil qu'un expert-comptable sur mille, peut-être, en avait entendu parler. En voici la version rapide et grossière. Quand il y avait fusion à survaleur, les comptables créaient en fait deux nouveaux comptes. Outre la survaleur, ils créaient un compte qu'ils appelaient « décote » (*discount*).

7. Combien de fois arrive-t-il à l'IRS d'accorder un petit cadeau ? Sommes-nous un grand pays ou non ?

Ils le faisaient pour des raisons qui nous importent peu ici⁸. Pour les caisses d'épargne au début des années 1980, la décote et la survaleur étaient pratiquement de taille identique. Un pourcentage de la survaleur devait être inscrit chaque année comme dépense. Pratt et les acquéreurs souhaitaient, bien sûr, réduire au minimum l'inscription de dépenses afin de gonfler le revenu net. Ils ont trouvé un moyen brutal, mais efficace, d'y parvenir. Les caisses d'épargne n'auraient à reconnaître comme dépense que 2,5 % de la survaleur par an⁹. Dans mon exemple où la survaleur est de 45 millions de dollars, cela veut dire un peu plus d'un million de dollars par an. Or les caisses reconnaissaient chaque année un pourcentage de la décote comme revenu. (Notons bien que ni cette dépense ni ce revenu ne représentent de vrais flux de trésorerie.) Mais la décote était inscrite comme revenu à un taux très sensiblement supérieur à celui de la survaleur comme dépense¹⁰. Étant donné la situation de départ que j'ai signalée – la dimension quasi identique de la survaleur et de la décote –, le résultat était clair : plus la caisse acquise était insolvable, plus elle produisait ainsi de « revenus »¹¹. Le surcroît de revenu issu de la décote pouvait être trois fois supérieur au surcroît de dépense issu de la survaleur¹².

8. La décote était un « compte de provision pour moins-value ». Elle reflétait le fait que, même si les prêts avaient une nouvelle valeur (plus faible) selon les PCGA après le *mark-to-market*, il restait néanmoins possible qu'ils soient intégralement remboursés à leur valeur comptable initiale. Supposons que quelqu'un ait acheté en 1977 une maison avec un prêt de 200 000 dollars à un taux d'intérêt de 8 %, et qu'il la vende en 1983, année où le taux d'intérêt sur un prêt comparable est de 14 % et où la valeur de marché de son prêt se monte à 160 000 dollars. Il va payer à la caisse le montant prévu par le contrat (200 000 dollars moins l'apport personnel et les intérêts amortis), et non la valeur de marché inférieure. (On suppose ici que l'acheteur ne conserve pas le prêt.) La « décote » était le mécanisme comptable permettant de reconnaître la valeur des remboursements anticipés de prêts.

9. Les caisses d'épargne procédaient à un amortissement linéaire de la survaleur sur quarante ans. Pratt a supprimé la règle du Bank Board qui limitait l'amortissement à un maximum de quinze ans, et il a utilisé les PCR créatifs pour maintenir la période de quarante ans même après la décision de la profession des experts-comptables de réviser les PCGA pour imposer un amortissement plus rapide de la survaleur.

10. La décote était « accumulée » avec les revenus sur une période bien inférieure à quarante ans.

11. Ce que les experts-comptables appellent un « écart temporaire ». C'est un euphémisme total dans ce contexte, car peu d'acquéreurs étaient susceptibles de survivre assez longtemps pour que les courbes « se rejoignent ».

12. Mais, pour évaluer le gain comptable fictif issu de la décote, il faut aussi se souvenir que l'acheteur, dans mon exemple hypothétique, acquiert une dette nette, ce qui réduit le résultat d'exploitation réel. Si l'on prend ce point en considération, plus la caisse acquise est insolvable, plus le revenu net fictif est grand et plus la situation de trésorerie est mauvaise.

Des années plus tard, de brillants avocats ont produit une quatrième source de revenus, inattendue, à partir de ces arnaques fondées sur la survaleur. En 1989, le Congrès a enfin lancé le grand nettoyage du secteur des caisses d'épargne en adoptant le Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement Act (FIRREA). La survaleur fictive est l'un des abus auxquels il a mis fin. Les bénéficiaires de ladite survaleur fictive ont pris des avocats, qui sont parvenus à convaincre la Cour suprême que le Congrès ôtait à ces artistes de la fraude quelque chose de précieux, et que la Constitution faisait obligation aux contribuables de les indemniser de la perte de leur survaleur fictive. Nous aurons peut-être à payer 20 milliards de dollars aux plaignants les moins méritants de l'histoire du contentieux sur les gains!

J'ai à présent expliqué deux avantages des fusions pour les patrons-escrocs : la capacité de contrôler une grande caisse d'épargne sans avoir à reconnaître son insolvabilité, et les multiples sources de revenus fictifs. Les deux aident à obtenir le troisième cheval du tiercé : les fusions protégeaient les acquéreurs de l'autorité de contrôle et musclaient les caisses d'épargne en tant que supports des fraudes patronales.

La plupart des acquéreurs, je l'ai dit, étaient eux-mêmes des caisses insolubles. Je tiens à souligner, encore une fois, que certaines fusions à survaleur étaient des acquisitions légitimes en vue d'étoffer des réseaux d'agences : celles-là n'ont pas à être stigmatisées, elles ne sont pas concernées par ce que je vais expliquer maintenant. Les fusions à survaleur confèrent aux acquéreurs l'immunité de fait contre les contrôles de l'autorité de réglementation pour plusieurs raisons qui sont liées. La plus évidente découle de mon analyse du revenu fictif produit par les fusions. Tant l'acheteur que la caisse qu'il allait acquérir auraient dû déclarer, en 1979-1982, qu'ils perdaient de l'argent. Il y avait fusion et – miracle! – la combinaison des deux était presque aussitôt rentable, et même extrêmement rentable. Il est très difficile de prendre une mesure de supervision contre une société rentable.

Le rétablissement des profits était « trop beau pour être vrai », mais Pratt y voyait la preuve éclatante du bien-fondé de sa stratégie pour sauver les caisses d'épargne en faillite : bien moins onéreuse que les autres solutions, elle avait aussi l'avantage de transformer le secteur en y attirant des entrepreneurs dont le management

supérieur dégageait des profits dans une période économique abominable. Il n'était pas dupe, comme le montre son témoignage devant la National Commission on Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement (NCFIRRE 1993c, p. 12) :

Dans le cadre des PCGA, tels qu'ils étaient appliqués au début des années 1980, deux établissements dont les revenus étaient massivement négatifs pouvaient fusionner, et l'entité combinée pouvait présenter un revenu positif sans qu'il y ait eu aucun changement dans les activités d'aucun des deux établissements (NCFIRRE 1993a, p. 38).

Les PDG acquéreurs réagissaient avec modestie de bon ton ou triomphalisme, selon leur personnalité, et engrangeaient les récompenses (augmentations de salaire, primes, avantages en nature) auxquelles leurs talents supérieurs et la responsabilité de gérer une caisse bien plus grande leur donnaient droit. Les cours des actions des caisses (beaucoup étaient des « mutuelles » possédées par les déposants) montaient en flèche après les fusions, en réaction aux « profits ».

Les remarquables profits des fusions à survaleur amenaient pratiquement tout le monde à regarder les PDG comme des stars. Du point de vue du Bank Board, l'acquéreur n'était pas seulement un virtuose du management – c'était quelqu'un qui méritait la gratitude de l'institution pour avoir réglé une faillite sans aucune dépense de la FSLIC. Le Bank Board voulait croire que les profits étaient réels. Pratt proclamait qu'ils prouvaient la justesse de sa politique. Il aurait fallu un inspecteur vraiment courageux ou vraiment stupide pour dire que la survaleur, le revenu et les « succès » des fusions étaient également fictifs¹³.

13. On obtenait une prime au Bank Board en étant « créatif » ou en travaillant particulièrement dur. Être créatif signifiait souvent trouver une façon nouvelle de truquer la comptabilité. Travailler dur voulait dire, en général, passer ses nuits et ses week-ends à mener à bonne fin de nouvelles fusions à survaleur et de nouvelles conversions de mutuelles en sociétés par actions. Sur le terrain, c'était trouver quelqu'un qui souhaitait être un acquéreur de survaleur. Le Bank Board sous Pratt ne cessait d'envoyer les mêmes messages : les caisses d'épargne traditionnelles étaient le problème ; les nouveaux entrants, ces « entrepreneurs », étaient la solution ; truquer la comptabilité était « habile » ou « innovant », pas immoral ; et la politique du Bank Board avait brillamment résolu la crise. Le personnel adorait Pratt. Il était rapide, généreux dans l'éloge, prompt à rire de lui, exigeant et dur au travail. Il n'amenait pas les membres de son équipe à être d'accord avec lui par l'intimidation et la

Dans les fusions à survaleur, c'étaient souvent de hauts superviseurs de terrain qui recrutaient les acquéreurs, et cela posait un problème particulier. Un superviseur qui recommandait l'approbation d'une fusion se portait ainsi garant de la personnalité des principaux acteurs. La fusion produisait l'inévitable montée des « profits ». Le superviseur écrivait une lettre flamboyante à la gloire de la nouvelle équipe, et lui-même recevait une prime et une lettre la félicitant de la fusion dans son dossier. Elle (car dans notre exemple le superviseur est une femme) demandait alors au PDG de venir faire un petit numéro dans des réunions où elle cherchait à intéresser d'autres acquéreurs. Elle le présenterait comme sa plus belle preuve qu'un management supérieur rapporte de gros profits, et régalerait l'assistance d'odes à la gloire de la brillante intelligence de ce PDG. Lui-même dirait à ses collègues promoteurs qu'il avait rencontré beaucoup de fonctionnaires lunatiques, mais que son amie Mary était géniale.

Nous, régulateurs, sommes des êtres humains. Nous sommes reconnaissants à l'égard de ceux qui nous aident, notamment aux moments les plus difficiles. Nous sommes sensibles aux critiques qui nous accusent d'être trop négatifs ; nous aimons être positifs. Nous sommes en rapport constant avec les caisses, et nous nous faisons des amis. Nous n'avons aucune envie de nous dire que nos amis sont des escrocs, et nous savons combien nous serions embarrassés s'il s'avérait que le PDG que nous avons recruté et glorifié est un fraudeur. Nous sommes soumis à un état de dissonance cognitive.

Toutes ces raisons convergeaient pour rendre fort improbable une révélation publique par les superviseurs du Bank Board des fraudes comptables liées à la survaleur. Deux autres facteurs aggravaient le problème. Très peu de gens, même au sein du Bank Board, comprenaient les mécanismes de l'arnaque. Je ne veux pas pousser l'idée trop loin : beaucoup étaient sceptiques quant à la réalité de la survaleur ; mais seule une poignée de personnes savaient comment la survaleur et la comptabilité *mark-to-market* garantissaient concrètement

contrainte ; il leur tournait la tête et les transformait en disciples avides de répandre son message et ses méthodes. Dans ces conditions, le personnel du Bank Board ne pouvait sûrement pas percevoir les nouveaux entrants comme des criminels. J'ai demandé en 1985 à une employée de longue date combien de « changements de contrôle », dans sa mémoire de l'institution, le Bank Board avait refusés ; elle m'a répondu : un.

des profits fictifs substantiels si l'insolvabilité de la caisse achetée était forte par rapport à la dimension de l'acquéreur. Ce problème s'est encore aggravé quand Pratt et ses principaux collaborateurs ont quitté l'institution, car ceux qui y sont restés étaient encore moins à même de comprendre¹⁴.

Mais les acquéreurs ne comptaient pas seulement sur ces faiblesses humaines. Ils avaient des avocats, et ils obtenaient en général des clauses d'indulgence qui interdisaient au Bank Board de prendre des mesures de supervision contre eux, même dans le cas où ils trahiraient ses exigences, pourtant dramatiquement basses, en matière de valeur nette, si leur défaillance était due à leur décision d'acheter la caisse en faillite. Autant dire qu'il aurait été difficile de mener une action répressive contre les caisses qui avaient effectué une fusion à survaleur même si elles avaient fait d'énormes pertes.

COMMENT LES « FUSIONS À SURVALEUR » FAVORISAIENT LE CAMOUFLAGE

Les fusions à survaleur ont été cruciales pour le camouflage de Pratt. Chaque fusion transfigurait du passif net en actif fictif. C'est de l'alchimie comptable. Chaque dollar de survaleur fait disparaître un dollar d'insolvabilité. Fin 1983, le secteur avait plus de 20 milliards de dollars de survaleur. Les fusions à survaleur produisaient aussi, on l'a vu, de gros revenus fictifs. L'effet était si important que le secteur a déclaré un profit net en 1993, alors que sans le « revenu » produit par les fusions il aurait annoncé une perte nette (NCFIRRE 1993a, p. 39). Les fusions à survaleur ont permis à Pratt de crier victoire et de s'en aller.

14. Par exemple, en 1988, la FHLB de San Francisco a recommandé MeraBank comme acquéreur acceptable pour trois caisses texanes en faillite. Mais le haut superviseur, Eric Shand, avait le sentiment que quelque chose ne tournait pas rond et m'a demandé d'examiner l'affaire. Il s'est avéré non seulement que MeraBank était insolvable en dehors de sa survaleur (fictive), mais aussi qu'après soustraction du revenu (fictif) issu de l'accumulation de la décote, elle travaillait à perte. Nos superviseurs de terrain n'avaient pas compris la comptabilité de la survaleur. Nous avons changé nos recommandations et informé le Bank Board que MeraBank allait faire faillite. Wall a été furieux contre nous et a donné son aval aux acquisitions. MeraBank a vite déposé le bilan. En 1992, une comptable expérimentée de l'autorité de contrôle est passée de la région de Dallas à celle de l'Ouest, la nôtre. Elle ne savait pas du tout que la comptabilité de la survaleur produisait des revenus fictifs. Ce savoir s'était perdu après le départ de Pratt.

LES « PRINCIPES COMPTABLES RÉGLEMENTAIRES » (PCR) CRÉATIFS

Certains livres sur la débâcle ont concentré leurs récriminations contre Pratt pour ses PCR créatifs. La critique est mal ciblée. Les PCGA ont provoqué des abus comptables infiniment plus importants que les PCR créatifs. Mais la dernière chose dont avait besoin un secteur en proie à un déchaînement de pratiques comptables abusives avalisées par les PCGA, c'était d'abus supplémentaires. Les dispositions des PCR créatifs de Pratt étaient indéfendables. Les patrons-escrocs en ont utilisé plusieurs, mais elles n'étaient pas indispensables au succès de leurs fraudes. Je ne les analyse pas, sinon pour rappeler que la remise à plus tard de la reconnaissance des pertes sur les prêts contrariait la prétendue stratégie de Pratt fondée sur l'attente d'une chute des taux d'intérêt.

LA DÉRÉGLEMENTATION

Selon la théorie économique, je l'ai dit, déréglementer dans un secteur où l'insolvabilité est massive et omniprésente et qui jouit de la garantie des dépôts, c'est nécessairement aller au désastre. Pratt a conçu la déréglementation du Bank Board, et la loi de déréglementation de 1982, le Garn-St Germain Act. C'est Pratt et Roger Mehle, secrétaire adjoint au Trésor, qui ont rédigé le projet de loi.

La déréglementation de Pratt était condamnée dès l'origine, parce qu'il avait pris le pire modèle possible, le Texas, pour guider ses efforts. Il a d'ailleurs exprimé sa gratitude au Texas en lui décernant un prix pour lui avoir servi de modèle. Les caisses d'épargne sous charte texane ont provoqué les pires pertes et de loin, pendant la débâcle. Pratt avait choisi le Texas comme modèle pour une raison logique. Les caisses texanes étaient plus déréglementées que celles de tout autre État, pourtant elles avaient annoncé dans la période 1979-1981 des pertes plus réduites que la quasi-totalité des autres. Une réglementation stupide, répétons-le, constitue la cause majeure de la crise des taux d'intérêt, et tout le monde ou presque supposait que la solution à la crise était de déréglementer. Pratt ne tenait pas compte du fait que la comptabilité douteuse était la force motrice des excellents résultats du Texas.

La première grande mesure de déréglementation de Pratt a été bonne. La crise des taux d'intérêt avait discrédité les membres du Congrès qui avaient empêché le Bank Board d'approuver les prêts à taux variables (PTV), donc Pratt a pu adopter une règle les autorisant.

Le deuxième grand axe de la déréglementation a été la suppression des limites sur le niveau des intérêts que les caisses d'épargne et les banques pouvaient payer aux déposants (la Reg Q). Elle a été effectuée par des dispositions législatives et réglementaires complexes dont les détails importent peu ici. Si cette mesure de déréglementation était nocive – elle a notamment servi à faire des caisses d'épargne la pyramide de Ponzi idéale –, elle n'en était pas moins nécessaire. Puisque le pays n'était pas prêt à étendre les plafonds de taux d'intérêt aux *money market funds*¹⁵ (il aurait été politiquement impossible de le faire et cela aurait par ailleurs constitué une mauvaise décision économique), il fallait bien autoriser les caisses d'épargne et les banques à payer des taux d'intérêt compétitifs, faute de quoi les déposants auraient retiré l'essentiel de leurs dépôts pour les transférer dans les *money market funds* qui payaient le triple du taux d'intérêt autorisé par la Reg Q. C'est l'administration Reagan, et non Pratt, qui a mené la charge pour l'abrogation de la Reg Q.

Une autre initiative que les critiques jugent souvent, à tort, responsable de la débâcle des caisses d'épargne qui allait suivre a été le relèvement par le Congrès du plafond de la garantie des dépôts, de 40 000 à 100 000 dollars. En fait, cette décision n'a joué aucun rôle sérieux dans la débâcle. Si la façon dont le Congrès a relevé ce plafond n'était pas la bonne, et s'il démontrait l'immense influence politique de la Ligue des caisses d'épargne, le relèvement lui-même n'a eu aucun effet concret. Tout ce qu'il faut comprendre, c'est que le plafond antérieur était de 40 000 dollars dans chaque caisse d'épargne, et qu'il y en avait près de 3 000. Avec ce plafond « bas », on pouvait donc apporter 120 millions de dollars chez un courtier de dépôts (le plus grand était Merrill Lynch),

15. Ce qui correspond aux organismes de placements collectifs en valeurs mobilières (OPCVM) monétaires. Il s'agit d'une épargne facilement disponible, plutôt de court terme, assez sensible aux fluctuations des taux d'intérêts, à laquelle les entreprises ont souvent recours pour gérer leur trésorerie. Les plus populaires d'entre eux sont les SICAV [Note de l'Institut Veblen].

qui aurait déposé 40 000 dollars dans chacune de ces 3 000 caisses d'épargne, et chaque dollar déposé aurait été pleinement couvert par la garantie des dépôts. Seule une poignée d'entités pourraient souhaiter déposer plus de 120 millions de dollars. Et je n'ai pas parlé des banques et des coopératives financières, les *credit unions*, qui ont toutes la même limite de garantie. Tous les établissements réunis représentent environ 20 000 lieux de dépôts garantis, ce qui signifie que l'on pouvait déposer dans les 800 millions de dollars pleinement garantis avec l'ancien plafond. Autant dire qu'il n'imposait aucune restriction sérieuse. Le seul impact du relèvement a donc été une minuscule réduction des coûts de transaction, parce que les ordinateurs de Merrill Lynch n'avaient plus à diviser un dépôt de 80 000 dollars en deux dépôts de 40 000 pour jouir d'une couverture totale par la garantie.

À part l'approbation des prêts à taux variables, toutes les mesures de déréglementation de Pratt ont contribué à la débâcle. Pratt était une tornade, qui a déréglementé une large gamme d'activités. Je vais évoquer les sept initiatives qui ont le plus lourdement contribué à la gestation de la vague de fraudes patronales. Les deux premières ont modifié directement ce que pouvaient faire les PDG. D'abord, Pratt a rendu possible qu'une caisse d'épargne n'ait qu'un seul propriétaire. Il a éliminé les règles du Bank Board qui interdisaient à un individu de posséder plus de 15 % des actions et exigeaient qu'une caisse ait au moins 400 actionnaires. Deuxièmement, il a assoupli les règles sur les conflits d'intérêts, qui interdisaient aux directeurs et aux administrateurs d'une caisse d'user de leurs postes à des fins d'enrichissement personnel.

La déréglementation de Pratt a stimulé une croissance massive de plusieurs manières. Sa troisième facette cruciale a été d'affaiblir encore les exigences de valeur nette. Pratt l'a fait de deux façons. L'une, évidente, a été la réduction des exigences de valeur nette à 3 % des dettes totales. C'est un niveau de fonds propres ridiculement bas. La firme industrielle typique des années 1970 en avait quinze fois plus. Une caisse d'épargne qui a 3 % de capital se trouve à quelques mauvais prêts de la faillite. Le second changement, moins évident, venait de tous les revenus et actifs attribuables aux abus des PCGA et à la créativité des PCR. Une caisse d'épargne en état d'insolvabilité profonde pouvait annoncer, dans le cadre des PCGA comme dans celui des PCR, qu'elle avait une valeur nette

supérieure au minimum obligatoire. La quatrième mesure cruciale de Pratt stimulait la croissance en supprimant les restrictions sur les courtiers de dépôts.

Nous devons voir ces mesures de déréglementation en lien avec d'autres initiatives antérieures, que Pratt avait trouvées à son arrivée, mais n'avait pas modifiées. Il avait hérité de deux règles extravagantes qui encourageaient la croissance massive. L'une était la moyenne quinquennale. Le capital obligatoire d'une caisse d'épargne pouvait être inférieur, et de loin, au niveau nominal exigé, parce qu'elle pouvait, par exemple, satisfaire aux exigences de 3 % en montrant que son capital représentait 3 % de ses dettes moyennes des cinq dernières années. On trouvera dans la prochaine note un exemple qui illustre cette idée ; mais le fond de l'affaire est ce principe pervers : *plus la croissance sera rapide, plus le pourcentage de fonds propres obligatoires sera faible*¹⁶. En réduisant le niveau nominal des exigences à 3 % et en maintenant la pratique de la moyenne quinquennale, Pratt savait que, fondamentalement, il supprimait l'exigence de fonds propres, et que cela s'ajoutait à l'omniprésence des pratiques comptables abusives.

La conjonction d'un niveau nominal de capital obligatoire très faible et de la moyenne quinquennale signifiait que les caisses fraudeuses, qui se développaient le plus vite, auraient droit à une croissance d'environ un milliard de dollars pour chaque million supplémentaire de « capital » qu'elles pourraient annoncer. Cette possibilité d'avoir un levier de 1 000 pour 1 a été l'une des clés de l'ahurissante croissance qui a fait des caisses à patron-escroc les véhicules idéaux de pyramides de Ponzi, et qui a imposé d'effroyables pertes aux contribuables. *Chaque million de revenu créé par la comptabilité truquée pouvait faire risquer aux contribuables de payer un milliard de dollars de plus.*

16. Voici un exemple : les dettes totales en fin d'exercice d'une caisse d'épargne dans les cinq dernières années se sont montées respectivement à 10 millions, 20 millions, 30 millions, 40 millions et 1 milliard de dollars. Si nous mesurons les fonds propres obligatoires de 3 % par rapport aux dettes de la dernière année, le niveau requis est de 30 millions de dollars. Avec le système de la moyenne quinquennale, en revanche, les fonds propres obligatoires représentent 3 % de 1,1 milliard de dollars (la somme des dettes des cinq années) divisé par cinq. La dette totale annuelle moyenne étant de 220 millions de dollars, le montant des fonds propres obligatoires est de 3 % de ce chiffre, 6,6 millions de dollars, soit à peine plus d'un demi pour cent du niveau réel des dettes (1 milliard de dollars). Si la caisse avait eu une croissance encore plus rapide, le pourcentage des fonds propres obligatoires aurait été encore plus bas.

Je ne ferai que citer l'autre turpitude semblable en matière de fonds propres dont Pratt a hérité et qu'il a exploitée alors qu'il aurait dû l'éliminer : l'« introduction progressive sur vingt ans ». En vertu de cette mesure, une caisse d'épargne fraîchement créée n'était pas tenue d'avoir le niveau nominal de capital obligatoire. Elle devait seulement en posséder un vingtième à la fin de la première année, un dixième à la fin de la deuxième, etc. Les nouvelles caisses n'étaient donc soumises à aucune obligation réelle de fonds propres pendant leurs premières années d'activité. La moyenne quinquennale et l'introduction progressive sur vingt ans étaient indéfendables et désastreuses. Pratt n'avait pas instauré ces mesures, mais, au lieu d'y mettre fin, il les a exploitées et aggravées en abaissant le niveau nominal de capital obligatoire et en encourageant les revenus comptables fictifs.

Les trois dernières mesures clés de la déréglementation ont fait du prêt à la construction la pyramide de Ponzi idéale. La cinquième initiative de Pratt a été d'autoriser les caisses d'épargne sous charte fédérale à consacrer une fraction bien supérieure de leurs actifs (40 %) au prêt à la construction. La sixième a été d'assouplir les contraintes sur les « prêts à un seul emprunteur » (*Loans-To-One-Borrower*, LTOB), en permettant aux caisses de prêter à un emprunteur unique 100 % de leur valeur nette selon les PCR. Pratt avait gonflé la valeur nette selon les PCR, au-delà même de l'énorme expansion que lui assuraient les PCGA, donc une caisse d'épargne qui prêtait jusqu'à cette limite de 100 % remettait beaucoup plus que le total de son capital réel à un seul emprunteur. Autant dire que cette caisse était à un seul mauvais prêt de l'insolvabilité. (Cette analyse suppose, bien sûr, qu'elle avait au départ une valeur nette réelle positive, ce qui n'était généralement pas le cas en 1982.) La septième mesure de Pratt a mis fin à l'exigence d'un apport personnel dans les prêts immobiliers garantis. Les caisses pouvaient prêter 100 % de la valeur estimée du collatéral. Si le prêt était en défaut de paiement (et les taux de défaut sur les prêts à la construction d'immeubles de bureaux spéculatifs sont élevés), la caisse était sûre de subir des pertes même quand l'expert immobilier n'avait que légèrement surévalué le projet.

LA « DÉSUPERVISION »

La « désupervision » du secteur, décidée par Pratt, a aggravé le désastre provoqué par sa déréglementation. Elle a contribué à en faire un lieu idéal pour la fraude patronale. D'abord – c'est la mesure la plus catastrophique –, Pratt a gelé puis réduit le nombre d'inspecteurs. Ce fut une terrible erreur, mais il n'en était pas le seul responsable. Le premier acte du président Reagan avait été le gel des nouvelles embauches. L'Office of Management and Budget (OMB) voulait que le Bank Board réduise les effectifs de ses inspecteurs et de ses superviseurs. Le président Reagan avait nommé le vice-président Bush à la tête de son groupe de travail sur la déréglementation financière, et Bush a recommandé que les autorités de réglementation financière s'appuient davantage sur des analyses informatiques des bilans financiers du secteur et réduisent la fréquence des inspections ainsi que le nombre d'inspecteurs. Selon Martin Lowy (1991, p. 36), Pratt s'est battu contre l'administration Reagan pour obtenir de nouveaux inspecteurs et on les lui a refusés.

L'OMB est allé jusqu'à le menacer de sanctions pénales s'il n'obéissait pas à ses restrictions sur les dépenses. À une autre occasion, l'OMB a coupé l'accès aux fonds de la FSLIC pour les liquidations (*ibid.*).

Lorsqu'on déréglemente un secteur qui jouit de la garantie des dépôts, il est nécessaire de le superviser *davantage*. Un consultant du NCFIRRE a interrogé Paul Allen Schott, directeur juridique adjoint du département du Trésor de 1981 à 1985. Le Trésor et l'OMB ont coopéré pendant toute cette période pour essayer d'empêcher le Bank Board d'embaucher des inspecteurs supplémentaires. Voici l'explication de Schott :

Si l'OMB [s'opposait] aux tentatives de recruter davantage d'inspecteurs, c'est parce qu'il pensait que déréglementer voulait dire ne pas superviser les établissements. Il avait l'impression fautive que la supervision¹⁷ n'était pas nécessaire (NCFIRRE 1993b).

17. La supervision bancaire vise à contrôler en permanence les risques au sein de chaque établissement (supervision microprudentielle) ou au niveau global afin d'assurer la stabilité financière (supervision macroprudentielle). Elle doit être distinguée de la régulation qui désigne l'ensemble des réglementations auxquelles les établissements sont assujettis.

Déréglementation, réduction du nombre d'inspecteurs, départ d'inspecteurs chevronnés et vague de fraudes patronales : la résultante a été une chute abrupte des inspections de 1981 à 1983. Avec la déréglementation, les inspecteurs devaient examiner des actifs beaucoup plus complexes ; avec les fraudes patronales, ils ne pouvaient plus compter sur la véracité des livres de comptes des caisses d'épargne ni sur la sincérité de leur personnel. Dans ces conditions, il fallait des inspections beaucoup plus longues et des inspecteurs beaucoup plus compétents. Les inspecteurs expérimentés sont bien plus efficaces. Le Bank Board a effectué 3 171 inspections en 1981, 2 800 en 1982 et 2 131 en 1983. À un moment où il était vital d'accroître considérablement le nombre d'inspections, la « désupervision » l'a réduit d'un tiers.

Pratt a hérité d'un personnel en sous-effectif et si mal payé par rapport à celui des autorités de contrôle du secteur bancaire que sa qualité était mauvaise. Il savait à quel point les activités d'inspection, de supervision et de répression du Bank Board étaient complètement inadéquates. Il aurait pu utiliser le Garn-St Germain Act et ses pouvoirs de président pour régler ces problèmes. Soyons précis : il fallait conférer au Bank Board l'autorité statutaire de payer des salaires compétitifs et lui donner un président capable d'améliorer radicalement son action d'inspection et de supervision. Il fallait aussi rationaliser la structure d'organisation de ses inspecteurs et superviseurs et moderniser ses techniques d'inspection ; ses inspecteurs, je l'ai dit, écrivaient toujours leurs rapports à la main en 1986. Mais Pratt n'a réalisé aucune amélioration sérieuse. Il a laissé passer l'instant crucial où il aurait pu contrer les fraudes patronales et l'exécutif est activement intervenu, mais dans le mauvais sens.

L'administration Reagan a pris des mesures extraordinaires pour empêcher Pratt de fermer les caisses d'épargne insolvables. La première a été le témoignage au Congrès de Roger Mehle, l'adjoint auquel le secrétaire au Trésor Donald Regan avait confié le dossier de la crise des caisses d'épargne. Ce témoignage portait d'un constat : les bilans financiers conformes aux PCGA ne reflétaient pas la véritable valeur de marché de ces caisses. C'était une mauvaise nouvelle, puisque leur valeur de marché était lourdement négative, mais Mehle a tenté d'en faire une bonne nouvelle : puisque les PCGA n'étaient pas pertinents, l'idée d'insolvabilité ne l'était

pas non plus. Le secteur, a-t-il déclaré, était « sain » (Black 1993a, p. 20). L'insolvabilité en valeur de marché est pourtant capitale. Si les dettes sont supérieures aux actifs dans une caisse d'épargne, le fonds de garantie subit une perte; et si les dettes sont supérieures aux actifs dans le fonds de garantie, la perte est à la charge des contribuables.

Mehle avait une réponse à cet argument: la perte n'est à leur charge que si nous fermons la caisse, donc il ne faut pas fermer les caisses en état de faillite. Selon lui, il ne fallait fermer une caisse que si elle ne pouvait pas réunir les liquidités nécessaires pour s'acquitter de ses obligations courantes. Et avec la garantie des dépôts, soulignait-il, cette situation ne se produirait jamais, puisque la caisse insolvable pouvait étendre ses activités et utiliser les nouveaux dépôts pour payer les intérêts des anciens. *L'administration Reagan incitait les caisses d'épargne insolvable à s'engager dans des pyramides de Ponzi.* Mehle n'était pas en train d'exprimer à bâtons rompus des idées personnelles; il témoignait au nom de l'exécutif.

Sa deuxième initiative a été encore plus stupéfiante. Alors qu'il était encore le plus haut responsable officiel du département du Trésor chargé des caisses d'épargne, Mehle a témoigné en faveur d'une caisse qui poursuivait en justice le Bank Board. Le prédécesseur de Pratt avait mis en liquidation la société Telegraph Savings parce qu'elle était insolvable. Les propriétaires avaient porté plainte pour contester cette décision. Si les plaignants avaient gagné, ils auraient certainement réclamé, pour prise de contrôle illégale, des dommages et intérêts – au département du Trésor! Il était donc curieux que le Trésor ait autorisé Mehle à témoigner en faveur des propriétaires de la caisse contre le Bank Board. Il a été le témoin rêvé pour les plaignants. C'était par abus de pouvoir, a-t-il déclaré, que le Bank Board fermait une caisse d'épargne parce qu'elle était insolvable. Selon lui, le secteur des caisses d'épargne était nécessairement sain puisque sa croissance était rapide. Il a même affirmé dans son témoignage qu'il n'y avait pas lieu de se demander si une caisse était déjà insolvable ou non et si ses pertes s'alourdisaient ou non, puisqu'« elle pouvait régler le problème en empruntant » ou en faisant rentrer davantage de dépôts (Black 1993a, p. 20). Les sociétés en faillite résolvent-elles leurs problèmes quand elles empruntent plus et s'endettent davantage? Après son départ du gouvernement, Mehle a participé à la constitution d'un « comité fantôme de

la réglementation financière » qui a donné le même type de conseils éclairés sur la façon de régler.

Mehle n'a pas convaincu la justice, mais l'administration Reagan a atteint son véritable but: faire en sorte que Pratt ne ferme pas suffisamment de caisses d'épargne pour que le camouflage s'effondre. Les chiffres parlent d'eux-mêmes: en 1981 et 1982, Pratt a plafonné les dépenses de la FSLIC à un niveau permettant d'annoncer une légère augmentation de ses réserves, qui sont passées à 6,15 milliards de dollars, puis à 6,3 milliards de dollars (Kane 1989, p. 9). Le fonds de la FSLIC était, bien sûr, lourdement insolvable en valeur de marché, puisque le secteur l'était. Les règles de la comptabilité publique faisaient obligation à la FSLIC de reconnaître cette situation et de se déclarer insolvable. Il va sans dire que Pratt (comme ses prédécesseurs) ne l'a pas fait. Il aurait dû réduire les ressources de la FSLIC pour financer la liquidation de caisses en faillite. Mais il voulait que ces ressources augmentent: cela contribuerait au camouflage, donnerait une impression de force propre à réduire le risque d'une panique et fournirait des liquidités d'urgence au cas où il y en aurait une.

Troisièmement, j'ai déjà dit que Pratt accueillait à bras ouverts les patrons « entreprenants » et vantait leurs mérites. Avec cette attitude, et les profits fictifs produits par les « fusions à survaleur », on ne pouvait guère s'attendre à voir le Bank Board agir à temps contre les fraudes patronales. Effectivement, l'institution n'a pris aucune mesure efficace contre aucune de ces escroqueries sous la présidence de Pratt. Elle a d'ailleurs engagé fort peu d'actions répressives. Les fusions à survaleur et la vague de nouveaux entrants, que Pratt encourageait, ont détourné vers ces faux « redressements de caisses en difficulté » des moyens de supervision cruciaux, au moment précis où l'on en avait désespérément besoin pour faire barrage à la vague de fraudes patronales.

TEXAS ET CALIFORNIE : LES ÉTATS QUI ONT GAGNÉ LA COURSE VERS LE FOND

« Concurrence du laxisme » avait un synonyme: « course vers le fond ». En matière de charte (l'autorisation donnée par les pouvoirs publics de gérer une caisse), les caisses d'épargne pouvaient

passer à leur convenance d'une charte fédérale à une charte d'État et rester malgré tout garanties par la FSLIC. La charte déterminait le type d'investissement que la caisse avait le droit de faire. Dans les années 1970, le Texas figurait en tête dans cette course effrénée à la déréglementation, suivi de près par la Californie. Dans ces deux États, de nombreuses caisses sous charte fédérale sont passées à une charte d'État. En octroyant une liberté d'investissement plus grande encore aux caisses sous charte fédérale, le Garn-St Germain Act et la déréglementation de Pratt ont provoqué un mouvement inverse : de nombreux passages des chartes texanes et californiennes aux chartes fédérales. Le Texas avait dans ses chartes l'équivalent d'une « clause de la nation la plus favorisée » : elle permettait aux caisses sous charte texane tout ce que pouvaient faire les caisses sous charte fédérale. La ruée la plus massive vers les chartes fédérales a donc eu lieu en Californie. Cet État a alors riposté au Garn-St Germain Act par le Nolan Act (du nom du sénateur qui l'a parrainé, Pat Nolan, corrompu notoire et futur condamné). Le Nolan Act est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1983. Avec cet Act, on touchait le fond : une caisse d'épargne sous charte californienne pouvait désormais investir 100 % de ses actifs dans *n'importe quoi* (avec l'approbation du commissaire aux caisses d'épargne).

Même si Nolan était corrompu, il n'avait pas pour autant fomenté un complot, il s'agissait juste d'un travail bâclé d'envergure titanique. Nul n'était assez habile pour concevoir ce désastre. C'est la conversion massive à la charte fédérale des caisses d'épargne sous charte californienne qui a poussé les législateurs de l'État et la profession à exiger l'adoption instantanée du Nolan Act¹⁸.

18. Les élus de l'Assemblée législative de Californie allaient perdre les grosses contributions de campagne des caisses d'épargne ; les législateurs d'un État ne peuvent faire ni de bien ni de mal à une caisse sous charte fédérale. La « clause de suprématie » de la Constitution des États-Unis interdit aux États d'imposer des restrictions aux caisses sous charte fédérale. Les caisses californiennes venaient de faire élire le gouverneur de leurs rêves, George Deukmejian. Elles allaient bientôt avoir le commissaire de leurs rêves au Département des caisses d'épargne de l'État de Californie (CDSL) : Larry Taggart, le fils du plus gros contributeur de campagne du gouverneur. Elles pouvaient dominer le CDSL, mais, si elles devaient se convertir aux chartes fédérales, elles allaient perdre de l'influence. Le CDSL était financé par une imposition levée sur les caisses sous charte californienne. Le passage aux chartes fédérales l'a ruiné. Il a licencié les trois quarts de son personnel qualifié. La survie du CDSL dépendait du Nolan Act, qui n'avait aucun adversaire : tous les risques pesaient sur la FSLIC, pas sur la Californie.

Une dynamique semblable s'est produite au Texas. Des dizaines de caisses sous charte fédérale sont donc passées aux chartes californienne et texane. Puis est venue la seconde vague : la ruée pour créer de nouvelles caisses d'épargne sous charte texane ou californienne – surtout californienne. En théorie, la principale autorité de réglementation et de contrôle des caisses agréées par un État était cet État. Mais ni le Texas ni la Californie n'avaient assez d'inspecteurs et de superviseurs pour gérer les caisses déjà agréées sous leurs chartes ; la réduction des recettes fiscales avait éclairci les rangs de ces deux types d'agents. La marée montante des changements de chartes a submergé ceux qui restaient. Elle allait beaucoup trop vite, les États ne pouvaient pas embaucher et former du personnel supplémentaire à un tel rythme. Dans ces conditions, encourager une vague de créations de nouvelles caisses était bien la dernière chose que le commissaire aux caisses d'épargne d'un État, en toute rationalité, aurait dû faire, s'il ne voulait pas que son personnel déjà peu nombreux ne se consacre entièrement à l'examen de dossiers de candidature. Le secteur souffrait d'une insolvabilité massive et vivait une déréglementation sans précédent ; il avait besoin d'un renforcement considérable des moyens d'inspection et de supervision pour éviter la catastrophe.

Naturellement, le Texas et la Californie ont fait le pire choix possible, au pire moment et de la pire façon. Leurs commissaires ont encouragé des centaines de nouvelles caisses à solliciter des chartes de leur État, et ordonné à leur personnel submergé d'accélérer l'approbation des candidatures en examinant superficiellement leur qualité, ou en ne les examinant pas. Ils ont accordé des chartes pour de nouvelles caisses à des centaines de promoteurs immobiliers insolubles, aux antécédents douteux et aux graves conflits d'intérêts. Larry Taggart, le commissaire du CDSL – le Département des caisses d'épargne de Californie –, n'a refusé aucune demande.

Vernon Savings & Loan (dite « Vermin Savings »), la caisse de Don Dixon, numéro deux sur le podium de l'escroquerie, procurait des prostituées au commissaire aux caisses d'épargne du Texas, Lin Bowman¹⁹. Taggart était pire. Il allait travailler plus tard pour les

19. Il s'est défendu en disant qu'il était impuissant à cette époque. Il est peu probable que cette variante insolite du principe « pas de dégât, pas de faute » ait plu à sa femme !

trois escrocs les plus notoires et tenter d'amener l'administration Reagan à renvoyer Gray. Il avait si peu de jugeote qu'il a couché par écrit ce qui suit dans une lettre du 4 août 1986 à Donald Regan, alors chef de cabinet du président (et animateur de l'effort de l'exécutif fédéral pour contraindre Gray à la démission) :

Ce qu'inflige à la profession le dirigeant actuel du Federal Home Loan Bank Board aura probablement un impact très négatif sur la capacité de notre parti à lever des fonds de campagne bien nécessaires dans les élections qui viennent. Beaucoup de ceux qui ont ardemment soutenu l'administration ont des intérêts dans des caisses d'épargne que le FHLBB est en train de fermer ou menace de fermeture (U.S. House Banking Committee 1989, 3, p. 630).

Dans son écrasante majorité, la vague des patrons-escrocs opportunistes est entrée dans le secteur sous charte texane ou californienne dans la période 1981-1984. Les commissaires de ces États n'étaient pas seulement inefficaces ; ils étaient souvent les alliés des fraudeurs. Dans les États où la déréglementation allait le plus loin et où il était le plus nécessaire d'ouvrir l'œil, les inspections se sont raréfiées et la supervision a viré à la farce.

LOI FISCALE DE 1981 : LARGUER DU NAPALM SUR UN FEU DE FORÊT

Non contente de réduire le taux marginal d'imposition, la loi fiscale de 1981 a créé des mécanismes abusifs de contournement de l'impôt et encouragé des investissements dans l'immobilier motivés par des considérations fiscales et non par la logique économique normale. Le résultat inévitable a été une bulle dans l'immobilier, notamment dans l'immobilier de bureau. La bulle a aidé les patrons-escrocs des caisses d'épargne à revendiquer des profits records, et elle a alourdi les pertes finales des contribuables après son éclatement. Un mythe récurrent veut que la loi de réforme fiscale de 1986, qui a supprimé la plupart des dispositions abusives de la loi de 1981, ait provoqué les crises immobilières et accru les pertes de la FSLIC. La commission d'enquête a rétabli les faits dans son rapport sur la débâcle :

De nombreux observateurs ont accusé la loi fiscale de 1986 des maux qui se sont abattus sur le secteur des caisses d'épargne, mais c'est la loi de 1981 qui a créé un boom insoutenable et encouragé la « surconstruction ». La loi de 1986 a accéléré l'effondrement dans le Sud-Ouest, où l'expansion avait été en grande partie fondée sur des prévisions de poursuite de l'inflation des valeurs immobilières. Mais, si la loi de 1986 n'avait pas été votée, la surconstruction serait allée encore plus loin et la chute finale des valeurs immobilières aurait été encore plus dure (NCFIRRE 1993a, p. 55).

LES ARNAQUES DES PATRONS-ESCRROCS OPPORTUNISTES POUR ACQUÉRIR DES CAISSES D'ÉPARGNE GRATUITEMENT (OU MOINS CHER ENCORE !)

Pour un patron-escroc opportuniste, la médaille de bronze consistait à prendre le contrôle d'une caisse d'épargne à prix bradé, la médaille d'argent à le faire sans rien déboursier, et la médaille d'or à être payé pour le faire. Les fraudeurs opportunistes étaient dignes du nom que je leur ai donné : c'étaient des champions pour saisir l'opportunité qui s'offrait à eux d'obtenir quelque chose en échange de rien. Je vais expliquer les plus courantes de leurs arnaques. (Elles ne s'excluaient pas nécessairement entre elles ; certains les cumulaient.) La plus ordinaire consistait à s'adresser à Herman K. Beebe pour financer l'achat d'une caisse d'épargne. Beebe était un patron-escroc, un repris de justice qui dirigeait une compagnie d'assurances en Louisiane. Il travaillait avec la pègre de La Nouvelle-Orléans. Il a aidé des dizaines de patrons fraudeurs à acquérir des caisses d'épargne et des banques dans le Sud-Ouest (Mayer 1990, p. 226). Il prêtait l'argent pour acheter la caisse. Après quoi l'acheteur ordonnait à celle-ci de consentir des prêts beaucoup plus importants à des hommes de paille de Beebe. Ceux-ci, bien sûr, ne les rembourseraient jamais. Beebe gagnait, le propriétaire de la caisse gagnait, le contribuable perdait.

Dans la même veine, Michael Milken, le « roi des obligations pourries » de Drexel Burnham Lambert, a financé l'achat de Lincoln Savings par Charles Keating et de Cen Trust Savings par David Paul (Black 1993c). Keating n'a pas eu à déboursier personnellement un centime pour acheter sa caisse.

Dans une autre arnaque, les actionnaires existants de la caisse d'épargne faisaient financer l'acquisition par la caisse elle-même. J'ai déjà dit que, dans leur écrasante majorité, les caisses d'épargne étaient insolvable au début des années 1980 et que, lorsqu'une compagnie insolvable est liquidée, les actionnaires n'ont rien. Or, ce n'est pas ce qu'ils veulent. S'ils contrôlent encore la caisse (et n'ont pas de scrupules éthiques), ils peuvent faire accorder par celle-ci un prêt très important à un acquéreur potentiel. Celui-ci utilise alors les fonds prêtés pour acheter leurs actions (à un prix substantiellement gonflé par rapport à leur véritable valeur de marché, qui est nulle). Cela donne à l'acquéreur le contrôle de la caisse d'épargne sans qu'il ait à utiliser un centime d'argent personnel.

Pratt a modifié les règles du Bank Board pour permettre aux acheteurs d'effectuer leur apport de capital à la caisse achetée sous forme immobilière, au lieu de verser de l'argent liquide. L'acquéreur devait présenter une estimation du bien immobilier confirmant la valeur qu'il lui attribuait. Le lecteur a déjà compris, j'en suis sûr, ce qui allait se passer, même si Pratt, l'expert, ne l'a pas vu venir : ce changement s'est révélé désastreux. Dans tous les cas que j'ai étudiés, la valeur attribuée au bien immobilier était grossièrement gonflée. David Paul, qui, comme Keating, était un « captif » de Drexel, a utilisé cette arnaque. L'apport de capital était très largement fictif. Là encore, le fond de l'affaire est que chaque million de dollars de fonds propres fictifs permettait à l'entreprise dirigée par un patron-escroc une croissance pouvant aller jusqu'à un milliard de dollars, et augmentait de ce montant-là le risque pour les contribuables. Les acquéreurs qui ont gagné la médaille d'or de la fraude ont utilisé une élégante variante de cette arnaque. Ils souhaitaient, disaient-ils, effectuer un apport de capital de 5 millions de dollars à « leur » caisse. Toutefois, à leur grand regret, ils ne pouvaient le faire que sous la forme d'un immense bien immobilier. Il était évalué à 20 millions de dollars. Ils allaient le donner à leur caisse d'épargne, *et celle-ci leur verserait 15 millions de dollars en liquide*. La valeur réelle du bien, parfois, ne dépassait pas 2 millions de dollars.

COMMENT LES PATRONS FRAUDEURS RECRUTENT DES PROFESSIONNELS QUALIFIÉS

Les experts extérieurs sont comme les journalistes britanniques. Inutile de les acheter. Plus précisément, on les achète sous une forme que nul ne considère comme un bakchich.

Voici comment cela fonctionne avec les agents immobiliers experts en évaluation. La commission qui leur est versée est plus importante pour l'immobilier de bureau que pour le résidentiel, et d'autant plus élevée en valeur absolue que le bien est plus cher. Par conséquent, l'agent immobilier et le patron-escroc de caisse d'épargne ont tous deux intérêt à ce que la caisse consacre davantage de prêts à des projets plus coûteux dans l'immobilier de bureau. Le responsable des prêts de la caisse appelle l'expert en évaluation et lui demande une faveur. Il doit donner dans deux semaines une recommandation sur un projet de prêt de 60 millions de dollars. L'agent immobiliser aurait-il l'amabilité de lui communiquer oralement une estimation préliminaire de la valeur du bien dès que possible, avant d'achever son rapport d'évaluation écrit? (Notons bien que le responsable de la caisse a indiqué à l'expert le montant du prêt. La caisse ne pourra pas consentir le prêt sans violer les règles du Bank Board si l'agent immobilier n'évalue pas le bien à 60 millions de dollars au moins.) Donc, l'expert téléphone quelques jours plus tard pour donner son évaluation préliminaire. Si elle est d'au moins 60 millions de dollars, le responsable des prêts lui demande de finaliser l'évaluation écrite, lui règle l'intégralité de sa commission et continue à faire appel à lui. S'il évalue le bien au-dessous de 60 millions de dollars, le responsable de la caisse le remercie de tout cœur, lui dit que dans ces conditions il est inutile de terminer l'évaluation écrite puisque la valeur du bien est insuffisante, lui règle une commission réduite, et la caisse ne travaillera plus jamais avec lui. En pratique, verser à un expert immobilier une commission pour évaluer à plus de 60 millions de dollars un bien qui en vaut, disons, 35 millions revient à l'acheter. Mais c'est un « crime parfait », impossible à poursuivre en justice. Les patrons-escrocs savent qu'ils n'ont besoin que d'un minuscule groupe d'experts en évaluation pour gonfler les valeurs des biens immobiliers – inutile de corrompre toute la profession. Ce que la plupart des gens ne comprennent pas, c'est que tout le processus peut se dérouler (et en général se déroulait) de telle façon

qu'une transcription de la conversation aurait pu paraître à la une du journal local sans causer le moindre embarras à l'expert ni au responsable des prêts.

Pour s'acheter un commissaire aux comptes accommodant, on procède à peu près de la même façon. La différence est que les patrons-escrocs s'adressent toujours ou presque à des cabinets d'audit de premier ordre, tandis que les experts en évaluation sont souvent des indépendants. Les organisations ont beaucoup d'importance, et les fraudeurs sont habiles à trouver le maillon faible dans toute chaîne organisationnelle.

L'école *law & economics* prétend que les cabinets d'audit de premier ordre n'aideront jamais un patron-escroc parce que les pertes financières que leur infligerait une tache à leur réputation sont considérablement supérieures à tout ce qu'ils pourraient gagner en se faisant les complices d'une fraude (Easterbrook et Fischel 1991, p. 282). Le juge Easterbrook est allé jusqu'à interdire à un plaignant d'exposer ses arguments pour accuser un vérificateur d'avoir facilité une fraude, au motif qu'il aurait été irrationnel pour un cabinet d'audit d'agir de la façon alléguée étant donné son intérêt à défendre sa réputation (Prentice 2000, p. 136). À chaque fois que les économistes postulent la rationalité et ignorent la fraude, leurs prédictions, je l'ai dit, seront probablement mauvaises. Tous les patrons-escrocs de caisses d'épargne ont obtenu l'opinion sans réserve d'un cabinet d'audit de premier ordre – en général pendant plusieurs années –, même s'ils étaient parfaitement insolubles et pratiquaient une fraude comptable massive. Toutes les sociétés dirigées par des escrocs dans le passé récent ont obtenu l'opinion sans réserve de cabinets d'audit de premier ordre, même si elles étaient parfaitement insolubles et pratiquaient une fraude comptable massive. Les entreprises dirigées par des patrons fraudeurs n'ont aucun mal à trouver des commissaires aux comptes pour les assister dans leurs escroqueries. En fait, l'allié le plus précieux d'un patron-escroc est un cabinet d'audit prestigieux.

Le rapport du NCFIRRE (1993a, p. 76) formule bien le résultat net :

L'effet a été une sorte de « loi de Gresham » : les mauvais comptables chassent les bons.

III. L'IMPROBABLE HÉROS

Le président Reagan a nommé Edwin J. Gray au Bank Board au début de l'année 1983, afin de lui en confier la direction quelques mois plus tard, quand Pratt démissionnerait. C'était un vieil ami du président : il avait été son attaché de presse en Californie, puis responsable des relations publiques d'une grande caisse d'épargne de San Diego dirigée par Gordon Luce, un membre du « cercle rapproché » de Reagan. Gray avait servi à la Maison-Blanche en tant que conseiller de politique intérieure du président. Il avait été major de son lycée, puis avait eu une licence de journalisme. Comme le président, c'était un ancien démocrate devenu républicain conservateur. Il avait dirigé une initiative antifiscale à San Diego. Il adorait le président et sa politique. Gray croyait à la déréglementation. Il ne s'en cachait pas : le président l'avait nommé pour faire le bonheur de la Ligue – elle le considérait comme une bonne pâte, corvéable à merci.

Gray a vite pris des positions qui l'ont amené à se heurter de front au président qu'il aimait, à son parti et à ses propres idées philosophiques. Il n'avait rien à gagner à cette mue. Il ne s'en est pas réjoui. Il savait qu'il était en train de ruiner sa carrière et de perdre ce qui lui était le plus cher, le soutien et l'amitié de Ronald et Nancy Reagan. Il savait que la contre-attaque serait féroce, personnelle et efficace. Il se faisait trop d'ennemis puissants et il avait peu de vrais alliés.

Certains se battent parce qu'ils aiment ça, d'autres parce qu'on les a entraînés à le faire ; certains parce qu'ils sont trop sensibles, d'autres parce qu'ils sont violents ; certains parce qu'ils sont irrationnels, d'autres parce qu'ils sont acculés et n'ont aucun autre espoir de survie. Les soldats, la plupart du temps, se battent pour leurs camarades. Les jeunes mâles parce qu'ils ont trop peur d'avoir peur. Les trafiquants de drogue parce que s'ils n'intimident pas,

ils meurent. La plupart des gens se battent pour de mauvaises raisons. Gray ne s'est battu pour aucune de ces raisons-là. Il n'était pas acculé : s'il ne voulait pas promouvoir la déréglementation des caisses d'épargne, il aurait pu rentrer chez lui à San Diego.

Gray n'était pas naturellement courageux. Ses mains tremblaient, il avait des insomnies, fumait sans cesse et pâlisait facilement. Il fuyait l'affrontement. Il ne gardait pas son calme sous la pression. Elle le rendait si nerveux qu'il était incapable de se concentrer. Il projetait de la nervosité, ce qui mettait les autres mal à l'aise. Il n'avait pas « l'étoffe du héros ». Le cosmonaute John Glenn, l'incarnation même de « l'étoffe du héros », méprisait Gray. Glenn est devenu l'un des « Cinq de Keating », les cinq sénateurs qui ont essayé, à l'instigation de Charles Keating, d'intimider Gray, mais Gray n'a pas cédé à leurs pressions. Peut-être devrions-nous réexaminer notre définition de « l'étoffe du héros ». C'est parce que Gray a dû venir de si loin philosophiquement, à un prix personnel si lourd et d'une façon si contraire à sa personnalité de base, qu'il est à la fois le plus improbable des héros et un être si héroïque. Mais ce n'est pas ainsi qu'a commencé sa présidence.

LES FAUX P(R)A(TT)S INITIAUX DE GRAY

Pendant ses cinq premiers mois de président, Gray a poursuivi les politiques de Pratt. Il a imposé un gel des embauches. Il a adopté une règle dans l'esprit des PCR « créatifs ». Il a approuvé de désastreuses acquisitions par des hommes qui se révéleraient être d'infâmes patrons-escrocs. Il a prononcé des discours à la gloire de la déréglementation et incité les caisses d'épargne à utiliser leurs nouveaux pouvoirs. Il a livré la guerre précédente, en rappelant constamment aux caisses qu'elles devaient réduire leur risque de taux d'intérêt. Il a ralenti le rythme des fermetures de caisses. Comme Pratt, il a plafonné les dépenses de la FSLIC à un niveau ridiculement insuffisant à seule fin de pouvoir annoncer une petite augmentation du fonds à la fin de 1983 (6,4 milliards de dollars) et il a approuvé les « fusions à survaleur ».

Il n'a apporté aucune amélioration aux activités répressives moribondes ni aux systèmes d'inspection et de supervision en plein dysfonctionnement. En fait, il a détérioré la supervision en acceptant que

le siège du neuvième district soit transféré de Little Rock (Arkansas) à Dallas (Texas). La nouvelle FHLB-Dallas a décidé de faire des économies en lésinant sur les dépenses de réinstallation. Tant et si bien que l'écrasante majorité de ses superviseurs a démissionné à la fin de l'année 1983.

Gray n'a pas mis d'ordre dans le système du « changement de contrôle » qui permettait à pratiquement n'importe qui d'acquérir une caisse d'épargne. En poursuivant les politiques de Pratt, il a aggravé les dégâts qu'allaient faire plus tard les fraudes patronales.

GUERRE JUSTE, MAUVAISE CIBLE

Donald Regan était le PDG de Merrill Lynch avant de devenir secrétaire au Trésor sous le premier mandat du président Reagan. Il avait fait de cette société financière le principal courtier de dépôt¹.

Les courtiers de dépôt recherchent les caisses d'épargne et les banques qui offrent le taux d'intérêt le plus élevé sur des dépôts garantis. La déréglementation permettait aux banques et aux caisses d'épargne de se concurrencer sur les taux d'intérêt. Les déposants garantis ne couraient aucun risque de perte, ni même d'embarras temporaire. Afin de maintenir la confiance publique, quand la FSLIC liquidait une caisse d'épargne, elle remboursait intégralement les déposants dans les jours qui suivaient. Une caisse insolvable fermée le vendredi après-midi rouvrait ses portes le lundi matin. Les courtiers de dépôt alimentaient la croissance qui faisait des caisses à patron-escroc des pyramides de Ponzi idéales. Grâce à eux, il ne fallait pas plus de trois jours à une caisse pour lever des centaines de millions de dollars.

En mars 1984, le Bank Board et la FDIC ont adopté simultanément des règles qui limitaient la garantie des comptes placés par les

1. Les courtiers de dépôt existaient pour deux raisons : l'existence de certaines limites à la garantie des dépôts et l'habitude des caisses d'épargne et des banques de payer un taux d'intérêt légèrement plus élevé pour les très gros dépôts de 100 000 dollars ou plus. Les courtiers « coupaient en rondelles » les fonds des entreprises et des particuliers très riches pour obtenir des dépôts pleinement garantis de 100 000 dollars dans plusieurs banques ou caisses d'épargne. Et ils concentraient les fonds de nombreux petits déposants en gros comptes pleinement garantis.

courtiers. Cela ne pouvait pas marcher. Les caisses d'épargne pouvaient avoir une croissance presque aussi rapide en annonçant par voie publicitaire une légère hausse de taux d'intérêt, puis en « allant chercher les dollars au téléphone ». Elles ont créé des banques téléphoniques pour appeler les déposants en perspective et solliciter leurs dépôts. N'importe quelle caisse pouvait trouver ainsi des dizaines de millions de dollars par semaine sans passer par les courtiers.

Le Bank Board avait-il le droit de limiter la garantie des dépôts quand ils étaient placés par l'intermédiaire d'un courtier? Sur ce point, sa position était fragile. Mon prédécesseur au poste de directeur du contentieux du Bank Board, Harvey Simon, avait prévenu Gray: s'il adoptait cette règle, les courtiers gagneraient probablement leur procès. Et c'est bien ce qui s'est passé.

Le secrétaire au Trésor Donald Regan était hostile à cette règle. Il croyait à la déréglementation, et il pensait que les courtiers rendaient service à leurs clients. Il était le supérieur de Mehle quand celui-ci avait soutenu dans son témoignage que les caisses insolubles devaient croître vite, et que la croissance accélérée du secteur prouvait que la situation y était saine. Regan était persuadé que le président Reagan partageait son point de vue. Gray s'était fait là un ennemi redoutable. Regan allait essayer de le pousser à la démission.

La règle sur les courtiers de dépôt était une erreur. Elle n'aurait pas fonctionné même si Gray avait gagné son procès. Nous avions d'autres moyens plus efficaces pour limiter la croissance, et le droit statutaire incontestable de les mettre en œuvre. La règle sur les courtiers a détourné des ressources qui auraient été plus utiles dans la lutte contre les patrons-escrocs².

LE « CHEMIN DE DAMAS » DE GRAY

Empire Savings a rendu célèbre la méthode du « flip immobilier ». Cette caisse d'épargne payait jusqu'à 50 000 dollars le menu fretin des « vairons » ou « guppies »³, comme elle disait, pour prêter

2. Perdre ce procès a été mon premier acte majeur de nouveau directeur du contentieux. Je suis entré au Bank Board le jour du deuxième anniversaire de l'aîné de nos enfants, le 2 avril 1984.

3. Deux espèces de poisson [*Note de l'Institut Veblen*].

leurs noms à cette fraude. Les guppies s'assoient à une longue table. Un gros poisson commence le flip en vendant une parcelle de terrain non aménagée (« vierge ») à Guppy 1 au prix de 4 000 dollars l'hectare. Guppy 1 la revend à Guppy 2 à 8 000 dollars l'hectare. Et ça continue, jusqu'à ce qu'un autre gros poisson accepte de la payer 100 000 dollars l'hectare. La caisse d'épargne prête alors au gros poisson la somme nécessaire pour acheter le terrain vierge à ce prix-là. En cinq minutes, la valeur de « marché » du terrain a été multipliée par 25. Le gros poisson est un promoteur immobilier, bien décidé, prétend-il, à construire des milliers de maisons mitoyennes.

Il est bien sûr impossible à ce promoteur de monter un projet rentable. Il fait partie de l'escroquerie et gagne de l'argent de plusieurs façons. La caisse lui verse une avance sur « profits ». Le promoteur embauche à des tarifs généreux des entités qui lui sont liées pour effectuer la construction. Il fait ici un gain direct s'il a un intérêt dissimulé dans le groupe de BTP, ou sous forme de pots-de-vin pour accorder les contrats. Le groupe de BTP fait des factures élevées, mais du mauvais travail et empêche la différence. Dans l'une des arnaques qui ont provoqué les pertes d'Empire Savings, l'entreprise contractante n'avait utilisé qu'un cinquième du béton nécessaire pour construire une route convenablement. Ses routes se déformaient vite. Empire Savings finançait aussi intégralement les prêts aux compagnies de BTP, sans lier les déblocages de crédits à l'achèvement de tranches de construction.

Le résultat a été un immense désastre. Puisque d'autres entreprises à patron-escroc s'étaient jointes à Empire Savings pour pratiquer la même arnaque, et qu'elles construisaient toutes (à moitié) leurs complexes dans la même zone (le long du « couloir I-30 » à Garland, Texas, près de Dallas), ce désastre était géographiquement concentré et s'étendait sur des kilomètres.

Les inspecteurs du Bank Board ont embauché un vieil expert immobilier du Texas pour les aider à se faire une idée de l'ampleur du chaos. Il a décidé qu'il fallait le voir pour le croire. Il a filmé la traversée du « couloir I-30 ». Il y avait là des milliers de logements partiellement construits, abandonnés sans protection aux éléments et aux pyromanes. Beaucoup n'étaient pas construits du tout: il n'y avait que la dalle de béton. Nous les avons baptisés « les pistes d'atterrissage pour Martiens ». Les images étaient si révoltantes que tous ceux qui les regardaient étaient horrifiés. L'expert avait aussi pris

quelques clichés d'un petit avion, pour montrer des vues panoramiques de la dévastation. Son récit renforçait cette vision d'horreur. C'est sans doute parce qu'il était sans apprêt qu'il était si bouleversant. Imaginez un fort accent texan, calme et factuel, présentant une vision de cauchemar. Gray a vu la vidéo le 14 mars 1984 (Day 1993, p. 156-157). Il m'a dit qu'il en avait eu des haut-le-cœur.

Il a montré ce film à autant de hauts responsables qu'il a pu, parmi lesquels Paul Volcker (Day, 1993, p. 162). Kathleen Day a interviewé l'un des personnages cruciaux auxquels Gray a présenté la vidéo : le chef du personnel technique du Comité des opérations bancaires de la Chambre des représentants, Paul Nelson. Si Volcker a été révolté, la réaction de Nelson a été tout autre : « C'est Gray l'autorité de contrôle, pas nous... C'est à lui d'arrêter ça. Pourquoi dois-je regarder ce film ? » (*Ibid.*) Les incidents mineurs sont souvent les plus instructifs. La réaction de Paul Nelson explique l'échec de la supervision du Congrès tout au long des années cruciales de la débâcle. Gray a été stupéfait, outré, et bien décidé à empêcher tout futur Empire Savings de semer des horreurs pareilles. Nelson et le président du Comité des opérations bancaires de la Chambre, St Germain, n'ont pas vu que l'environnement qui produisait la vague de fraudes patronales avait été créé par leur déréglementation. C'est le messenger qui les a agacés.

Relevons que Gray n'a pas tenté de montrer le film au président Reagan. Gray et le président (qu'on allait surnommer, comme on sait, le « grand communicateur ») ne se sont jamais rencontrés ni entretenus pendant le mandat de Gray. Même lorsque Reagan faisait pression pour obtenir sa démission, Gray n'a jamais tenté d'user de son amitié avec le président pour lui demander de rappeler les chiens. Nous sommes nombreux à lui avoir demandé pourquoi. Sa réponse était toujours la même : « Vous ne le connaissez pas. On ne peut pas. C'est impossible. » Le président avait un style de direction extraordinairement non interventionniste. Il n'a jamais demandé conseil à des gens comme Gray sur la conduite à tenir face à la débâcle. C'est le Trésor et l'OMB qui lui parlaient. Et ils lui ont adressé tout au long de sa présidence deux messages contradictoires : il n'y a pas de crise, et notre priorité absolue est de cacher la crise à l'opinion publique. L'autobiographie du président Reagan ne dit mot de la débâcle – le plus grand scandale financier, à cette date, de l'histoire des États-Unis.

Là où l'histoire de la vidéo sur Empire Savings vire au mythe, c'est quand on lui attribue une métamorphose instantanée de Gray : venu déréglementer au grand galop, il est soudain désarçonné par les vérités du film et se réveille après sa chute en grand champion de la reréglementation. Gray avait entamé sa mutation dans le sens de la reréglementation avant de voir le film. Et il ne l'a achevée que plusieurs années après l'avoir vu. Il reste que la vidéo a joué un rôle important pour accélérer l'évolution de Gray et intensifier la guerre contre les patrons-escrocs.

GRAY SE FAIT DES ENNEMIS EN ARRÊTANT LA CRÉATION DE NOUVELLES CAISSES D'ÉPARGNE AU TEXAS, EN CALIFORNIE ET EN FLORIDE

La première contre-offensive efficace de Gray contre les fraudes patronales a été dirigée contre les nouvelles caisses. Au début de 1984, Taggart (le commissaire du département des caisses d'épargne de Californie) avait agréé 200 nouvelles caisses sous charte californienne. Le Texas et la Floride en avaient agréé plusieurs dizaines. Gray a introduit en novembre 1983 une règle faisant obligation aux nouvelles caisses d'avoir 7 % de fonds propres – plus du double de ce qu'on exigeait des autres caisses – pour bénéficier de la garantie de la FSLIC.

La seconde initiative de Gray a été plus décisive. Il a refusé d'octroyer la garantie de la FSLIC aux nouvelles caisses d'épargne de Californie, du Texas et de Floride si ces États n'amélioraient pas leur réglementation. C'était l'une des mesures les plus efficaces possibles contre les patrons-escrocs. Il y aurait eu des centaines de fraudes patronales supplémentaires sans le moratoire de Gray. Mais cette décision a ulcéré les trois commissaires aux caisses d'épargne de ces États, leurs milieux politiques et leurs représentants au niveau fédéral – certains élus de Californie, du Texas et de Floride étaient de hauts responsables du Congrès et de l'exécutif. La liste des puissants adversaires de Gray s'est allongée.

Le problème ici était que Gray n'avait pas de base juridique claire pour imposer un moratoire. Sa mesure était logique : aucun de ces États n'avait de moyens de contrôle suffisants, loin de là, pour superviser les caisses existantes sous sa charte. Il était irresponsable de leur

part d'augmenter le nombre de chartes. Gray a tenté de les convaincre de suspendre les agréments jusqu'au moment où ils auraient pu constituer leurs équipes. Les trois commissaires ont refusé. L'initiative de Gray était souhaitable ; mais était-elle légale⁴ ?

LA GUERRE TOTALE : LES RÈGLES SUR LA VALEUR NETTE ET L'INVESTISSEMENT DIRECT

Gray a proposé les règles sur la valeur nette et l'investissement direct au début de l'année 1984. Mais il s'intéressait surtout à celle sur les courtiers de dépôt. Il y voyait un moyen direct de limiter la croissance, qui était à ses yeux le problème central. Quand les tribunaux ont rejeté la règle sur les courtiers de dépôt, les deux autres sont devenues ses principales priorités. Le Bank Board les avait conçues pour empêcher tout futur Empire Savings.

La règle sur les nouvelles caisses et le moratoire de Gray sur l'octroi de la garantie de la FSLIC aux nouvelles caisses agréées en Californie, au Texas et en Floride jouissaient d'un important soutien au sein du secteur : elles restreignaient les futurs concurrents. La règle sur les courtiers de dépôt bénéficiait d'un certain soutien dans les caisses d'épargne traditionnelles. Le projet de règle sur l'investissement direct (qui limitait ce type d'investissement à 10 % du total des actifs) ne touchait pas beaucoup de caisses⁵ et Gray ne s'attendait pas à voir cette règle susciter une opposition majeure. Quant à la règle sur la valeur nette, il l'avait conçue pour mettre fin à la croissance démesurée. Il savait que le secteur allait s'y opposer, parce qu'un grand nombre de caisses essayaient de « s'extraire de leurs problèmes par la croissance ».

4. Cette question avait pour moi une importance particulière quand je suis entré dans l'agence en tant que directeur du contentieux. Je lui ai dit d'aller de l'avant. Le pire qui pouvait arriver aurait été une injonction d'octroyer la garantie de la FSLIC aux nouvelles chartes.

5. Un investissement direct implique un intérêt de propriétaire, explicite ou implicite, dans l'investissement, et non un statut de créancier de l'investisseur. Acheter de la terre ou des actions est un investissement direct. Prêter de l'argent fait du prêteur un créancier. Il existe à ce dernier énoncé une exception cruciale que j'expliquerai plus loin.

LES DOULEURS DE LA CROISSANCE

L'idée de sortir de leurs difficultés grâce à la croissance séduisait de nombreuses caisses. Mais elle exigeait une croissance énorme. Quand les taux d'intérêt sont élevés, les ventes de maisons ralentissent et un établissement de crédit immobilier a du mal à avoir une croissance, même lente. La solution était d'avoir une croissance rapide en investissant dans des actifs à rendements (et à risques) bien plus élevés. Plus le rendement des nouveaux actifs était élevé, moins une caisse avait besoin de croissance pour s'extraire de ses problèmes par la croissance. La déréglementation a rendu possible cette solution-là.

LE SOPHISME DE LA COMPOSITION

L'un des sophismes logiques classiques est celui de la composition. Les logiciens nous mettent en garde : ce qui est vrai dans un cas particulier ne le restera pas forcément si on l'applique simultanément à de nombreux cas. Il est possible pour une caisse individuelle de résoudre ses problèmes par la croissance, mais pas pour tout un secteur. Essayer serait un visa pour le désastre.

Certains critiques de Pratt soutiennent qu'il a expressément encouragé les caisses d'épargne à s'extraire de leurs problèmes par la croissance. Pratt avait en général la prudence d'éviter d'aller jusque-là. Il n'en a pas moins donné au secteur la capacité de croître massivement et il n'a pris aucune mesure pour arrêter les très nombreuses caisses qui ont entamé une croissance rapide. Les résultats, prévisibles, ont été catastrophiques.

UNE PYRAMIDE DE PONZI : L'ADC

La règle proposée sur la valeur nette limitait la croissance en relevant le niveau d'adéquation des fonds propres pour les caisses à croissance rapide. Gray proposait d'inverser la politique antérieure du Bank Board, la moyenne quinquennale, qui réduisait, au contraire, les fonds propres obligatoires pour les caisses à croissance rapide. Il a pris cette décision parce que les pires faillites avaient

tendance à se produire dans ces caisses-là. L'autorité de contrôle ne comprenait pas pleinement la pyramide de Ponzi « acquisition, développement et construction » (ADC) quand elle a rédigé la règle. Encore une ironie de la situation, parce que cette règle frappait le talon d'Achille des fraudes patronales et allait être la mesure de reréglementation la plus cruciale. Une pyramide de Ponzi fonctionne en grossissant vite et en utilisant une partie de l'argent des nouveaux investisseurs pour rembourser les anciens tandis que l'escroc empoche le reste. Les pilotes disent : « La rapidité, c'est la vie. » Pour une pyramide de Ponzi, « la croissance, c'est la vie ».

Les Ponzi des caisses d'épargne investissaient dans des actifs sans valeur de marché immédiatement déterminable, ce qui permettait aux caisses de traiter des revenus non monétaires (fictifs) comme réels dans le cadre des PCGA. Lorsqu'un actif n'a aucune valeur de marché claire, ce sont des professionnels, comme les agents d'évaluation immobilière, qui déterminent combien il vaut. Tous les patrons-escrocs de caisses d'épargne ont pu trouver des professionnels de premier ordre pour surévaluer massivement leurs actifs, et obtenir la bénédiction d'un des « huit grands » cabinets d'audit à leurs bilans truqués. L'avantage d'utiliser un « revenu » non monétaire comme véhicule de la fraude était clair : cette méthode garantissait la production du revenu.

Dans ADC, « acquisition » désigne l'achat d'un terrain vierge ; « développement », l'ajout d'infrastructures comme un réseau d'égouts, des lignes électriques et des routes ; « construction », la création d'un immeuble de bureaux ou d'un complexe résidentiel pour plusieurs familles. Les patrons-escrocs qualifiaient leurs transactions ADC de « prêts », et les structuraient comme des prêts, mais le prêt ADC typique était en réalité un investissement direct. Sur ce point, le droit, les sciences économiques et financières et la comptabilité sont tous d'accord : si la réalité économique est que le prêteur prend un risque capitalistique, la transaction est un investissement direct ou en capital, pas un prêt. Quand le succès du projet sous-jacent (par exemple la construction effective d'un immeuble de bureaux) détermine si l'emprunteur va rembourser ou non la caisse d'épargne, c'est que le prêteur assume un risque capitalistique.

Les Huit Grands – malgré trois tentatives de la profession d'interdire cette pratique abusive – ont constamment avalisé la présentation comptable des transactions ADC en tant que prêts.

Traiter les transactions ADC comme des prêts créait des revenus (frauduleux) extraordinaires et dissimulait des pertes réelles gigantesques. Les caisses d'épargne associaient la fraude comptable à la déréglementation et à la croissance massive pour créer la pyramide de Ponzi idéale. Si les experts-comptables avaient exigé des patrons-escrocs qu'ils comptabilisent leurs ADC en tant qu'investissements directs, ils n'auraient pas pu inscrire le revenu fictif.

Le patron-escroc typique consentait des prêts ADC aux caractéristiques suivantes :

- Aucun apport personnel.
- Versement d'avance à la caisse de sommes substantielles en commissions fixes et pourcentage du prêt accordé.
- Autofinancement de l'ensemble de ces commissions et pourcentages : la caisse prête à l'acheteur l'argent nécessaire pour les lui payer.
- Maturité du prêt de deux ou trois ans.
- Aucun remboursement du capital avant maturité (prêt *in fine*, ou sans amortissement).
- Autofinancement par la caisse de tous les paiements d'intérêts. La caisse se paie les intérêts à elle-même chaque fois qu'ils arrivent à échéance en puisant dans une réserve des intérêts. Elle augmente la dette de l'emprunteur d'un montant égal à la réserve des intérêts.
- Taux d'intérêt considérablement supérieur au *prime rate* (le taux préférentiel).
- Aucune responsabilité personnelle de l'emprunteur pour la dette (prêt dit « sans recours »). Son entreprise de construction est endettée, mais pas le promoteur. Il ne fournit aucune garantie personnelle importante pour la dette de son entreprise.
- Sécurisation du prêt par le complexe immobilier à construire, que le promoteur donne en nantissement (c'est le collatéral).
- Montant du prêt égal à la (prétendue) valeur du collatéral.
- Pratique d'usage courant : versement à l'emprunteur, lors de la conclusion de l'affaire, d'un « profit de promoteur » pouvant représenter jusqu'à 2 % du capital prêté.
- Autre pratique d'usage courant : octroi par l'emprunteur à la caisse – cerise sur le gâteau – d'une participation au capital, c'est-à-dire d'un intérêt dans les profits nets du promoteur sur le projet immobilier. Au début, ce « petit geste » dépassait souvent 50 %.

Puis, la profession comptable ayant précisé, dans un « avis aux praticiens », qu'une participation au capital de 50 % prouvait que la transaction n'était pas un véritable prêt, on a pris l'habitude de le fixer à 49 %. (Pour les points figurant sur cette liste, voir NCFIRRE 1993a; Black 1993b; Lowy 1991; O'Shea 1991; Strunk et Case 1988; Mayer 1990; Pizzo, Fricker et Muolo 1991; Calavita, Pontell et Tillman 1997.)

Les conséquences de ces caractéristiques ne sont pas évidentes. Il faut connaître le mécanisme de la fraude, la réglementation du Bank Board et un peu de comptabilité pour mesurer l'élégance de la pyramide de Ponzi créée par les patrons-escrocs. Premièrement, on voit pourquoi les caisses d'épargne ne consentaient pas un prêt, mais prenaient un risque capitalistique. Les promoteurs immobiliers n'étaient pas personnellement tenus de rembourser le prêt. Leurs entreprises ne l'étaient pas vraiment non plus : elles faisaient signer la reconnaissance de dette par des sociétés-écrans sans aucun actif. Le promoteur ne rembourserait la caisse qu'en cas de succès de son projet immobilier. Et même de succès total, puisque le prêt représentait 100 % de la valeur prévue; si l'agent d'évaluation immobilière avait gonflé cette valeur, même légèrement, la caisse d'épargne perdrait de l'argent. Aucun doute n'est permis : le prêt typique de la pyramide de Ponzi ADC était clairement un investissement en capital. Ce qui rend encore plus troublante l'attitude des partenaires des cabinets d'audit, qui l'ont constamment traité comme un véritable prêt.

Les liquidités allaient toujours dans le même sens au sein d'une pyramide de Ponzi ADC : de la caisse au promoteur. Ce dernier, en règle générale, ne faisait aucun versement au patron-escroc de la caisse – pas d'apport personnel, pas de commissions et pourcentages, pas de versements d'intérêts. Il n'était tenu de verser de l'argent que lorsque le prêt arrivait à maturité, et même à ce moment-là, je vais l'expliquer, il le faisait rarement.

Cela paraît peut-être une façon stupide d'escroquer, mais en réalité c'est très habile. Le premier avantage est qu'un prêt ADC ne peut jamais être en défaut de paiement avant maturité. Le Bank Board fondait son système de supervision sur les taux de défaut et de retard de paiement. Ce sont de très bons indicateurs précoces du risque de faillite dans le crédit immobilier résidentiel traditionnel.

Aux yeux des superviseurs, les caisses qui avaient de faibles taux de retards de paiement étaient saines et sûres. Le crédit ADC semblait sûr et extrêmement rentable. C'était évidemment trop beau pour être vrai, mais peu de superviseurs, au début, pensaient en criminologues spécialistes des cols blancs. Pratt chantait les louanges des compétences managériales des nouveaux entrepreneurs. La virtuosité managériale apporte les profits. Un des Huit Grands l'avait bénie. C'était forcément vrai.

La deuxième conséquence est qu'une caisse d'épargne engagée dans une pyramide de Ponzi ADC était sûre d'annoncer un « revenu » extraordinairement élevé, du moins tant que son cabinet d'audit l'autorisait à classer ces transactions comme des prêts et non comme des investissements (les patrons-escrocs sont tous parvenus à faire en sorte que leurs auditeurs classent à tort les transactions ADC parmi les prêts, niant ainsi toutes les recommandations et mises en garde à ce sujet). C'était une simple question de mathématiques (et un petit supplément de comptabilité abusive). Les pyramides de Ponzi ADC inscrivaient sur leurs livres, en tant que revenus immédiats, la plupart des pourcentages et commissions qu'elles autofinançaient, c'est-à-dire qu'elles se versaient à elles-mêmes. Environ 3 % du montant total du prêt devenait instantanément un revenu⁶.

Les pyramides de Ponzi ADC inscrivaient comme revenu les intérêts autofinancés chaque mois ou chaque trimestre où ils arrivaient à échéance, en attribuant à l'emprunteur le paiement de l'intérêt à la caisse d'épargne à partir de la réserve des intérêts. Avec le haut niveau des commissions et des taux d'intérêt, tous autofinancés, un patron-escroc était sûr d'annoncer des profits élevés. Le taux de croissance extrêmement rapide des pyramides de Ponzi ADC garantissait que ces profits seraient extraordinaires. Toute caisse d'épargne qui avait une croissance rapide et consentait essentiellement des prêts ADC avait la garantie mathématique d'annoncer des profits exceptionnels. C'est pourquoi les caisses dirigées par les pires patrons-escrocs se vantaient systématiquement de compter parmi les plus

6. Les PCGA ne permettaient pas que ces revenus de commissions soient inscrits comme un revenu immédiat, mais les patrons-escrocs le faisaient tout de même tous les jours et obtenaient des opinions sans réserve. Ici, le Bank Board est aussi à blâmer. Les caisses d'épargne pouvaient inscrire des revenus de commissions supplémentaires dans le cadre des PCR.

rentables. De fait, l'une des meilleures techniques pour repérer les fraudes patronales était de concentrer les efforts d'inspection sur les caisses annonçant les profits les plus élevés. Cela prouve aussi que les escrocs subornaient totalement les Huit Grands. Ils pouvaient constamment obtenir des opinions sans réserve classant leur caisse parmi les plus rentables, alors qu'elle était en réalité insolvable au dernier degré.

Puisque l'optimisation des fraudes patronales imposait des traits structurels cohérents, cette structure aidait le Bank Board à les repérer. Le premier impératif des fraudeurs était de muer leurs commissaires aux comptes en alliés. Après quoi les trois clés étaient le taux de croissance, le montant en dollars des prêts ADC et le niveau des taux d'intérêt, des commissions et de la participation au capital. Les pyramides de Ponzi ADC avaient souvent une croissance supérieure à 100 % par an ; en général, elle était de plus de 50 % ; chez certaines, le taux de croissance dépassait 1 000 %. Si la déréglementation a été une cause majeure de la débâcle, ce n'est pas parce qu'elle a permis d'accroître considérablement les investissements dans des actifs risqués, mais parce qu'elle a donné le droit d'investir dans des actifs qui étaient optimaux pour créer des revenus fictifs et dissimuler des pertes réelles. Déréglementation, supervision faible et garantie des dépôts : cette conjonction créait la pyramide de Ponzi idéale. Les pires caisses fraudeuses étaient des caisses d'épargne sous charte texane ou californienne, car elles avaient le droit de mettre 100 % de leurs actifs dans les investissements les plus propices à la fraude – le cas typique étant le prêt ADC. (Le choix des experts-comptables de ne pas traiter les prêts ADC en investissements a été nocif. Les caisses d'épargne du Texas ne pouvaient consacrer qu'un petit pourcentage de leurs actifs aux investissements capitalistiques, mais 100 % aux prêts ADC.) Les sociétés à patrons-escrocs consentaient quotidiennement des prêts ADC d'un montant nettement supérieur à la valeur de marché même du projet achevé, parce que le montant total en dollars des prêts ADC était le moteur de leurs revenus. Les règles interdisaient cette pratique ; c'est pourquoi les patrons-escrocs faisaient du « shopping d'agents immobiliers » pour obtenir des évaluations outrageusement gonflées de leurs biens.

Les patrons-escrocs cherchaient à prêter à des promoteurs à la solvabilité douteuse, parce que c'était ceux qui acceptaient de payer les commissions et les taux d'intérêt les plus élevés et d'octroyer

les plus fortes participations au capital (Pierce 1993 ; Akerlof et Romer 1993 ; Calavita, Pontell et Tillman 1997 ; O'Shea 1991 ; Lowy 1991 ; Pizzo, Fricker et Muolo 1991 ; Mayer 1990). S'efforcer délibérément de consentir ses prêts aux pires promoteurs paraît d'une absurdité totale à l'écrasante majorité des gens. L'intérêt manifeste des patrons-escrocs n'est-il pas de consentir des prêts rentables, afin de pouvoir rester en activité et de continuer à piller leur caisse ? La plupart des gens (heureusement) ne raisonnent pas comme des criminels en col blanc. Les patrons-escrocs opèrent selon des règles différentes, perverses et nuisibles à la société. Cela ne veut pas dire qu'elles sont irrationnelles.

Une pyramide de Ponzi finit toujours par s'effondrer, mais cela ne signifie pas que la fraude échoue : le PDG corrompu peut gagner énormément en pillant l'entreprise. Avec la prétendue rentabilité de ces pyramides et la garantie des dépôts, les caisses concernées pouvaient connaître une croissance rapide pendant plusieurs années avant de s'écrouler. Ces PDG n'avaient pas la possibilité de gagner de l'argent honnêtement, comme l'a illustré mon analyse sur l'incapacité de s'extraire de ses problèmes par la croissance. Les fraudes comptables ADC créaient un revenu fictif qui permettait aux patrons de convertir les actifs de l'entreprise en fortune personnelle à travers des mécanismes normaux et apparemment légitimes : augmentations de salaire, primes, stock-options et avantages en nature⁷.

Les pires promoteurs immobiliers acceptaient de payer les taux d'intérêt les plus élevés parce qu'ils avaient beaucoup à y gagner. La caisse d'épargne leur versait souvent d'avance un « profit de promoteur ». Profit qui était encore supérieur si la caisse faisait en sorte qu'une autre entité achète le projet à un prix supérieur au montant du prêt. (J'expliquerai pourquoi ce type d'achat était à la fois courant et frauduleux.) Les bénéfices d'une telle vente étaient répartis entre le promoteur et la caisse, puisque celle-ci avait une participation au capital. Les promoteurs pouvaient aussi faire des profits

7. Beaucoup de patrons-escrocs actuels utilisent un mécanisme supplémentaire : de gigantesques prêts consentis directement par l'entreprise au PDG. L'entreprise peut ensuite effacer le prêt, ou le PDG ne pas le rembourser. Les caisses d'épargne ne pratiquaient pas ce système, car, en vertu d'une interdiction générale, il était illégal pour une caisse de prêter à son PDG.

en se livrant aux types de fraudes endémiques dans le bâtiment : recevoir des pots-de-vin des sous-traitants, détourner des fonds censés financer la construction, substituer des matériaux bon marché et de mauvaise qualité à ceux qui étaient prévus, etc.

Les promoteurs immobiliers véreux ne perdaient rien de sérieux en accordant à la caisse fraudeuse de fortes commissions, des intérêts élevés et de grosses participations au capital. Ils ne prenaient aucun risque financier. *Ils ne payaient pas vraiment* ces commissions et intérêts prohibitifs. Les prêts ADC n'obligeaient ces mauvais promoteurs ni à avancer ni à risquer le moindre centime de leurs deniers personnels. Tous leurs paiements étaient effectués, en réalité, par la caisse ; il n'y avait aucun apport personnel ; et ils n'avaient pas à garantir le prêt à titre personnel. Quand il y avait défaut de paiement sur le prêt, ils pouvaient se désintéresser de la situation.

Un bon promoteur aurait pu, lui aussi, se désintéresser du défaut de paiement sans subir aucune perte financière directe. Il aurait toutefois terni sa réputation. Avoir la réputation d'être un excellent promoteur a une importante valeur financière indirecte. Mais celui qui n'avait pas cette bonne réputation, voire qui en avait une mauvaise, n'avait pas grand-chose voire rien du tout à perdre en termes d'image, quand le prêt était en défaut de paiement (éventualité fort probable puisque l'évaluation était généralement gonflée et que le promoteur n'avait guère le sens des affaires). Et les promoteurs à mauvaise réputation ne pouvaient pas obtenir de prêts du même ordre d'un établissement de crédit honorable. Cela maximisait l'emprise que les caisses fraudeuses avaient sur eux⁸.

8. Les patrons-escrocs avaient un moyen élégant de trouver de mauvais promoteurs. Ils maximisaient la « sélection adverse ». Les économistes ont d'abord repéré la sélection adverse dans le contexte des assurances. Une compagnie qui offre une assurance contre le cancer du poumon court le risque que les plus susceptibles de la souscrire soient aussi les plus susceptibles de développer un cancer du poumon. La théorie et la pratique de l'assurance ont élaboré des moyens d'atténuer la sélection adverse. Les patrons-escrocs ont pris les mesures opposées. La meilleure façon de réduire la sélection adverse dans le crédit, c'est de faire en sorte que l'emprunteur pâtisse financièrement si le prêt n'est pas remboursé, et d'effectuer un excellent travail de vérification sur l'emprunteur et sur le projet immobilier qui sert de nantissement pour sécuriser le prêt. Les patrons-escrocs structuraient les prêts ADC pour qu'ils n'exigent ni apport personnel ni garantie personnelle, afin de garantir à l'emprunteur qu'il ne subirait aucune perte financière directe. Ils choisissaient des emprunteurs à mauvaise réputation qui ne subiraient pas non plus de perte financière indirecte en cas de défaut de paiement sur le prêt, et évitaient de prêter à des promoteurs de grande qualité.

Tout le monde en convient : l'étude des demandes de crédit par les *high-fliers* était effroyable de bout en bout (Patriarca 1987, p. 3-5 ; GAO *Thrift Failures* 1989, p. 31-38). Ils consentaient souvent des prêts ADC massifs à des particuliers sans vérifier leur solvabilité ni faire estimer la valeur des biens immobiliers. Cette habitude maximisait la sélection adverse (et les pertes). Et c'est justement pour cette raison que cette pratique perverse était rationnelle pour un patron-escroc. De plus, si l'évaluation initiale faisait apparaître une grosse perte (ou si la vérification de solvabilité révélait que le promoteur était insolvable), mieux valait consentir le prêt sans avoir ces documents compromettants dans le dossier, car les inspecteurs du Bank Board pourraient les trouver et les utiliser pour prouver que le prêt n'était ni sain ni sûr.

Ce comportement serait illogique si les caisses « de haut vol » avaient été d'honnêtes parieurs sur la résurrection » (Black, Calavita et Pontell 1995). D'honnêtes parieurs rationnels auraient tenté, au contraire, de faire un excellent travail de vérification avant de s'engager dans des investissements ultrarisqués (c'est d'ailleurs ce que postule la réflexion économique traditionnelle). Les parieurs honnêtes ne gagnent que si leurs investissements ultrarisqués réussissent. Leurs chances de succès sont intrinsèquement faibles, mais, sans un travail de vérification superbe, l'échec est certain.

Pour la phase de camouflage des pyramides de Ponzi ADC, il était crucial d'avoir de mauvais promoteurs (et des alliances informelles avec d'autres caisses fraudeuses). Avec la sélection adverse et l'incitation perverse des patrons-escrocs à développer leurs prêts ADC en plein engorgement du marché de l'immobilier de bureau, le dénouement était prévisible : ces projets immobiliers allaient probablement échouer et les prêts seraient en défaut de paiement à leur arrivée à maturité. Les patrons-escrocs dissimulaient ces défauts et les transformaient en nouvelles sources de revenus frauduleux et en nouveaux moyens de tromper l'autorité de contrôle. Ils pouvaient, par ordre d'élégance croissante : refinancer leurs prêts ADC ; effectuer un « *cash for trash* », « argent contre déchet », avec de mauvais emprunteurs ; échanger « mon cheval mort contre ta vache morte » avec d'autres patrons-escrocs ; et se livrer à de complexes transactions avec des « guirlandes » de caisses dirigées par des fraudeurs. La tactique fondamentale était la même : évacuer la perte réelle et créer un revenu fictif par le biais de ventes et de prêts frauduleux.

Les patrons-escrocs utilisaient leur « participation au capital » pour créer des profits fictifs à partir de ventes truquées.

Le moyen le moins raffiné de conjurer le défaut de paiement consistait à refinancer le prêt ADC. La caisse-pyramide de Ponzi recommençait toute la partie en se versant à elle-même commissions et intérêts. Le problème de ce stratagème, c'est qu'il était aisément repérable par les cabinets d'audit et les inspecteurs et qu'il aurait dû attirer des avertissements à la caisse. Il est remarquable qu'Arthur Young & Company ait donné son opinion sans réserve à deux des caisses fraudeuses les plus notoires du Texas, Vernon Savings et Western Savings, alors qu'elles avaient pour habitude de refinancer tous leurs prêts ADC⁹.

Les *cash for trash* sont plus difficiles à repérer, parce qu'ils créent des ventes apparemment conclues entre des parties indépendantes. La meilleure preuve de la valeur de marché est une vente récente entre acteurs indépendants. Bonne règle, sauf en cas de fraude. Un *cash for trash* commence par la demande d'un emprunteur insolvable : il sollicite de la caisse un prêt ADC de 3 millions de dollars. Le responsable des prêts lui répond que la caisse ne lui prêtera pas 3 millions de dollars, mais qu'elle veut bien lui en prêter 33 millions. L'entourloupe, c'est que l'emprunteur doit utiliser 30 millions de dollars du prêt (le *cash*) pour acheter un bien particulier (le *trash*). Ce bien est un projet immobilier au bord de la faillite que la caisse d'épargne a financé par un prêt ADC¹⁰.

Dans cet exemple, le prêt ADC initial était estimé, sur les livres de comptes de la caisse, à 25 millions de dollars. Les inspecteurs du Bank Board découvrent que le bien ne vaut en fait que 12 millions de dollars et ordonnent à la caisse de reconnaître une perte de 13 millions de dollars ; si elle le fait, elle ne satisfera plus ses obligations

9. Pire, la cour d'appel des États-Unis pour le cinquième circuit a jugé qu'Arthur Young n'était pas responsable devant les actionnaires honnêtes de Western Savings parce que Western Savings était une entreprise dirigée par un patron-escroc ! Les commissaires aux comptes bénéficiaient de l'immunité judiciaire parce qu'ils avaient aidé un patron-escroc à faire perdre un milliard de dollars aux contribuables. En protégeant les cabinets d'audit de premier ordre de toute responsabilité pour avoir aidé les patrons-escrocs, les tribunaux (et plus tard le Congrès) ont contribué à provoquer la vague de scandales actuellement en cours. (L'auteur écrit ce livre en plein scandale Enron et Worldcom [Note de l'Institut Veblen]).

10. Ce pouvait aussi être un bien immobilier appartenant à la caisse à la suite d'une saisie sur un prêt ADC en défaut de paiement.

d'adéquation des fonds propres. La caisse conteste cette injonction en justice et fait valoir que non seulement ce bien immobilier ne lui cause aucune perte, mais qu'il est rentable. En achetant le bien 30 millions de dollars, le nouvel emprunteur prouve qu'il n'y a aucune perte. Sur ces 30 millions, l'ancien emprunteur en utilise 25 pour rembourser intégralement la caisse. Supposons que le prêt ADC initial ait comporté une participation au capital de 50 %. L'ancien emprunteur a fait un profit de 5 millions de dollars sur la vente du bien (30 moins 25 millions). Il verse à présent à la caisse la moitié qui lui revient sur ses profits nets (2,5 millions de dollars). La caisse peut donc retirer de ses livres la perte de 13 millions que lui avait imposée le Bank Board et la remplacer par un gain de 2,5 millions de dollars issu de sa participation au capital. Elle y inscrit aussi les commissions, pourcentages et intérêts autofinancés qu'elle se verse à elle-même pour le second prêt ADC. Elle évite le carton rouge d'un défaut de paiement majeur et envoie un coup de semonce à l'autorité de contrôle pour la dissuader de contester à l'avenir les évaluations de la caisse fraudeuse. Les marchés ne viennent-ils pas de prouver que ses fonctionnaires avaient tort, une fois de plus ? Le plus fort, c'est que le second emprunteur est clairement tout à fait indépendant de la caisse. Comment les inspecteurs pourraient-ils prouver que c'est une arnaque ?

L'échange « mon cheval mort contre ta vache morte » obéit à la même alchimie comptable. La caisse « Mustang » achète un projet en difficulté à l'un des emprunteurs ADC au bord de la faillite de la caisse « Longhorn », et celle-ci lui rend la politesse. Les deux caisses paient très au-dessus de la valeur figurant sur les livres de comptes, ce qui permet à l'une et à l'autre d'éviter d'avoir à reconnaître un défaut de paiement et une perte, et d'inscrire au contraire un gain substantiel. Les inspecteurs ont fort peu de chances de repérer l'opération, car les patrons-escrocs dissimulent le lien entre ses composantes. Il est possible, malgré tout, que leurs inspections leur révèlent les deux transactions.

L'arnaque la plus élégante était impossible à repérer en inspectant une caisse d'épargne. Des « guirlandes » de patrons-escrocs opéraient dans certaines régions du pays. Une guirlande n'était pas un immense complot dirigé par un chef, mais une vaste association de secours mutuel. Elle permettait à la caisse A d'acheter l'actif à problème de la caisse C tandis que la caisse B achetait celui de A et la caisse C celui de B. Même l'inspecteur le plus méfiant ne

pourra déduire des bilans de A, B et C que ces achats étaient liés, parce qu'aucune comptabilité de caisse, prise isolément, ne peut faire apparaître le lien.

POURQUOI LES FAILLITES DE PATRONS-ESCROCS SE SOLDENT PAR DES PERTES MASSIVES

Cette analyse explique les deux premières raisons pour lesquelles les pyramides de Ponzi ADC ont produit des pertes si importantes. La première est claire : consentir de mauvais prêts à de mauvais promoteurs maximisait les profits du patron fraudeur.

Voici la seconde : puisque les patrons-escrocs utilisaient la sélection adverse pour attirer les pires emprunteurs, ils accentuaient le risque de voir leurs subordonnés et l'emprunteur lui-même pratiquer leurs propres fraudes indépendantes¹¹. Une des raisons pour lesquelles la fraude patronale par pyramide de Ponzi ADC était si élégante, c'est que le PDG n'avait jamais à ordonner à un cadre ou à un employé d'agir frauduleusement. Tout ce qu'il avait à faire était de souligner que la stratégie de l'entreprise consistait à croître extrêmement vite et à investir dans les prêts ADC, que les promotions

11. Puisque le PDG n'avait pas besoin de demander expressément à l'employé ou au cadre de participer à la fraude, tout le monde avait la possibilité de nier – et pratiquement personne ne souhaite se considérer comme un criminel. Dans ce type de situations, on utilise toutes sortes de techniques de « neutralisation », comme disent les criminologues, pour éviter d'avoir à se percevoir en criminel. Les patrons-escrocs renforçaient ces techniques. L'un des moyens les plus efficaces, que Keating utilisait avec succès, consistait à dire à ses salariés qu'ils étaient des génies et que les inspecteurs étaient des pervers vicieux et stupides. Keating payait très au-dessus des « salaires compétitifs ». Ses spécialistes extérieurs étaient généralement de toute première qualité, mais en interne, son personnel se composait dans son écrasante majorité de diplômés d'écoles de second ordre. En leur disant qu'ils étaient des génies et en les payant beaucoup plus que les diplômés des meilleures écoles dans les banques et caisses d'épargne rivales, il s'assurait leur loyauté indéfectible. L'autre incitation était négative. C'est pourquoi je dis que les patrons-escrocs sont des maniaques du contrôle (Black 2000). Poser des questions était le seul moyen sûr de se faire licencier par un patron-escroc. On pouvait accorder des prêts dont le taux de défaut de paiement était 96 % (c'est arrivé à Vernon Savings) et obtenir une prime colossale, mais une seule question et c'était la porte. Les patrons-escrocs embauchaient des « oui patron » et se débarrassaient des curieux.

Néanmoins, cadres et employés savaient qu'ils contribuaient à un mécanisme frauduleux. Ceux qui avaient refusé de le faire étaient partis, et ceux qu'on avait recrutés pour les remplacer avaient probablement moins de scrupules éthiques. Les patrons-escrocs des caisses d'épargne avaient délibérément anéanti les contrôles internes conçus pour arrêter les mauvais prêts. Rien n'était plus facile qu'escroquer ces escrocs.

et les primes dépendaient des volumes d'ADC et qu'il appréciait les joueurs d'équipe agressifs et imaginatifs. Puisque le PDG ne cessait d'avaliser des prêts ADC extravagants, il devenait immédiatement clair pour tout le monde que la qualité du crédit n'avait aucune importance.

Les pyramides de Ponzi ADC étaient particulièrement propices aux escroqueries du personnel de la caisse et de l'emprunteur en raison de la nature de l'activité dans le bâtiment. La fraude, on l'a vu, est toujours un problème majeur dans ce secteur. Parfois, comme chez Empire Savings, elle était telle qu'il revenait moins cher de raser la construction que de la mettre aux normes¹².

Les patrons-escrocs ont provoqué des pertes immobilières catastrophiques parce qu'ils maximisaient leurs prélèvements frauduleux en consentant un nombre gigantesque de prêts ADC démesurément gonflés aux pires emprunteurs pour des projets superflus. Plus les taux de logements ou de bureaux vacants montaient, plus il était nécessaire d'octroyer de mauvais prêts ADC supplémentaires, et ils allaient aggraver l'engorgement record des deux marchés immobiliers. En vertu de ces dynamiques, une pyramide de Ponzi ADC devait consentir des prêts ADC de plus en plus nombreux et de plus en plus désastreux pour retarder son effondrement. (N'oublions pas la devise de toute pyramide de Ponzi : « La croissance, c'est la vie. »)

Puisque la pyramide de Ponzi ADC était le meilleur mécanisme de fraude disponible, il était rationnel pour les autres patrons-escrocs de caisse d'épargne (et de banque) de suivre la même stratégie. Les fraudes patronales arrivaient par vagues : environ trois cents caisses d'épargne (et des dizaines de banques) déversaient en quantité

12. Mon exemple favori de fraude dans le bâtiment s'en prend à Guaranty Savings, une caisse à patron-escroc de l'Arkansas. Elle avait débloqué l'ensemble du montant d'un prêt – plus de 30 millions de dollars – pour construire à Dallas un club de remise en forme souterrain. Même sans fraude pendant la construction, ce prêt aurait causé une perte gigantesque, mais, avec cette fraude, la FSLIC est devenue propriétaire d'un trou long comme un immeuble et profond de cinq étages dans le centre-ville de Dallas. Ce trou était pire que sans valeur. Lorsqu'on retire tant de terre, les terrains avoisinants commencent à s'affaisser, et menacent de glisser dans le trou. Un tel effondrement romprait les canalisations d'eau et d'assainissement et celles du gaz. Remettre la terre dans le trou ne rétablirait nullement la situation initiale. Dallas voulait que nous dépensions plus de 5 millions de dollars pour faire de ce trou le plus gros bloc de béton du monde ! Nous les avons persuadés, de justesse, qu'il y avait un moyen beaucoup moins coûteux de tasser la terre de façon sûre.

toujours plus grande des projets inutiles sur les mêmes marchés engorgés. Pire : les caisses fraudeuses s'étaient concentrées dans les États où la déréglementation était la plus forte et la réglementation de l'État la plus faible, et elles étaient donc la force motrice des marchés immobiliers du Texas et d'Arizona. C'est cette situation, associée à l'incitation perverse à construire des complexes immobiliers antiéconomiques introduite par la loi fiscale de 1981, qui a provoqué au Texas la bulle des prix immobiliers du début des années 1980, d'abord, puis l'effroyable krach (Akerlof et Romer 1993; NCFIRRE 1993a; Black 1993c). La chute concomitante des cours du pétrole a aggravé les pertes. Des personnalités politiques texanes de tout premier plan sont intervenues en faveur des patrons-escrocs du Texas, pour atténuer la guerre que leur faisait Gray. Elles l'ont fait parce qu'elles supposaient que les *high-fliers* étaient les innocentes victimes d'une récession régionale. En fait, ces « gagners » étaient les méchants de la pièce. Les élus qui les ont soutenus ont alourdi la facture finale des contribuables, comme je vais bientôt l'expliquer.

LA RÉRÉGLEMENTATION FAIT NAUFRAGE

Gray avait eu trois bonnes idées en proposant de relever le niveau des fonds propres obligatoires et de restreindre la croissance et les investissements directs. Il avait aussi trois problèmes. Ceux-ci ont immédiatement paralysé la réréglementation. L'élégance de la pyramide de Ponzi ADC était telle qu'il avait le plus grand mal à prouver la nécessité de réglementer; ses adversaires étaient nombreux, politiquement puissants et compétents; et il dirigeait une institution en dysfonctionnement et sans alliés. Les pyramides de Ponzi ADC avaient fière allure: les revenus qu'elles annonçaient étaient très supérieurs, leurs fonds propres plus importants et leurs taux de défauts de paiement plus faibles. Les caisses qui se développaient le plus vite et faisaient le plus d'investissements directs déclaraient des profits records. Une réréglementation aurait mis en rage l'administration Reagan en toutes circonstances, mais celle de Gray paraissait d'emblée irrationnelle.

Avec ce problème de fond, les adversaires de Gray avaient beau jeu d'attaquer ses motivations et sa compétence; c'était son deuxième problème. Ils avaient une explication toute prête de son irrationalité.

Gray avait travaillé pour une grande caisse d'épargne californienne. Les grandes caisses traditionnelles (avec leurs dirigeants ineptes) perdaient la partie face aux politiques innovantes et à l'esprit d'entreprise des nouveaux entrants. La littérature économique regorge d'exemples où des entreprises politiquement puissantes demandent en toute hâte au législateur ou à l'autorité de contrôle de brider leurs concurrents plus efficaces. Elle montre aussi que ces vieilles entreprises ont coutume de mettre en doute le sens moral des nouveaux entrants et de les appeler « jeunes loups » ou *high-fliers* (Fischel 1995). Gray se laissait duper par cette attaque *ad hominem* éculée contre les nouveaux parce qu'il était stupide et instrumentalisé par la profession.

Les adversaires de Gray ont aussi aggravé ses problèmes de fond en recrutant des juristes et des économistes, dont Alan Greenspan, pour expliquer que les statuts du Bank Board ne lui donnaient pas le droit d'adopter ces règles et pour effectuer des études prouvant qu'une croissance plus rapide et des investissements directs plus importants produisaient des profits plus élevés et des caisses d'épargne plus saines. Keating a étoffé les rangs et intensifié la virulence des ennemis de Gray en engageant un vaste effort pour s'assurer des alliés dans l'exécutif, dans la presse, au Congrès et chez les commissaires aux caisses d'épargne des États.

Ces deux premiers problèmes étaient graves, mais le troisième était invalidant. Le Bank Board était dysfonctionnel pour bien des raisons, et Gray y contribuait souvent. C'était un effroyable gestionnaire. Les réunions n'avaient jamais lieu à l'heure, les ordres du jour n'étaient jamais respectés. Il errait de réunion en réunion.

Il n'y avait aucune planification stratégique. L'Office of Policy and Economic Research (OPER) avait pour mission d'élaborer la politique, mais n'avait ni les compétences nécessaires ni le souci de le faire. Ce service était confronté au même problème que les autres: comment attirer de bons économistes avec le plafonnement des salaires de la fonction publique qui rendait leur rémunération peu compétitive? La solution de l'OPER consistait à recruter pour des missions à court terme des économistes plus prestigieux, qu'attirait surtout la perspective de pouvoir utiliser les statistiques du Bank Board pour faire avancer leurs propres programmes de recherche. Cela faisait sens, mais, dans ces conditions, les économistes orientaient souvent fort peu leurs études en fonction des préoccupations

de l'institution et s'intéressaient presque exclusivement à leurs propres travaux. Deux constats sont éloquentes à cet égard. D'abord, seul un petit pourcentage des études de l'OPER avait le moindre lien direct avec les problèmes posés par les caisses «de haut vol». Le service n'a tenté à aucun moment de déterminer s'il s'agissait de parieurs ou de fraudeurs. Je n'ai connaissance que d'une seule étude de l'OPER sur la fraude. Elle a été achevée en 1989, à une date où le Bank Board avait éliminé le dernier *high-flier*. Le service n'a procédé à aucune recherche pertinente quand Gray a proposé les règles sur les fonds propres et sur les investissements directs. Il est resté concentré sur le risque de taux d'intérêt jusqu'en 1984, après quoi il ne s'est plus concentré sur rien, car ses experts ont suivi leurs programmes de recherche personnels.

L'OPER contrôlait l'information que le secteur communiquait au Bank Board dans les « Thrift Financial Reports » (TFR). Tout le monde convient que le crédit ADC provoquait les pires pertes, et pourtant l'OPER n'a jamais réuni de données sur ce type de prêts et n'a jamais étudié les pyramides de Ponzi ADC¹³.

L'OPER posait deux autres problèmes : son équipe était viscéralement hostile à la reréglementation et pas très douée pour traduire le jargon économique en anglais courant. C'était dommage, car les juristes qui rédigeaient les règles et, point encore plus important, leurs justifications, que les tribunaux devaient juger suffisantes, étaient économiquement illettrés et ne connaissaient rien à l'inspection, à la supervision et à la fraude. Le service « réglements et législations » (*Regs and Legs*) pouvait élaborer une règle compliquée et n'avait aucun scrupule à reréglementer, mais il ne pouvait communiquer ni avec les économistes ni avec les superviseurs.

Les superviseurs constituaient un ensemble bigarré. C'étaient en général d'anciens agents de supervision d'une FHLB. Ils avaient de bonnes intentions, et la plupart d'entre eux ont fini par soutenir la reréglementation, mais ils avaient rarement été inspecteurs et souvent cessé de pratiquer la supervision de terrain depuis des années. Ils comprenaient en général moins vite que d'autres les nouveaux mécanismes de la fraude et ses structures émergentes.

13. Vous connaissez la blague de celui qui perd de nuit ses clés de voiture du côté nord du parking, mais les cherche du côté sud parce qu'il y a plus de lumière ? Eh bien, c'est souvent cela, un économiste : il n'étudie que là où il a des données.

Globalement, la reréglementation était un combat très inégal. Gray avait contre lui les meilleurs juristes du monde ; ceux-ci disposaient, en tant qu'experts, d'économistes prestigieux qui produisaient des travaux démontrant la nocivité de ses initiatives ; l'administration Reagan était hostile à ses règles ; le secteur les attaquait ; et sa propre équipe, par inclination ou par compétence, était mal faite pour le soutenir. Eric Hemel, le directeur de l'OPER, a envoyé à Norm Raiden, le directeur juridique de Gray, un exemplaire des commentaires de Lincoln Savings au sujet du projet de règle sur les investissements directs, pour le mettre en garde : le « préambule » du Bank Board n'exposait pas assez solidement les motifs. Lincoln Savings annonçait qu'elle allait porter plainte pour faire abroger la règle. C'est donc à moi, nouveau directeur du contentieux, que Norm a demandé d'examiner ce préambule¹⁴.

COMMENT J'AI REJOINT LE COMBAT DE GRAY CONTRE LES PATRONS-ESCROCS

Cette demande a bouleversé ma carrière. Elle m'a conduit à devenir le principal collaborateur de Gray pour la reréglementation, et elle a changé l'idée que se faisait l'institution de la guerre contre les patrons-escrocs¹⁵. Le Bank Board n'avait procédé à aucune étude

14. Je venais alors de perdre le procès où je défendais la règle sur les courtiers de dépôt (au motif que nous n'avions pas l'autorité statutaire d'adopter cette règle).

15. Je pouvais apporter des compétences utiles à l'entreprise de reréglementation. J'étais avocat, donc je comprenais le jargon juridique, les règles et la stratégie des avocats adverses pour les faire abroger. J'avais eu l'économie pour matière principale, avec plus de soixante heures de cours par semestre, et l'université du Michigan m'avait admis dans son cycle de doctorat d'économie (mais j'ai préféré sa faculté de droit). Cela ne faisait pas de moi un économiste, bien que j'enseigne la microéconomie, mais me permettait de parler assez couramment la langue économique pour servir d'interprète entre les juristes et l'OPER.

J'étais aussi le « médecin légiste en chef » de l'institution. Dans le cadre de mon rôle de directeur du contentieux, je devais autopsier toute faillite de caisse d'épargne pour préparer la défense, contre toute contestation en justice, de notre décision de fermer ladite caisse, et pour déterminer si nous devons poursuivre devant les tribunaux ses dirigeants, ses administrateurs et ses spécialistes extérieurs. Pour faire mon travail, j'ai dû me familiariser avec la façon dont l'agence inspectait et supervisait, et j'ai dû apprendre comment fonctionnaient la comptabilité et les évaluations des caisses d'épargne. J'ai trouvé cette expérience – avoir des experts pour m'expliquer leur domaine – très amusante.

Ce processus d'éducation m'a aussi permis de développer un large réseau d'amis qui me respectaient.

économique à l'appui de l'une ou de l'autre des deux règles. Il n'avait pas expliqué en quoi la théorie économique soutenait ses deux propositions. Le préambule ne citait qu'un seul exemple d'investissements directs qui avaient causé des problèmes : les prêts ADC d'Empire Savings. Et il n'expliquait pas pourquoi les prêts ADC étaient, en réalité, des investissements directs.

LA RÉSURRECTION DE LA RÉRÉGLEMENTATION

J'ai conseillé à Gray de reposer les règles sur les fonds propres et sur l'investissement direct, parce que les préambules les soutenaient si peu qu'il allait probablement perdre l'une et l'autre devant les tribunaux. L'un des mérites impressionnants de Gray est d'avoir suivi ce conseil et repropoé les règles¹⁶. Gray m'a chargé de reformuler les règles pour qu'elles survivent aux contestations judiciaires. J'ai demandé au personnel de supervision d'écrire des études de cas sur notre triste expérience des patrons-escrocs. Ils s'en sont révélés incapables. J'ai dû confier la rédaction de ces études à mes avocats du contentieux qui s'occupaient des procès liés aux fraudes patronales.

Les gens sont flattés quand on s'intéresse sincèrement à leur domaine. Ils sont impressionnés quand on rapproche par un lien imprévu leurs explications d'un aspect d'un autre domaine et qu'on montre que la combinaison des deux produit une élégante pyramide de Ponzi.

Comme j'étudiais toutes les faillites, j'ai été parmi les premiers à voir le modèle de faillite en voie d'émergence. Le fait central sur les *high-fliers* était clair : pratiquement tous étaient des variantes mineures sur le thème de la pyramide de Ponzi ADC. Tom Segal, l'un de mes avocats du contentieux, a aussi suggéré que nous établissions un système d'« alerte précoce ». Trop souvent, nous apprenions qu'une fermeture était prévue quelques jours avant qu'elle se produise, alors qu'elle était en gestation depuis des mois. La proposition de Segal était excellente, et elle a été fructueuse pendant la rereglementation, car nous avons découvert que notre personnel de supervision informait régulièrement les membres du Bank Board des « cas de supervision significatifs ». Le livre qui rassemblait ces textes était énorme. Il contenait des synopsis sur des centaines de caisses d'épargne, et les pires, dont je n'avais en général jamais entendu parler, se conformaient aussi à la structure de faillite des *high-fliers*.

16. Gray ne me connaissait pas. J'avais perdu le premier grand procès que j'avais géré pour lui. Il avait donc perdu sa priorité numéro un. Voici que je lui conseillais maintenant de différer, de plusieurs mois, ses autres priorités. Il savait, bien mieux que moi, que ses adversaires politiques utiliseraient ce délai pour l'agresser sauvagement. J'étais porteur de terribles nouvelles. Gray n'a pas tué ni insulté le messenger. Deux facteurs m'ont aidé. J'avais la confiance de Norm Raiden, qui m'avait recruté, et Norm avait la confiance d'Ed. J'avais aussi été d'avis, comme mon prédécesseur, que nous allions probablement perdre le procès sur les courtiers de dépôt.

Ils ont donné des exemples concrets qui montraient comment une croissance excessive et trop d'investissements directs conduisaient à des pertes sérieuses. Les superviseurs ont relu les études de cas des juristes et les ont jugées exactes. Ils ont signé les mémoires finaux et apporté leur soutien.

J'ai demandé à nos économistes de faire des études pour examiner la nécessité des règles. Dans l'ensemble, ils ne voyaient pas du tout comment s'y prendre. À leur avis, la théorie économique suggérait que la règle sur les investissements directs n'était pas nécessaire et qu'elle était nocive. Augmenter les fonds propres obligatoires leur paraissait souhaitable, mais ils n'avaient aucune idée de la façon de le montrer empiriquement. J'ai fini par concevoir plusieurs études économiques, travail inhabituel pour un directeur du contentieux¹⁷.

17. Le problème avec les études économiques des pyramides de Ponzi ADC était justement celui que je viens d'expliquer : elles allaient nécessairement indiquer des revenus records. De plus, rares étaient celles qui s'étaient effondrées, même à l'automne 1984, quand nous avons repropoé les règles. Nous devions partir du groupe relativement restreint des faillites, ce qui est toujours un problème pour l'analyse statistique, et même pour celles-là nous ne pouvions pas nous fonder sur les revenus déclarés, parce qu'ils étaient frauduleux. Ma solution consistait à étudier la probabilité et le coût de la faillite, et à montrer que les caisses d'épargne à la croissance la plus rapide présentaient les mêmes caractéristiques que les faillites catastrophiques.

Ce fut un exercice très difficile. J'étais au départ très crédible aux yeux de nos économistes, mais ils n'avaient en général aucun respect pour Gray ni pour la rereglementation. S'ils se prononçaient en sa faveur, ils savaient que leur profession les accuserait de s'être prostitués, tant la réglementation était discréditée chez les économistes, et ils voyaient déjà les économistes chevronnés de Keating procéder plus tard à l'« examen par les pairs » de leurs futurs articles scientifiques et les jeter au panier. Ils redoutaient en moi le proxénète venu les prostituer. Je devais montrer pourquoi la théorie économique prédisait que la fraude patronale était une réaction rationnelle et expliquer comment fonctionnait une pyramide de Ponzi ADC. Je devais aussi veiller à ce qu'ils relisent chaque phrase des préambules présentant les arguments économiques. Cela prenait du temps, mais cela renforçait ma crédibilité et les mettait à l'aise pour avancer.

En cours de route, j'ai renforcé ma crédibilité par un stimulant inhabituel : en « sauvant » deux études de l'OPER. En 1984, notre économiste a annoncé que l'étude effectuée pour soutenir la règle sur les fonds propres, qui se concentrait sur les problèmes d'excès de croissance, ne trouvait pas la relation attendue. Cela aurait pu éliminer la règle. Sur la base de ma connaissance du petit nombre de faillites dont nous disposions, j'étais certain que cette étude allait démontrer l'association de la croissance excessive à une nuée de problèmes caractéristiques de nos pires faillites. J'ai demandé à voir les entrées de données. Il s'est avéré que l'OPER avait entré deux fois les données de certaines faillites. Celles qui comptaient double n'attestaient que très faiblement la relation attendue. Après suppression des entrées superflues, l'étude apportait un solide soutien à la règle.

Le second cas s'est produit en 1987, quand le Bank Board a envisagé d'élargir et de renforcer la règle sur l'investissement direct. L'étude cruciale de l'OPER vérifiait si les caisses d'épargne qui faisaient davantage d'investissements directs coûtaient plus cher à la FSLIC quand elle devait régler leur situation après

Le Bank Board a pu adopter les règles repropoées en 1984. Nous savons que Keating avait l'intention de porter plainte pour les supprimer. Au vu de la qualité de l'argumentation qui les soutenait, ses avocats l'en ont dissuadé. C'était un retournement de situation remarquable, et il a donné à Gray la confiance en soi nécessaire pour poursuivre la reréglementation. Si celle-ci n'a pas empêché la débâcle, elle a tout de même sauvé le pays du désastre. Sans le frein à la croissance imposé par la règle sur les fonds propres, les caisses à patron-escroc auraient grossi suffisamment pour provoquer des pertes qui auraient menacé l'ensemble de l'économie à la fin du mandat de Gray. Sans la règle sur la croissance, elles auraient connu une expansion massive sous la présidence de Wall, et leur puissance politique aurait mis le pays en danger.

une faillite. C'était moi qui avais suggéré ce cadre d'analyse. L'économétricien de l'OPER (économiste spécialisé en statistiques) m'a dit que l'étude avait constaté le contraire: des investissements directs plus importants aboutissaient à de *moindres* frais pour la FSLIC. Ce résultat, m'a-t-il dit, était dû à un certain nombre de «valeurs extrêmes». Il passait son temps à essayer de corriger la sérieuse hétéroscédasticité qui venait essentiellement de ces valeurs atypiques. J'ai demandé à voir la représentation graphique des données (où l'on voit chaque donnée sous forme graphique). On y voyait cinq faillites où les montants d'investissements directs étaient gigantesques – les plus gros de tout l'échantillon – et que la FSLIC avait réglées sans rien dépenser! On comprend que cela puisse conduire à une relation statistique négative entre investissements directs et coût pour la FSLIC. Malheureusement, l'économétricien n'avait pas pensé à vérifier, et personne d'autre à l'OPER n'avait vérifié, si ce résultat pouvait être vrai. S'il avait eu la moindre connaissance des caisses d'épargne que le Bank Board fermait, il aurait compris que c'était une erreur. Mais les fermetures étaient pour lui de simples chiffres: il acceptait donc les résultats absurdes et poursuivait ses calculs.

Je lui ai demandé de me dire quelles étaient les faillites représentées par les valeurs extrêmes. Il a regardé le numéro d'identification de la première et m'a dit: «American Diversified Savings Bank». J'ai souri. Régler le cas de cette caisse à patron-escroc avait coûté à la FSLIC près d'un milliard de dollars. (Elle avait eu une croissance supérieure à 1 000 %.) Les autres valeurs atypiques étaient toutes des caisses fraudeuses, et leur chiffre «coûts de règlement: zéro» était évidemment faux. Leurs faillites avaient toutes été catastrophiques. L'erreur s'était produite, une fois de plus, lors de l'entrée des données. Le Bank Board avait un nouveau «programme de tutelle de la gestion» (MCP) qui divisait le portefeuille de la caisse en faillite en bons et en mauvais actifs et ne transférait que les bons à une caisse sous nouvelle charte. La caisse que l'on venait d'agréer recevait une garantie financière de la FSLIC assurant que les bons actifs étaient vraiment bons. Cette caisse fraîchement agréée avait donc un coût de règlement (supplémentaire) nul pour la FSLIC. C'est ce coût zéro que l'économétricien avait entré pour les cinq MCP. Le Bank Board recourait en général au programme MCP pour les pires faillites, où les investissements directs étaient substantiels, et ces données erronées avaient donc provoqué une distorsion grave dans l'analyse statistique. L'économétricien a corrigé les entrées et le résultat attendu est apparu: plus le montant des investissements directs est important, plus le coût de règlement de la faillite par la FSLIC l'est aussi.

LA CATASTROPHE QUE GRAY A ÉVITÉE D'EXTRÊME JUSTESSE

Puisque les caisses d'épargne contrôlées par des fraudeurs étaient des pyramides de Ponzi, tout retard dans le blocage de leur croissance avait des conséquences effroyables. Elle se serait accélérée tout au long du mandat de Gray s'il n'avait pas déclaré la guerre aux patrons-escrocs. Son successeur, Danny Wall, ne se serait pas attaqué à eux, pour des raisons que nous éclaircirons plus loin. De fait, il a aidé le patron fraudeur le plus notoire à échapper au contrôle de l'autorité de réglementation. L'expansion de la vague des fraudes patronales aurait créé une bulle des prix immobiliers si gigantesque qu'elle aurait fini par éclater. Puisque les bulles immobilière et boursière du Japon ont grossi pendant la décennie des années 1980 sans garantie des dépôts pour favoriser leur croissance, une bulle américaine aurait pu durer bien plus d'une décennie. La vague de fraudes patronales aurait donc pu se poursuivre tout au long des administrations Reagan et Bush sans la guerre acharnée de Gray contre les patrons-escrocs.

Il y avait plus de 300 caisses contrôlées par des fraudeurs. Mon étude a conclu que le 11^e district (Californie, Arizona et Nevada) en comptait 58 (Black 1998). Le Texas en avait plus de 100. Ensemble, la Californie et le Texas réunissaient plus de la moitié des caisses fraudeuses et cumulaient plus de la moitié des pertes totales. Les procureurs ont condamné au pénal plus de 1 000 dirigeants et cadres de caisses d'épargne. Un tel succès était sans précédent, surtout quand on pense à l'insuffisance grossière des moyens fournis par le département de la Justice. Toutes les études détaillées sur les faillites de caisses d'épargne les plus coûteuses concluaient qu'elles détenaient une structure commune comprenant la fraude patronale (Black, Calavita et Pontell 1995; Black 1998).

La grosse faillite type est celle d'une caisse possédée par des actionnaires, agréée sous charte d'État au Texas ou en Californie où la réglementation et la supervision étaient les plus laxistes. [...] La caisse en faillite avait généralement connu un «changement de propriétaire» et elle était étroitement tenue en main, dominée par un individu qui avait d'importants conflits d'intérêts – autrement dit, qui utilisait le capital de la caisse pour financer ses affaires personnelles. Dans la grosse faillite type, la caisse avait eu une croissance extrêmement rapide, en procédant à de fortes concentrations d'actifs

dans des projets risqués tels que [...] les prêts ADC et/ou des investissements directs de divers types. [...] Dans la grosse faillite typique, toutes les astuces comptables disponibles avaient été utilisées pour donner l'impression que la caisse était rentable, sûre et solvable. On trouve systématiquement des preuves de fraude, et de l'aptitude des opérateurs à « traire » la caisse par de gros dividendes, salaires, primes, avantages en nature et autres moyens. Bref, la grosse faillite type est celle d'une caisse dont la direction exploitait pratiquement toutes les incitations perverses créées par la politique des pouvoirs publics (NCFIRRE 1993a, p. 3-4).

Le secteur des caisses d'épargne a crû de 18,6 % en 1983, et ce taux ahurissant est passé à 19,9 % en 1984. À ce rythme, sa dimension aurait en gros doublé tous les quatre ans (parce que les taux de croissance sont « composés », comme les taux d'intérêt). Le taux de croissance du PNB nominal représentait moins de la moitié, et celui des banques de dépôt le quart seulement de celui des caisses d'épargne en 1984. La croissance de ce secteur se concentrait de façon disproportionnée dans les pires établissements. Celle du groupe des futures caisses en faillite a été de 101 %, plus du double de celle du secteur, de 1982 à 1985 (White 1991, p. 100-101). Mais les *high-fliers* ont mérité leur nom : 74 % d'entre eux ont crû de plus de 400 % pendant la même période. En 1984, plus de 300 caisses d'épargne ont eu une croissance supérieure à 50 % (NCFIRRE 1993a, p. 52). La moitié de ces caisses en croissance exponentielle se trouvaient au Texas, en Californie et en Floride (Strunk et Case 1988, p. 133). Plus de 700 caisses d'épargne ont eu une croissance de plus de 25 % au premier semestre 1984 (*ibid.*, p. 132).

La croissance était la plus rapide dans les États où la déréglementation était la plus grande et la supervision de l'État la plus faible (White 1991, p. 100). Quarante caisses d'épargne texanes ont eu une croissance de plus de 300 % de 1982 à 1985. Le pourcentage des actifs les plus adaptés à la création de revenus comptables fictifs a augmenté de façon spectaculaire chez les *high-fliers* pendant la même période (*ibid.*, p. 102-103). Les caisses à la croissance la plus spectaculaire ont annoncé un rendement de leurs actifs neuf fois supérieur à celui des caisses (à croissance positive) les plus lentes.

Le nombre de caisses de « haut vol » aussi augmentait rapidement. Certaines étaient des caisses à fraude patronale réactive ; d'autres avaient été achetées et transformées de mutuelles en sociétés par

actions ; dans le groupe le plus destructeur, il y avait eu acquisition de caisses en faillite par fusion ; et plus de 100 étaient nouvelles, entrées dans le secteur par création. Sans le moratoire de Gray, fin 1984, sur l'octroi de la garantie des dépôts aux nouvelles caisses sous charte d'État en Californie, au Texas et en Floride, des centaines d'autres caisses contrôlées par des escrocs auraient été créées sous son mandat.

La règle sur les fonds propres et les mesures prises par Gray pour durcir la supervision ont réduit considérablement la croissance des caisses. Le taux de croissance du secteur a chuté de plus de moitié en 1985, tombant à 9,5 % (White 1991, p. 100). Les ralentissements ont été, bien sûr, beaucoup plus prononcés dans les caisses à patron-escroc, qui constituaient l'origine principale de la croissance exponentielle de 1983 et 1984. Les pyramides de Ponzi doivent croître toujours plus vite au fil du temps ; la règle de Gray les obligeait à réduire considérablement leur taux de croissance. Gray avait trouvé leur talon d'Achille, et sa reréglementation leur a porté un coup fatal. Les pyramides de Ponzi n'avaient dès lors que deux options : chasser Gray de ses fonctions et obtenir qu'il soit remplacé par quelqu'un qui n'appliquerait pas cette règle, ou violer le règlement et avoir recours à des interventions politiques afin d'empêcher le Bank Board de prendre des mesures répressives pour les forcer à l'appliquer. La règle sur la croissance n'a pas eu pour seul effet de handicaper les fraudes patronales existantes. Elle a fait du secteur un vecteur bien moins séduisant pour ce type de fraude et, avec le moratoire de Gray sur les nouvelles chartes, elle a, dans une large mesure, mis un terme à l'entrée de nouveaux fraudeurs opportunistes.

Donc, que se serait-il passé si la guerre de Gray contre les patrons-escrocs n'avait pas eu lieu ? Il n'y aurait eu ni règle sur les fonds propres, ni moratoire sur les nouvelles caisses. Le taux de croissance du secteur aurait considérablement augmenté, car celui, bien plus élevé, des caisses à patron-escroc et l'entrée de centaines d'escrocs supplémentaires seraient progressivement devenus ses moteurs. Les grandes caisses fraudeuses que Gray a fermées en 1986 et 1987 seraient restées en activité et auraient grossi massivement. N'oublions pas que, sans le frein à la croissance représenté par la règle sur les fonds propres, les pyramides de Ponzi auraient pu utiliser la garantie des dépôts pour une croissance exponentielle et continuer à annoncer

des profits records pendant bien des années. Le Bank Board n'aurait pas fermé les caisses à patron-escroc annonçant des profits records. À la fin du mandat de Gray (30 juin 1987), le secteur aurait eu des actifs totaux nettement supérieurs à 2 000 milliards de dollars. À la fin de son second mandat (il aurait été reconduit s'il n'avait pas reréglementé), ou de celui de Wall, le secteur aurait eu au total plus de 6 000 milliards de dollars d'actifs. Les patrons-escrocs en auraient détenu la majorité.

Les pyramides de Ponzi ADC seraient à l'origine de l'hypergonflement des marchés de l'immobilier dans tout le pays, et d'un excès ahurissant de l'offre de bureaux. Nous n'avons aucun moyen de savoir en quelle année la bulle de l'immobilier aurait éclaté. La seule certitude est qu'elle l'aurait fait, et que, plus elle aurait gonflé, plus les dégâts sur l'ensemble de l'économie auraient été terribles. Le Japon, à l'heure où j'écris, ne s'est toujours pas remis de l'éclatement de ses bulles jumelles en 1990.

La meilleure estimation du coût de la débâcle des caisses d'épargne (mesurée en dollars 1993) se situe entre 150 et 175 milliards de dollars (NCFIRRE 1993a, p. 4). (Vous avez peut-être lu des évaluations bien supérieures ; elles sont fausses parce qu'elles ne traitent pas les intérêts comme il convient.) Un secteur des caisses d'épargne pesant plus de 6 000 milliards de dollars d'actifs, dont plus de la moitié détenue par des patrons-escrocs engagés dans des pyramides de Ponzi ADC, aurait infligé des milliers de milliards de dollars de pertes directes au contribuable et porté un coup très dur aux marchés nationaux de l'immobilier, tellement dur qu'il aurait gravement atteint l'ensemble de l'économie réelle américaine. Si Ed Gray n'était pas devenu le plus improbable de nos héros, tel aurait été notre sort.

IV. LA GUERRE SALE DE KEATING CONTRE LE BANK BOARD

Charles Keating avait déjà monté une défense tout-terrain pour empêcher le Bank Board d'adopter les règles sur les fonds propres, la croissance et l'investissement direct. Nous étions impressionnés par sa coûteuse équipe d'avocats et d'économistes, mais plus encore, nous étions stupéfiés par sa puissance politique. En quelques semaines, il a réussi à faire coparrainer par une majorité d'élus à la Chambre des représentants une résolution visant à supprimer ces règles. Nous n'avions jamais vu un tel pouvoir politique à l'état brut. Gray a tout de même adopté les règles, même si l'exécutif, la Chambre et la profession s'y opposaient.

Nous avons découvert plus tard une des tactiques efficaces du lobbying de Keating : il incitait les « commissaires aux caisses d'épargne » des États à se plaindre à leurs représentants au Congrès de tout règlement du Bank Board qui réduisait les pouvoirs d'investissement octroyés par les États. Keating a fait de ces commissaires ses alliés en offrant de porter plainte pour faire déclarer nulle et non avenue la règle sur l'investissement direct et en faisant de petits dons à leur association, qui s'appelait alors la National Association of State Savings and Loan Supervisors (NASSLS). La NASSLS étant une organisation très pauvre, l'argent de Keating a permis à ses membres de séjourner ailleurs que dans des hôtels minables et d'avoir une salle de réception avec alcool. Ils ont beaucoup apprécié.

Keating a continué à régaler les commissaires même si la résolution de la Chambre, fin 1984, n'a pas réussi à arrêter la réglementation. Ses efforts ont été si payants que la NASSLS a failli voter en 1987, avec une seule voix contre (Bill Crawford, le successeur de Taggart), le dépôt d'un mémoire d'« intervenant désintéressé » pour

soutenir en justice la plainte de Keating contre la règle sur l'investissement direct. Heureusement, juste avant le vote de la NASSLS pour autoriser cette démarche, Keating avait déclaré à la presse: « Il n'y a pas un seul agent de réglementation qui sache ce qu'il fait » (Kammer 1987). Crawford rapporta le propos à ses collègues, ce qui fut fatal au mémoire.

Keating était un nouveau venu dans le secteur des caisses d'épargne, mais il avait déjà un lourd passé. Une enquête de la SEC avait découvert que son mentor Carl Lindner et lui-même avaient pratiqué la fraude et le délit d'initiés à la Provident Bank. Keating et Lindner avaient signé des « ordonnances d'expédient¹ » où ils ne reconnaissaient aucune culpabilité, mais promettaient de ne pas recommencer (U.S. House Banking Committee 1989, 4, p. 289). C'est à cause de cette tache que l'administration Reagan avait renoncé à nommer Keating (très gros contributeur du parti républicain) ambassadeur des États-Unis aux Bahamas (U.S. Senate Committee 1990-1991a, 4, p. 101). Cela aurait aussi évidemment dû inspirer ne serait-ce que la présomption que Keating était inapte à diriger une caisse d'épargne, mais en 1984 les critères du Bank Board en matière de « changement de contrôle » étaient une blague².

Il y avait une seconde raison de redouter l'entrée de Keating dans le secteur: alors qu'il achetait une caisse d'épargne insolvable de 100 millions de dollars en valeur de marché, il proposa un prix très favorable à ses actionnaires. Pourtant, il savait que cette caisse était insolvable en valeur de marché puisque l'évaluation avait lieu aux prix du marché, en comptabilité *mark-to-market*. Une grosse partie des revenus annoncés par Lincoln Savings au cours des deux années suivantes allait venir de la vente de ses prêts antérieurs: même s'il avait acheté ces prêts à perte, Keating comptabilisait le produit de leur vente comme un profit.

Nul ne s'est posé la question, qu'un criminologue expert des cols blancs aurait formulée ainsi: pourquoi un acheteur honnête accepterait-il de payer une somme substantielle (plus de 50 millions de dollars) aux actionnaires d'une caisse d'épargne insolvable de plus

de 100 millions de dollars en valeur de marché, alors qu'il ne possédait pas une caisse d'épargne et ne bénéficierait donc d'aucune synergie éventuelle (honnête) en acquérant le réseau d'agences de cette caisse insolvable? Surpayer n'a aucun sens pour un acquéreur honnête. Mais cela peut en avoir un pour les patrons-escrocs, parce qu'ils fabriquent des profits fictifs, et qu'ils pensent au facteur crucial de ces profits: prendre au plus vite le contrôle de la caisse et la faire entrer en croissance massive.

Avant de devenir le directeur juridique de Gray, Norm Raiden avait représenté Lincoln Savings lors de sa vente à Keating. Il en avait été abasourdi: Keating était si pressé de conclure cette transaction complexe qu'il était prêt à accepter les termes d'un contrat que Norm avait rédigé de façon totalement unilatérale, en faveur du vendeur. Norm avait prévu qu'il y aurait négociation sur son texte et que l'on aboutirait à une formulation de compromis, mais Keating s'était contenté de le signer.

En 1993, quand j'étais directeur adjoint du personnel de la NCFIRRE, l'un des membres de la Commission m'a confié qu'immédiatement après avoir acheté Lincoln Savings, Keating l'avait appelé pour lui proposer le poste de PDG. Avoir une charte californienne revenait à un « permis de voler », avait déclaré le nouveau propriétaire de Lincoln, et il avait garanti un salaire de plus d'un million de dollars à son interlocuteur. Celui-ci avait décliné l'offre.

La troisième raison de se méfier de Keating était qu'il n'avait pas mis un centime de sa poche pour acheter Lincoln Savings. L'ensemble des liquidités nécessaires à la transaction avaient été fournies par Michael Milken et les services spécialisés dans les obligations pourries qu'il contrôlait chez Drexel Burnham Lambert. Milken avait dans de tels cas un mode opératoire précis. Drexel surfinançait considérablement l'acheteur. Keating avait besoin de 51 millions de dollars pour acheter Lincoln Savings, mais Drexel a émis plus de 125 millions de dollars d'obligations pourries d'American Continental Corp (ACC), la holding utilisée par Keating pour cet achat. ACC était une société de promotion immobilière au bord de la faillite avant même qu'on ne se décharge sur elle de cette dette écrasante (Binstein et Bowden 1993, p. 164; U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 370; Black 1985). Milken voulait que des sociétés comme ACC se trouvent

1. Il s'agit d'un "consent decree", où une personne accepte volontairement de prendre certaines mesures, mais sans se reconnaître coupable de quoi que ce soit [NdT].

2. La réglementation de Gray a durci ces critères en 1985.

en situation désespérée ; cela maximisait ses moyens de pression sur Keating³.

Un quatrième facteur indiquait que Keating risquait de poser des problèmes : c'était un gros contributeur du parti républicain et il était « connu pour acheter des élus⁴ ».

La puissance politique de Keating a fini par fasciner l'autorité

3. Milken a recruté Keating (et d'autres patrons-escrocs notoires comme David Paul et Ivan Boesky) pour l'acquisition de caisses d'épargne sous charte d'État : elles pourraient entrer en croissance massive, acheter à Drexel de gros volumes d'obligations pourries et servir à Milken de « sociétés captives » (Akerlof et Romer 1993 ; Black 1993c). Le Bank Board, dans l'une de ses rares victoires, a bloqué l'achat par Boesky d'une caisse sous charte californienne. Mais Keating et Paul sont devenus des « captifs ». Ils apprenaient quotidiennement, en fin de journée, quelles obligations pourries ils possédaient ; ils ne participaient en rien aux décisions de vente ou d'achat. Milken avait obtenu de ses captifs, et exploitait, trois avantages évidents. Ils achetaient des volumes colossaux d'obligations pourries de Drexel. Ils « barattaient » les comptes (effectuaient des transactions rapides et répétées). Ces deux tactiques maximisaient le revenu de Drexel en commissions. Milken pouvait déverser ses obligations les plus pourries sur ses captifs. Peu importait que cela rende Lincoln Savings et Cen Trust Savings plus insolvables encore : leur faillite était certaine. Ce système aidait Milken à se décharger de ses plus gros perdants sur ses captifs (Black 1993c).

Le troisième avantage était le plus subtil. Grâce à son contrôle sur ses captifs, Milken pouvait être sûr que les introductions en Bourse d'obligations pourries seraient des succès et que les obligations pourries émises par Drexel qui se trouvaient au bord du défaut de paiement seraient restructurées. Milken pouvait faire acheter par ses captifs toutes les obligations pourries que le marché avait refusé d'acheter ou de restructurer (Akerlof et Romer 1993). Lorsque le taux annoncé de défaut de paiement d'un titre se réduit, il paraît moins risqué ; et lorsqu'une obligation paraît moins risquée, sa valeur augmente. Je ne dis pas que Drexel organisait une pyramide de Ponzi ou que les obligations pourries ne valaient rien. Mais elles étaient considérablement surévaluées. C'est ce qui a fait de Milken un homme riche, même après sa sortie de prison.

Tout cela explique pourquoi Milken a fait des efforts importants pour inciter des patrons-escrocs comme Keating, Paul et Boesky à entrer dans le secteur des caisses d'épargne. Nous savons par Boesky et Keating comment il a lancé l'idée. Il leur a dit qu'une caisse d'épargne déréglementée, sous charte d'État, ferait d'eux l'équivalent d'un « prince marchand » (NCFIRRE 1993, p. 15). Milken comprenait ses copains criminels.

Mais le Bank Board n'a pas compris Milken avant qu'il ne soit trop tard. L'instinct de Gray, une fois de plus, l'a orienté du bon côté. Il se méfiait profondément de Milken et voulait adopter des règles restreignant les obligations pourries. Mais les experts de l'OPER ont dit qu'ils ne pouvaient pas soutenir cette règle. À cette époque, même les économistes du GAO voyaient dans les obligations pourries un excellent investissement (Stein 1992, p. 134-135). À en croire l'OPER, Milken avait raison : un pool diversifié d'obligations pourries constituait un portefeuille d'investissements supérieur. Heureusement, les caisses d'épargne n'ont jamais détenu plus de 10 % d'obligations pourries vivantes (et en général beaucoup moins), et 90 % de ce volume était aux mains d'une douzaine de caisses qui ont toutes fait faillite (Black 1993c ; NCFIRRE 1993, p. 4). Beaucoup, au sein de l'autorité de contrôle, voyaient dans le portefeuille d'obligations pourries de Lincoln, de l'ordre du milliard de dollars, un signal d'alarme, mais pas l'OPER. Le bruit courait que Drexel avait des captifs, mais on ne l'avait pas encore prouvé.

4. Le directeur du personnel de la Maison-Blanche a dit au comité d'éthique du Sénat qui enquêtait sur les Cinq de Keating qu'il avait appris cela quand il avait enquêté sur la réputation de Keating dans l'Arizona (U.S. Senate Committee 1991, 3, p. 705-707).

de réglementation, mais nous ne pouvions nous payer le luxe de nous concentrer sur lui. C'était un *high-flier* parmi des centaines d'autres. Le Bank Board était submergé par un déluge d'avertissements toujours plus stridents venus du terrain : ils nous disaient que la situation était devenue totalement incontrôlable, en particulier au Texas.

PRÉPAREZ-VOUS À REPOUSSER L'ABORDAGE ! LE PLAN DE KEATING POUR S'EMPARER DU BANK BOARD

Dans le cas de Charles Keating, nous disposons d'un avantage inhabituel : nous avons trouvé un plan stratégique. (Ce document est intégralement reproduit à l'annexe A.) C'est une lettre de Michael R. (« Mickey ») Gardner à Charles Keating, datée du 28 août 1985. Il est important d'en préciser le contexte. Gardner était un avocat d'un cabinet de Washington : Akin, Gump, Strauss, Hauer & Feld. Akin-Gump (nom usuel de ce cabinet), qui avait débuté au Texas, était devenu l'un des premiers cabinets de lobbying des États-Unis – majoritairement démocrate, mais Mickey Gardner était un lobbyiste républicain chevronné. Le membre le plus célèbre de ce cabinet était Robert (Bob) Strauss, le vieux sage du parti démocrate et son ancien président national. Gardner avait pour spécialité le droit des communications (autrement dit, il savait comment contourner la Federal Communications Commission, la FCC).

L'un des grands avantages des criminels en col blanc sur les criminels en col bleu, c'est que les premiers peuvent utiliser les services des meilleurs avocats non seulement à leur procès, mais avant même qu'une enquête judiciaire ait commencé. Cet avantage, les patrons-escrocs le maximisent en payant des avocats pour aider celui qui tient le gouvernail de l'entreprise à la pillar. Après quoi ils vont claironner, comme preuve de leur légitimité, qu'ils ont consulté un cabinet juridique et que celui-ci leur a dit que leurs activités étaient légales.

Un des premiers gros coups de Keating après avoir acheté Lincoln Savings a été un « chantage à l'OPA » contre Gulf Broadcasting⁵.

5. Le chantage à l'OPA est une forme d'extorsion. Le « *raider* d'entreprise » achète une grosse position dans les actions de la firme cible et la menace d'une prise de contrôle hostile. Les dirigeants de la firme cible, qui craignent de perdre leurs postes très prestigieux et très rémunérés si l'OPA réussit, font

Gardner avait joué dans cette affaire au moins un rôle, et peut-être même deux. Il a affirmé que Lincoln Savings lui avait payé d'avance une commission pour qu'il prenne la direction de Gulf Broadcasting si Lincoln s'assurait une participation majoritaire dans cette société. La caisse d'épargne de Keating avait versé à Gardner 900 000 dollars au sujet de Gulf Broadcasting. Elle n'avait pas payé cette commission à Akin-Gump, mais directement à Gardner, à son adresse personnelle. Puisque la commission était vraiment très importante et que les membres d'un cabinet d'avocats sont tenus d'envoyer au cabinet, pour répartition, toutes celles qu'ils reçoivent pour leurs services juridiques, Akin-Gump a poussé Gardner à démissionner quand l'État, des années plus tard, a découvert ces paiements.

Gardner prétend que cette importante commission constituait une avance pour s'assurer ses services en qualité de PDG, mais sa thèse est peu crédible. Il n'avait aucune compétence en la matière. Il n'avait dû renoncer à aucune de ses autres fonctions lucratives pour se rendre disponible et devenir PDG de Gulf Broadcasting si Keating en prenait le contrôle. L'autre rôle éventuel qu'avait pu jouer Gardner était celui de source d'information interne: Akin-Gump représentait Gulf Broadcasting. Les confidences d'initié valent des millions pour un maître chanteur.

En août 1985, Keating savait qu'il devait neutraliser Gray s'il ne voulait pas voir le Bank Board prendre le contrôle de Lincoln Savings. Gray venait de mettre en place les trois premiers piliers de la reréglementation – il y en aurait quatre. Il avait restreint les investissements directs, limité la croissance et accru les fonds propres réels obligatoires. Il entendait à présent dresser le quatrième pilier, le pouvoir de « classer » les actifs. Gray mettait aussi en œuvre ses deux grandes réformes pour améliorer la supervision: il transférait la fonction d'inspection aux FHLB, qui n'étaient pas soumises aux limites imposées par l'OMB et l'Office of Personnel Management (OPM) sur les effectifs et les salaires, et il embauchait des superviseurs plus inflexibles à des postes clés.

racheter au prix fort par l'entreprise les actions du *raider*. Lincoln Savings a acheté une grosse quantité d'actions de Gulf Broadcasting au-dessus du prix du marché. Cet investissement aurait pu aisément rendre Lincoln Savings insolvable si le cours des actions avait baissé, même légèrement. Il était d'une folle imprudence pour une caisse qui avait peu ou pas de capital. Gulf Broadcasting a finalement acheté au prix fort la position de Lincoln Savings dans son capital, donc le chantage a réussi.

LE PLAN PROPOSÉ PAR GARDNER

Gardner est l'un des professionnels extérieurs que Keating a chargés de l'aider à organiser sa guerre contre Gray et le Bank Board. Il y en avait plusieurs. Les autres ont été en général assez habiles pour donner leurs conseils oralement, mais Gardner avait plus d'audace et moins de scrupules. Sa lettre à Keating du 28 août 1985 commence par rappeler la stratégie initiale qu'avaient mise au point les deux hommes: obtenir de l'administration Reagan le « renvoi » de Gray et le remplacement de Hovde par une personne que choisirait Keating. Gardner a sondé ses « bons amis dans l'administration » pour voir si ce plan était réalisable. Il rapporte ainsi les conclusions de son sondage: « Malheureusement, le consensus est un petit peu plus sombre [...] que nos prévisions précédentes. » À la grande frustration de Gardner, « la maladie du président » l'amène à se concentrer exclusivement sur quelques priorités majeures, à savoir « les lois budgétaire et fiscale et la rencontre avec Gorbatchev », et non sur « notre objectif d'obtenir un soulagement à court terme pour Lincoln⁶ ».

Gardner est un républicain très engagé qui écrit à un autre républicain très engagé; ses idées négatives sur le président Reagan sont donc révélatrices. Sa plus grande frustration est que Gray est un vieux collaborateur du président. Gray « est incontestablement un désastre mais reste “un brave type” pour le cercle rapproché de Reagan ». L'administration Reagan se soucie beaucoup plus de ses vieux copains que de savoir s'ils provoquent ou non un « désastre ». Gardner écrit que Gray, « comme tant d'autres avant lui dans cette administration », devrait être « inculpé au pénal ou pire encore » pour qu'on le démette de ses fonctions. L'ironie de la situation est délicate: Gardner explique à Keating que le gros problème auquel se heurte leur plan de perversion de l'action publique est l'indulgence excessive de l'administration Reagan pour la corruption et l'incompétence.

Puisqu'ils ne peuvent pas convaincre Reagan de démettre Gray, Gardner suggère une stratégie revue et corrigée, comportant deux volets. Le premier consiste à « rendre la vie insupportable à Gray ». L'objectif est de le pousser à la démission. Le second volet consiste

6. Le ton de la lettre est surréaliste: Gardner sous-entend que Reagan aurait dû se concentrer sur l'aide à Keating et non sur « les lois budgétaire et fiscale et la rencontre avec Gorbatchev ».

à détruire l'efficacité du Bank Board en attendant de pouvoir chasser Gray. Gardner conseille une action essentielle sur les deux plans : amenez l'administration Reagan à nommer « votre nouveau membre du [Bank] Board ». Notons bien le possessif : « votre » membre du Bank Board. Gardner explique l'avantage que tirerait Keating à avoir son propre représentant au Bank Board.

Cela signifierait [...] à Gray et à son personnel qu'il n'est plus en grâce à la Maison-Blanche. C'est crucial, puisque la plupart des présidents nommés par Reagan aux autorités de réglementation jouissent d'une grande influence sur le choix de leurs collègues. En privant Gray de cette importante prérogative [sic], on peut le frapper à la fois psychologiquement et matériellement, et accroître ainsi les chances d'une démission anticipée.

Gardner avait raison. Notons qu'il comprend que l'impact ne sera pas uniquement ressenti par Gray, mais aussi par son personnel.

Le point suivant montre à quel point Gardner avait saisi la dynamique de l'autorité de contrôle.

Un président qui perd son influence sur les nominations au Board constate souvent que l'allégeance de son personnel devient au mieux fragile. Cela pourrait modérer l'ardeur d'éléments cruciaux du personnel du FHLBB, tant à Washington [qu'à] [...] San Francisco.

Il y a deux raisons à cette perte de la fidélité du personnel. Le président du Bank Board est désormais un « canard boiteux » : il est en disgrâce à la Maison-Blanche parce qu'il suit une politique qu'elle combat. Il ne sera peut-être pas capable d'aider ses fidèles collaborateurs à obtenir les postes de haut niveau qui exigent l'aval du président Reagan. C'est le nouveau membre fraîchement nommé qui représente les véritables idées de la Maison-Blanche. Voyant dans quel sens le vent souffle, le personnel ne voudra pas contrarier le nouveau venu, qui pourrait bientôt présider le Bank Board.

Gardner suggérait que Keating ordonne à son agent fraîchement nommé de prendre activement sa défense.

Une fois confirmé, le remplaçant de Hovde pourrait commencer immédiatement à publier des avis divergents bien sentis, qui pourraient fournir à vos avocats de bons matériaux pour les recours devant la justice fédérale.

En ma qualité d'avocat ayant à la fois défendu et attaqué à fin d'annulation des réglementations du Bank Board, je peux confirmer qu'il serait extrêmement précieux pour un plaignant de contrôler un membre du Board nommé par le président et qui publierait « des avis divergents bien sentis », calculés pour soutenir son argumentation devant la justice.

Gardner s'intéressa alors à un autre personnage crucial : la troisième dirigeante du Bank Board, Mary Grigsby, une Texane. Si l'agent de Keating pouvait l'amener à voter avec lui, Keating aurait le contrôle effectif de l'institution :

Avec le remplacement de Hovde à l'horizon, la participante féminine du Board, aujourd'hui très intimidée, pourrait prendre une position plus indépendante, jusqu'à se déclarer à l'occasion en désaccord avec le président. Le mécontentement évident des Texans, vice-président compris, face à l'action de Gray, pourrait encore venir renforcer sa prise de distance si elle avait le sentiment de ne pas être isolée.

Sexisme mis à part, Gardner voyait juste, là encore. Aux yeux de George H.W. Bush, grand promoteur de la déréglementation des caisses d'épargne, la reréglementation de Gray était une abomination, et Bush partageait le « mécontentement évident » que Gray inspirait à tant de Texans.

Gardner comprenait aussi l'importance d'autres acteurs, notamment du Congrès.

Les leaders du Congrès auraient de bien meilleures possibilités de montrer dans des auditions publiques l'extravagance de la politique de Gray, puisque les trois membres du Board viendraient témoigner et que le remplaçant de Hovde présenterait un point de vue contraire à celui de Gray. Rien ne pourrait mieux faire comprendre aux membres du Congrès et à l'administration les problèmes et les possibilités du FHLBB qu'un membre éclairé du Board qui afficherait publiquement son désaccord avec Gray.

J'ai fréquemment témoigné devant le Congrès au nom du Bank Board, et je suis d'accord : si le plan de Gardner avait été mis en œuvre avec succès, nos comparutions devant les comités parlementaires auraient été un désastre. L'agent de Keating au Bank Board aurait attaqué nos positions et nos motivations, il aurait dit que

nous étions partiaux et que nous dissimulions des informations contraires à nos arguments. Il aurait souligné, à juste titre, que nous agissions à l'encontre de la politique et des convictions de l'administration Reagan. Une guerre ouverte entre membres du Board à une audition du Congrès : l'événement aurait, à coup sûr, une large et intense couverture médiatique sur les chaînes de télévision et sur le « réseau câblé et satellite pour les affaires publiques » (Cable-Satellite Public Affairs Network-C-SPAN). Dans ce type de situation, le président de l'institution en conflit est toujours perdant, car il paraît incapable d'exercer un leadership efficace.

Gardner se tournait ensuite vers l'autre grand acteur qui serait décisif dans cette guerre contre nous : les médias.

En termes de relations publiques, [l]a valeur du remplaçant de Hovde serait illimitée [...]. [V]otre nouveau membre du Board pourrait développer une approche intelligente, et le faire avec toute l'autorité qui accompagne la qualité de membre [...] du FHLBB.

En cas de dispute publique entre membres du Bank Board, la presse s'en donnerait à cœur joie. L'agent de Keating aurait une crédibilité instantanée grâce à son poste. Le président, répétons-le, est forcément perdant dans ce genre de guerre.

Gardner soulignait la nécessité « d'effectuer plusieurs actions en tandem » pour « remplacer Hovde avec succès et, simultanément, rendre la vie insupportable à Gray ». Ces actions se renforceraient mutuellement : elles étaient conçues pour pousser Gray vers la sortie et pour rendre impossible au Bank Board d'agir contre Lincoln Savings dans la période intérimaire. La nomination d'un agent de Keating au bureau du Bank Board servirait les deux objectifs. La difficulté était que le président Reagan se concentrait exclusivement sur une poignée de problèmes d'envergure, et que les désirs de Keating n'étaient « qu'un simple bip à l'extrémité de l'écran radar de la Maison-Blanche ». Gardner avait un plan pour faire de ses désirs une priorité présidentielle.

Une partie de son plan était tout à fait classique : un lobbying intense auprès de « membres importants de l'exécutif ». Un des éléments de ce plan révèle le regard que portait Gardner sur George Benston.

Il faut utiliser des représentants comme le professeur Benston pour téléphoner à des élus ou à leurs collaborateurs clés, et leur demander de témoigner lors des auditions publiques du Congrès de la politique contre-productive de reréglementation que suit le Board de Gray. Si nous ne fournissons pas d'éloquents représentants à Lincoln, l'analyse forte dont l'expression publique vous est nécessaire n'apparaîtra pas.

Gardner suggérait aussi que « Gershon Kekst and Company [le cabinet de relations publiques de Keating] » monte contre Gray « un coup médiatique majeur dans la presse écrite reconnue ». L'idée était de « planter » dans les médias des articles qui pourraient ensuite être « présentés comme des éléments d'information "objectifs" à des responsables de l'exécutif, à des élus du Congrès et même à des membres importants du Kitchen Cabinet⁷ ».

Gardner proposait à Keating d'utiliser ses alliés au Congrès pour faire pression sur l'administration afin qu'elle remplace Hovde par la personne de son choix :

Il faut aussi maintenir la pression du Congrès sur Don Regan [le chef de cabinet du président] et Bob Tuttle [le directeur du personnel du président] pour être certain que la Maison-Blanche ressentira l'anxiété *réelle* de membres importants du Sénat et de la Chambre au sujet du remplacement de Hovde. Cette pression doit commencer immédiatement après le congé de la fête du Travail et se poursuivre tout au long des mois de septembre et d'octobre, où la Maison-Blanche aura probablement grand besoin de voix au Congrès pour voter les projets de loi sur le budget et les impôts. La réalisation d'importants changements dans la composition du FHLBB avant les congés de Noël doit devenir la monnaie d'échange de certains élus, dont les voix sur ces projets de loi seront vitales pour la Maison-Blanche. (Souligné dans l'original.)

Le plan de Gardner consistait à obtenir le consentement du président en prenant en otage ses principales priorités (les projets de loi sur les impôts et le budget). Keating doit convaincre d'éminents membres du Sénat et de la Chambre des représentants de dire au président Reagan qu'ils « tueront » le projet de loi budgétaire ou fiscal

7. Façon péjorative de décrire les réunions des conseillers officieux d'un chef de gouvernement ou d'un président [*Note de l'Institut Veblen*].

s'il ne nomme pas au Bank Board la personne choisie par Keating. Pensez-y ! Un sénateur est censé dire au président Reagan qu'il va tuer le projet de loi sur la fiscalité, législation cruciale pour le pays, si l'exigence de Keating de choisir son propre contrôleur n'est pas satisfaite. Gardner comprend qu'un sénateur aurait du mal à rendre crédible cette menace, c'est pourquoi il souligne le mot « réelle ».

Cette partie de la lettre en dit long sur Gardner et Keating, et sur l'idée qu'ils se faisaient de Gray, du Congrès et de l'administration Reagan. D'abord, Gardner le savait, Keating croyait pouvoir amener des sénateurs à subordonner leur vote dans des scrutins décisifs à la nomination ou non de la personne de son choix au Bank Board. Gardner avait déjà reçu d'énormes sommes de Keating et il souhaitait, de toute évidence, rester à son service. Il n'aurait pas osé recommander une stratégie que Keating risquait de juger absurde. Gardner et Keating croyaient donc bel et bien avoir une énorme influence sur les sénateurs. Deuxièmement, Gardner jugeait réaliste que la Maison-Blanche cède à une telle extorsion (notamment si la campagne de publicité visant à ternir la réputation de Gray s'avérait être un succès). Troisièmement, il est clair que neutraliser puis chasser Gray était l'unique priorité de Keating. Pensons au capital politique qu'il était prêt à dépenser dans cet effort. Keating avait des sénateurs susceptibles de supprimer à sa demande une législation nationale majeure, et il se préparait à épuiser toutes ces reconnaissances de dette pour se débarrasser au plus vite de Gray. Ces deux républicains convaincus, reaganiens déclarés, étaient prêts à entraver la mise en œuvre des priorités les plus hautes de Reagan pour aider Keating à rester à la barre de Lincoln Savings.

Le plan de Gardner pour ruiner la réputation de Gray était habilement conçu : il devait intimider le Bank Board et jeter du sable dans ses rouages sans révéler que le coup venait de Lincoln Savings.

Nous devons utiliser toutes les auditions possibles (de supervision ou de routine) pour assaillir Gray de questions informées, suggérées par nos soins. La récente audition de supervision de Dingell a illustré l'agressivité dont nous devons faire preuve en coulisse pour que Gray, son personnel et les autres membres du Board se sentent extrêmement mal à l'aise au sujet des activités actuelles du FHLBB. Si les choses sont bien faites, les membres du Board ne devraient pas nécessairement savoir quel segment du secteur est à l'origine de la pression, mais seulement qu'elle est là et qu'elle va monter. À la suite

de chacune de ces auditions, des demandes d'informations supplémentaires, en provenance de sources appropriées au Congrès, doivent inonder les services de Gray. Conjointement, ces efforts doivent amener Gray à sentir qu'il est vraiment dans le collimateur de hauts responsables du Congrès.

COMMENT KEATING A AMÉLIORÉ LE PLAN DE GARDNER

Il est remarquable que le plan revu et corrigé par Gardner ait si bien anticipé l'avenir, et que Keating s'y soit si fidèlement tenu. S'il a souvent improvisé, avec toujours plus d'audace, les points clés ont été mis en œuvre tels que Gardner les avait envisagés.

La lettre de Gardner indique que certains éléments du plan initial avaient été mis à exécution avant même sa rédaction. Keating et Gardner avaient élaboré le plan global au cours de conversations antérieures. L'audition de Dingell en 1985 est citée comme exemple de coup porté secrètement contre Gray et le Bank Board. À cette époque, John Dingell remportait régulièrement dans les sondages le titre de « membre le plus redouté du Congrès » (Barry 1989⁸). C'est un personnage très brillant et souvent malveillant. Lorsque les démocrates contrôlaient la Chambre des représentants et qu'il était président du Comité de l'énergie et du commerce, il se faisait une idée impériale de ses pouvoirs, et s'était fait remarquer pour mener des auditions d'enquête particulièrement agressives. Dingell venait d'en tenir une sur la piètre performance du Bank Board dans l'affaire de Beverly Hills Savings. Il avait fustigé très efficacement l'autorité de réglementation. Il ressort de la lettre de Gardner (et des rapports de Jim Grogan, le principal lobbyiste de Keating) que les avocats de Lincoln avaient contribué à le préparer à agresser Gray par des « questions informées, suggérées par nos soins [...] en coulisse ». Le directeur juridique du Bank Board en est ressorti humilié. Dingell a ensuite conduit une série d'auditions tout aussi agressives sur les caisses d'épargne en faillite. C'est lors de l'une d'entre elles qu'il a menacé de me jeter en prison. Après chaque audition, il réclamait dans la foulée qu'on lui communique une masse énorme de docu-

8. John Dingell est un parlementaire démocrate qui représente ma ville natale, Dearborn, Michigan (notre voisin d'en face avait été l'hôte d'une réunion de quartier avec lui quand j'étais adolescent).

ments confidentiels dans des délais impossibles à tenir. Keating suivait le plan stratégique de Gardner, et il semblait réussir au-delà même de leurs espérances.

Gray fut attaqué au Congrès dans une série d'auditions très hostiles à son égard. Dingell en présidait certaines, mais pas toutes. Elles étaient suivies par des demandes massives de documents du Bank Board là aussi dans des délais très courts. Et les autres éléments du plan ? Ils étaient suivis assez fidèlement. De nouveaux articles contre Gray étaient régulièrement « suggérés », notamment sous la signature de Kathleen Day, journaliste économique au *Washington Post*. Il est fort à parier qu'ils ont été ensuite envoyés à d'importants dirigeants de l'exécutif, du Congrès et du Kitchen Cabinet. Gardner avait proposé un *coup de main* contre Gray en faisant entrer au bureau du Bank Board un agent de Keating. Celui-ci a décidé d'organiser un *coup d'État*⁹ : il allait prendre le contrôle du Bank Board et renverser Gray en persuadant le président Reagan de nommer au bureau *deux* membres choisis par lui-même, qui lui donneraient la majorité au Bank Board.

QUEL A ÉTÉ LE SUCCÈS DES AUDITIONS HOSTILES ET DE LA CAMPAGNE DANS LES MÉDIAS ?

Les attaques de Keating contre Gray et le Bank Board ont eu d'importantes conséquences, mais pas forcément celles qu'il attendait. Son objectif premier était d'intimider Gray pour qu'il s'abstienne d'agir contre Lincoln Savings et de discréditer toute mesure qu'il proposerait. Son objectif secondaire était de paralyser l'autorité de contrôle en la forçant à satisfaire les demandes de documents du Congrès. Keating a atteint ce second but, mais le seul effet concret a été que le personnel du Bank Board a travaillé encore plus dur pour tenir les échéances du Congrès. En revanche, il n'a pas réussi à atteindre son but principal, parce qu'il n'avait pas compris que des attaques en règle contre l'autorité de contrôle, en 1985, viseraient forcément son laxisme et non sa surréglementation oppressive.

9. Les expressions « coup de main » et « coup d'État » sont en français dans le texte [NdT].

En fait, la stratégie de Gardner avait produit un véritable effet boomerang quand il a écrit sa lettre. L'agression de Dingell avait certes embarrassé le Bank Board, mais elle l'avait aussi conduit à durcir la réglementation. Gardner supposait qu'il pouvait intimider Gray en faisant fuser les critiques, mais que le fond de ces critiques importait peu. Il était satisfait de l'assaut de Dingell parce qu'il avait été violent et très gênant pour le Bank Board. Or Gray y avait réagi en demandant aux agents de supervision de transmettre à Washington tous les cas graves et non réglés de violations des règles ou de pratiques peu sûres ou malsaines, puis de demander l'application de la loi ou d'expliquer pourquoi une action répressive était inappropriée. Cette composante du plan de Gardner a donc prouvé le bien-fondé du vieil adage : « Sois prudent dans ce que tu demandes, car tu pourrais bien l'obtenir. »

La série d'auditions du Congrès que Keating a contribué à susciter a eu pour lui des effets importants, mais aléatoires, que personne n'aurait pu prévoir. Contre toute attente, Dingell a fini par voir d'un œil favorable le Bank Board et Gray, et a même aidé celui-ci dans sa lutte contre le speaker Wright (devenu un allié de Keating).

Ces auditions m'ont aussi fait changer de rôle à Washington. Après la première audition de Dingell, qui avait tant embarrassé le Bank Board et notre directeur juridique, j'ai reçu pour mission de représenter nos témoins, en tant qu'avocat, à l'audition suivante. L'interrogatoire m'a paru abusif et fallacieux sur bien des points, et je suis intervenu pour faire objection à certaines questions. Dingell avait sa méthode pour tenter d'intimider les avocats dans ces moments : il leur faisait prêter serment en tant que témoins. Ensuite, les membres démocrates du comité n'avaient plus qu'à faire barrage à l'avocat en l'assommant de questions très agressives. (L'une des principales raisons de l'exceptionnelle efficacité de Dingell dans l'usage de son comité d'enquête était que les membres républicains du comité avaient peur de lui et ne protégeaient pas les témoins de l'administration Reagan.) Dingell a même menacé une fois de m'enfermer dans la cellule du Congrès jusqu'à la fin de la séance !

Mais l'attaque de Dingell reposait sur une fausse prémisse. Il supposait que nous voulions dissimuler les faits et lui faire croire que le secteur et la FSLIC étaient en parfaite santé. J'ai donc pu inverser les rôles et le mettre sur la défensive en soulignant que notre témoignage allait dans un sens diamétralement opposé. Je lui ai

rappelé point par point toutes les mesures de reréglementation qu'avait prises Gray et tout ce qu'il avait fait pour durcir la supervision avant que Dingell n'annonce sa première audition. J'ai expliqué les conséquences que les actes de Gray avaient eues pour lui et pour l'autorité qu'il présidait : être perçu en ennemi et attaqué par le secteur, en particulier par les caisses de « haut vol ». Sans le dire explicitement, je laissais entendre que Gray s'était attaqué à l'administration Reagan en soutenant la reréglementation. Dingell était en réalité favorable à la politique de Gray. Il n'avait aucune raison (lui qui était démocrate) de l'agresser¹⁰.

La deuxième audition de Dingell a conduit à mon implication dans toute une série de problèmes concernant Keating et le speaker Wright. Gray et moi inspirions à ces deux hommes une antipathie commune qui a contribué à sceller leur alliance. Nul n'aurait pu prédire un enchaînement d'événements aussi improbable.

L'utilisation par Keating des auditions de Dingell pour attaquer Gray a eu un autre effet non désiré qui a joué en faveur du patron-escroc. Puisque Dingell avait déclaré que l'autorité de contrôle n'avait pas agi assez fermement, et en temps voulu pour que Beverly Hills Savings respecte les règles, Gray s'est demandé ce qu'il pourrait faire rapidement pour démontrer sa sévérité. Il a décidé de réunir des juristes spécialisés dans les actions répressives pour faire respecter la loi (lesquels, comme ceux du contentieux, constituaient une « sous-section de sous-section » du bureau du directeur juridique) en bureau séparé. Ce bureau aurait à faire directement son rapport au président. En réaction directe aux pressions de Dingell, Gray a immédiatement promu au rang de directrice de bureau la directrice adjointe chargée du personnel

10. En tenant tête à Dingell et en prenant avec une certaine passion la défense de l'autorité de réglementation, Gray et moi avons acquis un prestige considérable au sein de l'institution. Nous nous étions tous sentis humiliés que Dingell ait pu embarrasser l'autorité de contrôle à la première audition. Nous passions maintenant à la contre-attaque et cela nous valait un certain respect de Dingell. Gray a aimé cela, bien sûr, parce que c'était le défendre, lui et l'autorité qu'il présidait. Il a transmis mes remarques aux présidents de la FHLB. J'avais déjà commencé à intervenir de façon plus large et plus visible au sein du Bank Board avec mon travail sur les règles essentielles de la reréglementation, mais après la deuxième audition de Dingell, j'ai joué un rôle de premier plan à la plupart des auditions cruciales du Congrès sous le mandat de Gray. Il m'a souvent confié aussi la direction de ses projets prioritaires, même s'ils ne relevaient en rien du contentieux.

de l'action répressive au sein du service juridique (soit une promotion de deux échelons). Il s'agissait de Rosemary Stewart, une avocate qui allait devenir la responsable la plus ouvertement favorable à Keating au sein du Bank Board, et la plus hostile à la FHLB de San Francisco (FHLBSF) en général, et à moi en particulier. Paradoxalement, la stratégie de Keating a propulsé à des rôles de premier plan des membres du personnel assez secondaires – dont l'un allait devenir son adversaire principal au sein de l'autorité de contrôle et l'autre sa grande alliée.

LA PRISE DE L'AUTORITÉ DE CONTRÔLE (AU SENS PROPRE ET NON FIGURÉ)

Au début de l'année 1986, Keating a compris qu'il avait une chance d'obtenir la majorité au bureau du Bank Board et d'en prendre le contrôle. Aucune caisse ne serait fermée, aucune mesure répressive prise, aucune règle adoptée sans l'approbation de ses agents. Il pourrait aussi faire abroger n'importe quelle règle existante. Peu importait que Gray restât ou non : il n'aurait plus aucun pouvoir. La prise du Bank Board par Keating serait d'ailleurs si humiliante qu'il était pratiquement certain que Gray allait démissionner. Keating pourrait piller Lincoln Savings en toute impunité.

Il avait choisi les deux remplaçants de Don Hovde et de Mary Grigsby. Le premier était George Benston, le « représentant » de Lincoln Savings. Il avait aussi un autre intérêt aux yeux de Keating. La loi interdisait que les membres du Bank Board viennent tous les trois du même parti. Or Benston était démocrate – reaganien, certes, mais démocrate.

L'autre personne choisie par Keating était Lee Henkel, un républicain de Géorgie qui avait travaillé pour lui quand il dirigeait la campagne de l'ex-gouverneur du Texas, John Connally, en vue de l'investiture républicaine à la présidentielle. Avocat fiscaliste, il avait occupé de hautes fonctions à l'IRS¹¹. Henkel et

11. Internal Revenue Service (agence de collecte des impôts qui veille aussi au respect des lois fiscales) [Note de l'Institut Veblen].

son cabinet d'avocats travaillaient pour Lincoln Savings. Il était aussi un partenaire de joint-venture de la caisse dans des transactions immobilières. C'est un détail important : une joint-venture était considérée comme un investissement direct par la règle du Bank Board que Keating voulait si ardemment faire abroger. Enfin, Henkel était également un gros emprunteur insolvable de Lincoln Savings.

On comprend rarement à quel point la débâcle des caisses d'épargne a fait passer le pays à deux doigts d'un désastre bancaire à la japonaise. La débâcle a provoqué l'un des plus grands scandales financiers de l'histoire des États-Unis, et la perte de 150 milliards de dollars, qui paraissait énorme, était malgré tout assez réduite comparée à la taille de notre économie qui se mesure en milliers de milliards de dollars. Si la débâcle des caisses d'épargne n'a eu qu'un impact limité sur notre économie, c'est uniquement, on l'a vu au chapitre 3, grâce à la reréglementation de Gray.

Quel aurait été le résultat d'une prise de contrôle du Bank Board par Keating? Les règles de Gray auraient été promptement abrogées et Keating en tant qu'adversaire acharné des FHLB aurait supprimé les réformes majeures de Gray en matière de supervision, soit le transfert de la fonction d'inspection du Bank Board aux FHLB (accompagné de l'obligation de doubler le nombre d'inspecteurs et de superviseurs et d'augmenter le salaire des inspecteurs) et le recrutement de professionnels bien connus pour leur rigueur à des postes clés dans les FHLB. Gray insistait aussi sur le durcissement de l'action répressive et des poursuites judiciaires contre ceux dont les pratiques abusives ou criminelles avaient mené les caisses d'épargne à la faillite. Keating soutenait, lui, que l'action répressive et l'action judiciaire étaient déjà excessives et bien trop sévères. Gray avait durci les règles pour interdire l'accès du secteur aux promoteurs immobiliers ayant des conflits d'intérêts, et pour éliminer les nouvelles caisses d'épargne sous charte texane ou californienne. Selon Keating, les PDG des caisses traditionnelles étaient des « crétins » et la réponse aux problèmes du secteur consistait à encourager davantage de promoteurs immobiliers à imiter sa décision d'acheter une caisse comme Lincoln Savings.

LEE HENKEL : L'AGENT DE KEATING AU BANK BOARD

Gardner avait signalé que la guerre livrée par Keating contre Gray avait d'importants soutiens au sein de l'administration Reagan. Ses trois bases d'appui les plus puissantes étaient Donald (Don) Regan, l'Office of Management and Budget (OMB) et les services du vice-président (George H.W. Bush). Don Regan était la « cheville ouvrière » de Keating au sein de l'exécutif. C'est lui qui a écarté la recommandation de Tuttle de ne pas nommer Henkel, au motif que l'administration devait au sénateur DeConcini une récompense pour son soutien (U.S. Senate Committee 1990-1991a, 3, p. 705-707)¹². Il s'agissait de récompenser l'abstention de DeConcini dans le vote de 1986 sur la nomination du juge Manion. Elle avait été approuvée à la majorité d'une voix.

Manion était un choix curieux dans le rôle de point d'appui permettant à Keating d'amener l'administration Reagan à lui laisser prendre le contrôle de fait du Bank Board. Les républicains dominaient le Comité judiciaire du Sénat en 1986, mais Manion n'avait pas pu y obtenir un vote recommandant sa nomination. C'était un juriste inexpérimenté qui, normalement, n'aurait pas dû être apte à être nommé à une cour d'appel fédérale. Si sa nomination avait été rejetée, le président n'aurait eu que l'embarras du choix, car des dizaines de juristes républicains conservateurs chevronnés auraient aisément obtenu la confirmation du Sénat. Il n'y avait aucune raison politique pour que l'administration fasse de la nomination de Manion un enjeu majeur.

Keating et Gardner ont bien joué : ils sont parvenus à trouver un vote que l'administration Reagan pensait qu'il lui fallait gagner à tout prix et qui se jouerait à une ou deux voix (et le patron-escroc affirmait disposer de cinq voix au Sénat). Keating et DeConcini ont même trouvé moyen de donner la victoire à l'administration sans que le sénateur ait à voter pour elle. C'était, de leur point de vue, une solution élégante.

Du point de vue de l'administration, cela aurait dû être une solu-

12. En 1984, Keating a commencé à recruter les sénateurs qu'on allait appeler les « Cinq de Keating ». Promoteur immobilier de l'Arizona, il était célèbre pour ses grosses contributions aux campagnes électorales. Le sénateur DeConcini représentait l'Arizona, et Keating avait substantiellement contribué à ses campagnes. DeConcini est devenu son premier et son plus fidèle client au Sénat, même si Keating était républicain et DeConcini démocrate.

tion bien inquiétante. Gardner postulait au départ que, pour amener le président Reagan à nommer au Bank Board un seul agent de Keating, celui-ci aurait à démontrer sa volonté, sa capacité et son intention de faire échouer les deux grandes priorités de l'administration (la loi budgétaire et la loi fiscale). Or, voici que l'exécutif était prêt à lui donner le contrôle majoritaire du Bank Board (en nommant deux membres de son choix), et, pour y parvenir, il avait suffi à Keating de prendre en otage la nomination de Manion à la cour d'appel des États-Unis. L'administration avait vendu son âme à Charles Keating (approximation honorable du diable) pour Manion¹³.

L'exécutif était sur le point de nommer simultanément Benston et Henkel dans le cadre des nominations d'intersession¹⁴. Benston était parvenu au stade officiel de l'«intention de nommer» quand une opposition politique imprévue l'a mis hors jeu. Mais puisque l'exécutif tenait absolument à effectuer une seconde nomination au Bank Board pour y mettre Gray en minorité, il a donc demandé à Benston de recommander un démocrate partisan de la déréglementation que l'on pourrait nommer rapidement. Il a suggéré Larry White, qui avait déjà franchi les contrôles de sécurité et qu'on était sur le point de nommer dans une autre institution. L'administration a donc nommé simultanément Henkel et White fin 1986. Grigsby et Hovde avaient tous deux démissionné avant ces nominations, donc Gray, privé du quorum, a été pour un temps dans l'impossibilité de prendre des mesures pourtant indispensables. Le timing semblait parfait pour l'administration Reagan et pour Keating. La règle sur l'investissement direct avait une clause dite «crépusculaire»: elle allait expirer si elle n'était pas reconduite par le Bank Board avant la fin de l'année 1986. C'était celle que Keating haïssait le plus (parce qu'il

la violait de façon flagrante), et l'exécutif y était hostile aussi. Avec les deux nouvelles voix favorables à la déréglementation, cette règle semblait condamnée.

QUAND LA TAUPE DE KEATING, LEE HENKEL, A ÉTÉ DÉMASQUÉE

Nous savions que c'était Keating qui avait fait nommer Henkel à l'autorité de contrôle, et que ce dernier avait d'énormes conflits d'intérêts, mais nous ne pouvions manifestement rien faire, et il n'y avait aucune chance d'obtenir sa voix. Sa première initiative majeure a été de proposer un amendement à la règle sur l'investissement direct. Ce texte, rédigé secrètement par les avocats de Lincoln Savings, aurait subrepticement immunisé cette caisse contre toute sanction pour sa violation massive (à hauteur de 600 millions de dollars) de la règle. J'étais le seul au Bank Board à comprendre ce que Henkel trafiquait. J'ai donné l'alerte, ce qui a conduit à sa démission dans la honte, et même à une injonction de quitter le secteur, émanant de l'institution qui a succédé au Bank Board. Notons bien que c'est après mes révélations, en toute connaissance de cause sur ses conflits d'intérêts et ses méfaits, et après avoir appris que Lincoln Savings était en situation de violation massive de la règle sur l'investissement direct, que l'administration Reagan avait nommé officiellement Henkel pour un mandat complet de quatre ans.

Keating avait investi un énorme capital politique pour obtenir de l'administration la nomination de Henkel, et celui-ci lui aurait rendu d'immenses services en tant que taupe. Il a perdu tout cela quand nous avons révélé la mauvaise conduite de Henkel. Désormais, Keating voyait en moi son plus gros problème.

Mais le vrai problème de Keating était que Bob Sahadi (l'économiste en chef du Bank Board) et moi, nous avions rallié White à la reréglementation¹⁵. White était un esprit vif, ouvert à la remise

13. Quand j'ai appris cette histoire en 1990, j'ai immédiatement pensé au sarcasme dévastateur de *Thomas More ou l'homme seul*. Richard Rich commet un parjure pour fournir la preuve qui permet de condamner sir Thomas More. En quittant la barre des témoins, il passe à côté de More et celui-ci remarque qu'il porte une nouvelle chaîne, insigne d'une haute fonction. Il demande ce que c'est et on lui dit que Rich vient d'être nommé « procureur général du comté de Galles ». More répond : « Richard, il ne sert de rien de perdre son âme pour le monde entier. [Une pause] Mais pour le comté de Galles ! » (Bolt 1963, p. 92 [trad. modifiée]). Mais pour Manion !

14. Il s'agit de nominations effectuées par le président pendant les vacances du Congrès, donc en contournant la procédure normale [*NdT*].

15. J'ai participé à la discussion économique et économétrique à la réunion du Bank Board où nous avons adopté la règle plus dure sur l'investissement « à risque capitalistique » pour remplacer la règle sur l'investissement direct. Après la réunion, Larry White m'a demandé : « Vous êtes ABD [*all but dissertation*, tout sauf la thèse] en économie, non ? Où avez-vous fait vos études ? » J'ai dû expliquer

en cause de ses positions initiales. Nos efforts pour améliorer la recherche du Bank Board sur les investissements directs, notamment en concevant et en corrigeant les études clés, ont joué ici un rôle crucial. White était un économiste favorable à la déréglementation. Au départ, il se méfiait de Gray et de la reréglementation. L'administration Reagan et Benston avaient raison d'être certains qu'il allait voter contre Gray. Au département de la Justice, il avait soutenu les tentatives de réduire substantiellement les possibilités, pour la justice, d'engager une procédure « antitrust ». Nous devons avoir la voix de Larry White pour continuer à reréglementer, car Henkel était irrécupérable.

Sur instruction de Keating, Benston continuait à envoyer des commentaires hostiles au projet de règle sur le risque capitalistique. Sa première étude (en 1984) faisait l'éloge d'un groupe de caisses d'épargne qui avait fait d'importants investissements directs. Elles annonçaient des profits élevés. Mais en 1987, lorsque Gray et White ont voté une règle restreignant encore plus ce type d'investissements, la plupart de ces caisses avaient déposé le bilan. Beaucoup avaient été dirigées par un patron-escroc. De fait, les 33 caisses que Benston avait présentées comme saines et rentables ont toutes fait faillite (Mayer 1990, p. 139-140¹⁶).

DÉBUT DE LA GUERRE AU SEIN DE L'AUTORITÉ DE RÉGLEMENTATION

Outre les règles relevant les obligations de fonds propres et restreignant la croissance, l'action de Gray pour renforcer la supervision et l'inspection a été sa contribution essentielle à la guerre contre les patrons-escrocs. Elle devait inévitablement conduire les alliés poli-

que j'étais « ABE » [all but everything, tout sauf tout !].

16. Ses autres études ne valaient pas mieux. Les résultats de l'une d'elles soutenaient puissamment notre position sur les risques représentés par de tels investissements. Mais ses commentaires concluaient que ces résultats n'avaient pas de sens parce qu'ils n'étaient pas statistiquement significatifs. J'ai regardé les valeurs qu'il donnait et j'ai dit à nos économistes que mon survol « rapide et grossier » (sans les tableaux nécessaires) indiquait que l'étude était bel et bien statistiquement significative, très proche de l'intervalle de confiance à 90 %. Ils ont vérifié et c'était exact. Choqués, ils ont perdu confiance dans ses travaux.

tiques des fraudeurs à lancer une contre-offensive. Celle-ci a eu de terribles conséquences pour des superviseurs individuels et pour les contribuables. Nous savions que nous aurions à livrer cette bataille, mais nous ne nous attendions pas à une guerre interne, beaucoup plus pénible. Goûtons l'ironie de la situation : les idées éthiques de notre directrice chargée du respect du droit l'ameaient à voir ceux qui combattaient les patrons-escrocs comme les méchants, et les fraudeurs comme les victimes. Rosemary Stewart était convaincue que les superviseurs du Bank Board étaient beaucoup trop disposés à violer les libertés individuelles, et qu'en sa qualité de dirigeante de l'action répressive elle avait le devoir moral d'exercer un jugement indépendant pour conjurer ce danger permanent.

Il peut arriver que des régulateurs manquent de déontologie et abusent de leur pouvoir, et il est bon que des dirigeants des services de répression et de poursuites judiciaires aient une éthique et viennent faire contrepoids à ces dérives parfois tyranniques. Mais Stewart avait une vision très personnelle des choses. Tous les chercheurs indépendants confirment qu'avant le recrutement par Gray des superviseurs, plus stricts, en provenance de l'Office of the Comptroller of the Currency (OCC)¹⁷, la supervision du Bank Board était particulièrement faible (NCFIRRE 1993a). C'est au sujet de la Consolidated Savings Bank, une caisse à patron-escroc de Californie, que j'ai pris conscience pour la première fois que Stewart pensait le contraire. Consolidated était un cas très particulier : le FBI nous avait prévenus que cette caisse était dirigée par des « complices de la pègre ». Son numéro deux, M. Angotti, avait dit à un inspecteur de la FHLBSF qu'il espérait que l'autorité de réglementation n'aurait pas la mauvaise idée de prendre le contrôle de la caisse, sans quoi il arriverait quelque chose à quelqu'un et peut-être même à l'inspecteur ! Cette remarque a envoyé une onde de choc dans l'équipe d'inspection et la FHLBSF. Celle-ci a retiré les inspecteurs de la caisse et demandé l'intervention d'urgence de l'Office of Enforcement (OE). Rosemary Stewart a refusé, et a demandé à la FHLBSF d'aller voir le

17. OCC : Une agence fédérale établie en 1863, chargée d'agréer, de réguler et de superviser les banques nationales ainsi que les succursales et les agences des banques étrangères installées aux États-Unis [Note de l'Institut Veblen].

plus haut responsable de Consolidated, M. Ferrante, pour se plaindre du comportement d'Angotti. Ferrante était bien connu pour avoir survécu à un « contrat » semi-professionnel à bout portant, de face. Tout en saignant abondamment, il avait hurlé à la police qu'il n'aiderait aucun (je passe l'obscénité) de flic. La FHLBSF a été stupéfaite et atterrée du manque de soutien de Stewart dans une situation aussi critique. Elle m'a appelé pour me demander si le service contentieux pouvait faire quelque chose. Nous avons remué ciel et terre et obtenu au plus vite un TRO (*temporary restraining order*, une « injonction restrictive provisoire ») contre les menaces.

Les nouveaux superviseurs étaient, en général, désespérés par l'attitude de l'OE. Ce service avait toujours peur de perdre une affaire, et engageait donc rarement une action en justice susceptible d'être contestée (NCFIRRE 1993a, p. 51). Dans ces conditions, ses avocats ne pouvaient guère acquérir une grande expérience des procès. L'OE ne cherchait pas non plus à recruter en interne des avocats plus expérimentés, et refusait de recourir à des conseils extérieurs chevronnés.

Les superviseurs venus de l'OCC ont été vraiment fous de rage quand Stewart leur a carrément expliqué qu'ils n'étaient pas ses clients. Son client, leur a-t-elle dit, était « l'autorité de réglementation », ce qui signifiait qu'en matière de supervision elle était libre de substituer son jugement à celui des enquêteurs de terrain plus expérimentés. Le seul moyen dont ceux-ci disposaient pour l'arrêter était d'obtenir que le président du Bank Board rejette personnellement son jugement. Comme on ne saurait demander au président de trancher des dizaines de différends sur l'action répressive sans couler l'institution, Stewart disait en pratique qu'on ne pouvait pas revenir sur son jugement. Elle n'avait aucune formation, aucune expérience de la supervision, et son jugement en la matière était constamment favorable à un assouplissement des sanctions. Les protestations des superviseurs chevronnés contre son laxisme prouvaient à ses yeux que les limites éthiques qu'elles leur posaient étaient bel et bien nécessaires, pour protéger les gens contre de fréquents abus de pouvoir.

Si Stewart n'avait aucune expérience de la supervision, Mike Patriarca, que Gray avait recruté pour diriger le service de supervision de la FHLBSF, était un ancien juriste de l'action répressive de l'OCC. Il était très bien placé pour évaluer le travail de Stewart et

le comparer à celui de ses homologues de l'OCC. Le jugement qu'il portait sur elle était cinglant.

Gray avait court-circuité tout un processus de sélection concurrentielle en élevant Stewart à la tête d'un bureau, afin de protéger politiquement ses arrières après l'agression féroce de Dingell. Le travail et l'attitude de la directrice de l'OE me paraissaient désastreux pour l'autorité de contrôle. Julie Williams, juriste chevronnée et responsable du respect des lois sur les titres au Bank Board, partageait ce point de vue. Voici un fait qui en disait long, à mon sens : les avocats représentant les caisses d'épargne où nos superviseurs avaient repéré un patron-escroc faisaient tout pour que l'OE soit impliqué dans leur dossier. Dans la plupart des autorités de contrôle, les avocats spécialisés luttent désespérément pour régler les différends à l'amiable, sans intervention des juristes du service répressif. Ce service est censé jouer le rôle du pitbull que l'on tient enchaîné : on menace implicitement de le lâcher si les contrevenants qui ont violé les règles ne réparent pas volontairement leurs méfaits. Au Bank Board, quand les avocats des patrons-escrocs réussissaient à introduire l'OE dans leur litige, ils exprimaient longuement tout leur plaisir d'avoir affaire à Stewart parce qu'ils savaient combien elle était juste. Et elle les croyait. Soit elle restait aveugle à l'exaspération des superviseurs, soit elle l'interprétait comme une preuve de plus de leurs faiblesses déontologiques.

Lincoln Savings allait être l'étincelle qui allait conduire tout droit à l'affrontement. Il y a eu trois grandes controverses impliquant Lincoln et Rosemary Stewart sous le mandat de Gray. D'abord, elle a été furieuse quand j'ai alerté sur le cas Henkel. Sa rage était entièrement dirigée contre Gray et moi ; elle n'a jamais laissé paraître la moindre contrariété à l'égard de Henkel ou de Keating. À ses yeux, Henkel et Keating étaient les victimes.

Deuxièmement, quand les inspecteurs de la FHLBSF ont commencé à révéler les fraudes de Keating en 1986, celui-ci a réagi par une tactique inédite. Son service contentieux a fait savoir que les inspecteurs ne pourraient plus examiner les livres et registres de la caisse ni interroger son personnel. Ils pouvaient tout au plus demander des documents, et, si le chef du service contentieux de Keating jugeait qu'il était nécessaire au Bank Board de les voir, on les leur enverrait peut-être. Comme on s'en doute, les statuts du Bank Board lui donnent le droit absolu d'inspecter toutes les caisses d'épargne

sous tous les angles. Si l'on ne mettait pas fin promptement aux décisions illégales de Keating, celles-ci allaient créer un terrible précédent, de nature à ôter toute efficacité aux inspections. Tout agent normal de l'autorité de contrôle aurait compris que, lorsqu'un inspecteur repère une fraude, il est certain qu'il existe des informations bien pires dont la caisse veut désespérément empêcher la découverte, et qu'il faut élargir le champ de l'inspection.

Mais Stewart ne voulait prendre aucune mesure répressive. Substituant une fois de plus son jugement à celui des inspecteurs, elle a décidé que si le directeur du contentieux était basé chez Lincoln Savings en Californie, et non à New York, la FHLBSF devait se conformer à ses exigences. Cette conclusion ne pouvait lui avoir été inspirée que par sa vision des choses où Keating était la victime et Patriarca le méchant. La réunion qui a abouti à ce règlement m'a écœuré, parce que Stewart a autorisé le principal avocat extérieur de Lincoln, Peter Fishbein, à faire déposer (c'était bien l'essence de la situation) le chef des inspecteurs de la FHLBSF sans préparation ni soutien. J'en ai conclu qu'elle n'avait aucune notion de ce qu'est un procès.

Un troisième incident a mis Stewart en rage. On se souvient que Lincoln Savings était une « société captive » de Drexel et ne prenait aucune part aux décisions sur son portefeuille massif d'obligations pourries. C'était un problème majeur, puisque – Milken lui-même l'a souligné – une obligation pourrie est en fait un prêt commercial. Le règlement du Bank Board exigeait qu'une caisse d'épargne accomplisse un travail minutieux de vérification avant de consentir un prêt commercial. Lincoln Savings n'avait absolument rien vérifié, et les inspecteurs de la FHLBSF étaient sûrs de pouvoir le constater. Lincoln a jugé, comme toujours, que la solution était de tromper encore plus. Son cabinet d'audit était Arthur Andersen. La caisse a donc chargé un groupe important de consultants d'Andersen de créer des documents de vérification qui paraîtraient de la même époque que les obligations¹⁸.

18. Souvenons-nous que la fraude qui a conduit au démantèlement bien mérité d'Andersen comprenait la destruction d'archives après l'annonce publique de la faillite d'Enron. La destruction de ces documents était illégale, mais elle ne nuisait pas aux investisseurs. Chez Lincoln Savings, Andersen a fait bien pire : il a aidé à maintenir en activité une société dirigée par un patron-escroc dont les fraudes

Le plus étonnant dans cette fraude élégante, c'est que la FHLBSF l'a découverte. Pour être précis, Bart Dzivi a remarqué que la pagination des documents n'était pas logique et a repéré un endroit (dans plusieurs milliers de pages) où Andersen avait laissé apparaître par erreur une date postérieure à l'achat de l'obligation pourrie¹⁹. Bart l'a vu et a compris ce que cela voulait dire.

La FHLBSF a alerté l'OE sur la fraude et une possible fabrication de documents antidatés. L'OE a reçu du Bank Board le mandat officiel d'inspection, dont il n'a rien fait. Il n'a pas recueilli la déposition d'un seul témoin. Au début de l'année 1987, le chef du service juridique de la FHLBSF était sur le point de quitter ses fonctions ; le Bureau du directeur des affaires juridiques m'a offert le poste et m'a envoyé là-bas par avion pour tenter de me convaincre de l'accepter. J'ai rencontré Mike Patriarca. Il m'a demandé de parler à Gray de deux affaires : il voulait que Gray mette un terme au pari démentiel d'American Savings sur les taux d'intérêt, et que l'on passe à l'action répressive contre Lincoln Savings.

Je l'ai rapporté à Gray ; il était lui aussi prêt à mettre fin au pari et à vendre rapidement American Savings. Mais il ne voulait absolument pas ordonner à Stewart de passer à l'action contre Lincoln Savings. Il m'a dit d'en parler avec mes supérieurs au Bureau du directeur des affaires juridiques. Ils ont organisé une réunion avec l'adjoint de Stewart, Steve Hershkowitz, qui s'occupait du dossier Lincoln Savings. Cette réunion a été instructive. J'ai dit que Mike Patriarca voulait savoir quand l'OE allait commencer à faire déposer des témoins. Steve a dit qu'il n'allait peut-être prendre aucune déposition et que, de toute manière, ce n'était pas une affaire prioritaire. J'en ai eu le souffle coupé. J'ai répondu à Steve que c'était l'une des grandes priorités du superviseur en chef de cette caisse. Il m'a expliqué que Lincoln Savings n'était pas une priorité parce que cette caisse n'était pas insolvable. « Justement, Steve, nous aimerions qu'elle ne le devienne pas », ai-je répliqué. Il a ajouté que les allégations n'indiquaient pas de problèmes au niveau de l'intégrité de la direction. J'ai rétorqué que des allégations de « bourrage de dossiers »

ont coûté 3 milliards de dollars aux contribuables.

19. Un vrai document de vérification, effectué au moment du prêt, ne pouvait contenir ce type d'informations.

et de documents antidatés avaient sûrement à voir avec l'intégrité. « Ces allégations n'ont pas été prouvées », m'a-t-il dit. « C'est bien pour cela que nous enquêtons », lui ai-je répondu.

Finalement, j'ai dû détacher l'une de mes avocates expérimentées du contentieux, Anne Sobol, pour mener l'enquête (sous le contrôle de Stewart). Elle s'est fait aider par un conseil extérieur. Les dépositions ont révélé une vaste entreprise de fabrication de faux documents antidatés, et ont prouvé le « bourrage de dossiers » sur les obligations pourries. Ce qui a conduit à des renvois au pénal et même à des « plaider coupable ». Mais cette affaire a fait une tout autre impression à Stewart : elle l'a persuadée que j'étais LE « méchant » et que Keating, en un sens, n'était pas si coupable que cela.

J'avais pour ma part acquis la conviction que Stewart était le plus grand obstacle interne à l'accomplissement de notre mission. Je considérais l'OE comme le pays des invertébrés. Patriarca et moi, nous incitions Gray à marginaliser Stewart et à confier l'action répressive à une personne énergique. Mais le mandat de Gray était sur le point de se terminer, et Larry White ne voulait aucun changement majeur de personnel avant l'arrivée du nouveau président, Danny Wall. Gray a choisi de ne rien faire. S'il avait agi, rien de bon n'en serait probablement sorti. Aux yeux de Wall, mes critiques et celles de Gray contre Stewart constituaient les meilleures recommandations possible en faveur de la directrice de l'OE. Le décor était planté pour une vaste guerre civile.

V. LES PATRONS-ESCROCS DU TEXAS RECRUTENT JIM WRIGHT

Introduction

James (Jim) Wright, Jr., est devenu speaker de la Chambre des représentants en 1987. Je vais tenter de lever quelques mystères à son sujet. Comment les deux patrons-escrocs les plus infâmes ont-ils réussi à faire de lui leur allié ? Pourquoi leur est-il demeuré fidèle même quand il est devenu clair que cette attitude allait avoir des effets désastreux pour ses administrés, pour le pays et pour son parti ? Pourquoi, après des décennies d'efforts pour devenir speaker, a-t-il continué à soutenir les patrons-escrocs au prix de l'ambition de toute une vie et au prix de sa réputation ? Comment trois patrons-escrocs et un promoteur immobilier qui avaient tous voté Reagan en 1980 ont-ils amené le démocrate populiste Wright à se faire le champion des riches fraudeurs du parti républicain en passant outre aux mises en garde de ses camarades démocrates ?

L'action de Wright en faveur des patrons-escrocs a eu de lourdes conséquences directes : elle l'a poussé à démissionner dans la honte de la Chambre des représentants ; et, en retardant la fermeture de dizaines de caisses dirigées par des patrons fraudeurs (pour la plupart au Texas), elle a infligé aux contribuables des milliards de dollars de coûts supplémentaires.

Les conséquences indirectes ont été plus énormes encore. Le soutien du speaker aux patrons-escrocs a facilité l'élection de George Bush à la présidence en 1988. Les interventions maladroites de parlementaires en faveur des fraudeurs ont fait oublier les responsabilités de l'administration Reagan-Bush dans le succès des fraudes patronales et la gestation de la débâcle. Les initiatives de Wright ont

joué un rôle crucial dans la décision du successeur de Gray de pratiquer l'apaisement à l'égard de Charles Keating. Et cette décision a elle-même eu de lourds effets : la pire faillite d'une institution financière dans l'histoire des États-Unis, la transformation de la débâcle des caisses d'épargne en scandale politique, la démission dans le déshonneur du successeur de Gray, la suppression du Bank Board et l'enquête éthique d'un Sénat réticent sur les Cinq de Keating. L'intervention du speaker a été un « événement pivot », qui a changé nombre de politiques.

Les arguments de Wright correspondent à la définition classique de la tragédie. L'homme n'était ni intrinsèquement mauvais ni stupide. Il ne savait pas, au départ, que ceux qu'il aidait étaient des escrocs. Ses points faibles étaient ceux des héros tragiques : l'ambition et l'hubris. Son ambition avait été de devenir le speaker de la Chambre, et il fallait être un champion de la collecte de fonds pour y parvenir. L'orgueil de Wright et sa personnalité dominante l'avaient conduit à s'entourer de *béni-oui-oui* et à dédaigner les mises en garde.

Il est capital de déterminer comment les escrocs l'ont amené à défendre leur cause. Notons d'abord qu'ils l'ont fait assez facilement. Le système politique reste vulnérable à ce type de recrutement, et les élus devraient étudier le cas de Jim Wright pour éviter d'être eux-mêmes subornés par de futurs patrons fraudeurs. Deuxièmement, il est important d'examiner les agissements de Wright – et les réactions de ses collègues, de l'administration Reagan et des régulateurs – pour élaborer une théorie cohérente du comportement des élus et des fonctionnaires de l'autorité de contrôle. Les chercheurs se fondent sur la théorie du choix public pour obtenir une analyse « carrée » qui prétend expliquer après coup les actes de ces hauts responsables, mais la théorie du choix public n'aurait pu prédire la conduite que nous décrivons ici. Une théorie qui repose sur des postulats comportementaux *ad hoc* et contradictoires ne sert à rien. Pour que les spécialistes puissent mettre au point des théories viables, il est essentiel d'étudier comment agissent vraiment élus et fonctionnaires dans des épisodes cruciaux.

Puisque John Barry a eu la chance insigne d'accompagner Wright pendant plusieurs mois et à toutes sortes de réunions pour écrire son livre sur le speaker vu des coulisses, il nous est beaucoup plus facile de comprendre ses actes. Barry a écrit un long ouvrage riche

en anecdotes, *The Ambition and the Power* (1989). Notre bonne fortune est d'autant plus grande que Barry est devenu un défenseur acharné du speaker. Comme il le souligne lui-même dans son livre, Wright ne s'entendait qu'avec ceux qui étaient de son avis. Si Barry ne s'était pas identifié aussi complètement à lui, le speaker ne lui aurait jamais parlé si ouvertement. Le livre de Barry rapporte la façon dont Wright lui-même justifiait, à l'époque des faits, ses initiatives en faveur des patrons-escrocs¹.

L'enquête éthique de la Chambre des représentants sur le speaker et celle du Sénat sur les Cinq de Keating sont aussi riches d'enseignements sur l'aide apportée par Wright aux patrons-escrocs du Texas, puis à Keating. L'enquête du Sénat a accordé l'immunité à l'agent principal de ce dernier dans les milieux politiques, Jim Grogan, qui a organisé son entretien de 1988 avec le sénateur Glenn et le speaker Wright et qui a ensuite assisté, le même jour, à la rencontre décisive avec Wall où Keating, jouant la carte du speaker, a amené le président du Bank Board à faire le choix de l'apaisement à son égard. Le témoignage de Grogan sur le speaker a une crédibilité inhabituelle : il est clair qu'il sympathisait sans réserve avec Wright et Keating, et pourtant ses propos les accablent tous les deux.

J'ai participé à la réunion initiale de 1987 avec le speaker et j'ai tenté de faire face à ses interventions en faveur des patrons-escrocs du Texas en 1986 et 1987. Autant dire que j'ai eu des rapports directs avec tous les responsables de l'exécutif et du législatif impliqués dans ces événements. J'ai supervisé la critique finale du Bank Board contre le speaker. La richesse de l'étude de cas s'en trouve accrue, mais le risque de partialité aussi.

1. Je suis juge et partie, mais je pense que le contraste entre les extraits suivants du livre de Barry (1989) révèlent son parti pris fondamental. Le premier évoque Marshall Lynam, le deuxième lieutenant de Wright, et le second me décrit, moi qui critique le speaker : « Grand, mince, une barbe blanche, quelques années de moins seulement que Wright, il gérait ses affaires personnelles et ses services à ses électeurs (p. 72). » « C'était un homme à la barbe touffue dans une ville où la barbe était signe de non-conformisme, un vestige des années 1960 (p. 236). » Quand on soutient Wright, une barbe est... une barbe. Quand on le critique, une barbe est lourde de périls.

UN AMI DANS LE BESOIN... EST BIEN UN AMI, FINALEMENT

Premier paradoxe de cette histoire: c'est une habile manœuvre politique des républicains qui a facilité le recrutement de Jim Wright par les patrons fraudeurs du Texas. Second paradoxe: tout cela n'avait rien à voir avec les caisses d'épargne. En 1984, les républicains ont pris le contrôle du Sénat. Le président Reagan était immensément populaire. Depuis cinquante ans, les républicains n'avaient pratiquement jamais cessé d'être en minorité à la Chambre des représentants. Être minoritaire à la Chambre est en soi insatisfaisant, mais ils avaient aussi le sentiment que les démocrates faisaient tout pour leur pourrir la vie. Or ils commençaient à croire qu'un réalignement historique qui allait peut-être leur rendre la majorité à la Chambre se dessinait. Et ils avaient grande envie d'accélérer ce processus.

En 1985, le chef de la majorité à la Chambre était Jim Wright, et le speaker Thomas « Tip » O'Neill. Celui-ci était en mauvaise santé, et il était clair qu'il allait bientôt prendre sa retraite. On peut considérer que le speaker, sur l'échelle de la puissance des responsables élus, est le deuxième après le président des États-Unis, parce que les règles de la Chambre lui confèrent infiniment plus de pouvoir que celles du Sénat au chef de la majorité sénatoriale. Jim Wright serait bientôt speaker, et il était de notoriété publique qu'il ambitionnait d'être un speaker puissant.

C'est dans cette situation que le président a nommé à la magistrature fédérale le parlementaire Sam Hall, qui représentait à la Chambre une circonscription située à environ 160 kilomètres à l'est de celle de Wright. Ce représentant était démocrate: sa nomination à la magistrature privait donc son parti de l'avantage du sortant, dont il aurait, sans cela, joui dans cette circonscription. Quand un siège devient vacant à la Chambre, il y a une élection partielle pour le pourvoir. L'intention des républicains était de se servir de ce scrutin pour humilier Wright, le chef de la majorité. S'il ne parvenait pas à faire élire un démocrate tout près de chez lui, il ne serait pas un speaker crédible. Les républicains espéraient ainsi le priver du poste de speaker et démontrer publiquement le réalignement du pays sur les thèses de leur parti (Jackson 1988, p. 265; O'Shea 1991, p. 167-169).

Le Texas était un terrain politique fertile pour les républicains. L'ancien gouverneur John Connally avait changé de parti pour

les rejoindre, et l'État se faisait plus conservateur tandis que le parti démocrate devenait plus progressiste. Le parti républicain et ses partisans avaient beaucoup plus de moyens financiers que les démocrates, et ils dépensaient énormément pour cette élection partielle. Dans ce type de scrutin, les candidats ont moins de temps pour se faire connaître des électeurs, ce qui maximise l'importance d'avoir un nom déjà connu et de pouvoir s'offrir d'opéreuses publicités politiques télévisées (comme le prouve la victoire écrasante du gouverneur Schwarzenegger). Le candidat républicain était célèbre: c'était un ancien héros du football universitaire.

Les démocrates cherchaient tout aussi ardemment à faire élire leur candidat, Jim Chapman (Jackson 1988, p. 264-267). Le représentant Tony Coelho, président du DCCC – le Comité démocrate pour les campagnes législatives –, a levé pour lui des fonds en urgence. Comme l'explique Jim O'Shea, le journaliste qui a écrit un livre sur Vernon Savings, l'élection de Chapman créait « l'occasion idéale pour ceux qui cherchaient à se faire bien voir » (1991, p. 167-169). Une occasion que Thomas Gaubert a saisie, même s'il avait voté Reagan en 1980 (Jackson 1988, p. 263). C'était le principal propriétaire d'une caisse d'épargne texane nommée Independent American. Il l'avait pillée si sauvagement qu'elle était totalement insolvable, et le Bank Board lui en avait ôté le contrôle aux termes d'un accord consenti. La loi ne permettait au DCCC que d'apporter à Chapman une petite contribution. Gaubert a créé un comité d'action politique (CAP) en faveur d'un seul candidat pour financer sa campagne.

J'ai décidé de faire la différence. J'ai constitué le CAP, j'ai collecté l'argent. Je suis allé chercher chaque centime qui est entré dans le CAP. J'ai appelé tous ceux que je connaissais (*Washington Post*, 5 mai 1988).

En trois mois, le CAP de Gaubert a collecté 100 920 dollars. Il a précisé le discours qu'il avait tenu pour lever ces fonds:

Je ne sais pas pourquoi vous ne vous mêlez pas de leurs affaires [des élus]; ils se mêlent des nôtres tous les jours [...]. Faire un don vous ouvre la porte. [...] Cela vous donne la possibilité d'être écouté quand vous avez un problème (*ibid.*).

Qui étaient les patrons et cadres des caisses d'épargne qui versaient ces contributions à son CAP? Une bande infâme des pires

patrons-escrocs des caisses texanes, parmi lesquels Don Dixon de Vernon Savings (un républicain), John Harrell de Commodore Savings et Ed McBirney de Sunbelt Savings (*ibid.*; O'Shea 1991, p. 167-169). Le boniment de Gaubert à l'intention de ces propriétaires criminels était encore plus cru, puisqu'il évoquait sa propre expérience face à la supervision du Bank Board :

Regardez ce que me fait ce fils de p... Vous serez les prochains. Si nous ne chassons pas ces sales fachos, ils vont détruire tout le secteur (*Washington Post*, 5 mai 1988).

Le « fils de p... », c'était Gray, bien sûr. Et ces caisses d'épargne faisaient souvent des contributions politiques illégales : elles ordonnaient à leurs salariés de verser l'argent en leur nom personnel, puis les remboursaient (Jackson 1988, p. 274-275; O'Shea 1991, p. 203-207). Du début de l'année 1985 au milieu de l'année suivante, les dons des mêmes caisses au DCCC ont approché les 200 000 dollars (*Washington Post*, 5 mai 1988). « Il incombait à Vernon Savings de graisser les rouages de la politique américaine », explique Don Dixon (O'Shea 1991, p. 206). En fait, il est probable que le CAP de Gaubert était dans l'illégalité totale, parce qu'il a donné à Chapman beaucoup plus d'argent que le montant autorisé; il n'en aurait eu le droit que s'il avait été entièrement indépendant du DCCC, ce qui n'était pas le cas (Jackson 1988, p. 266). L'aptitude de Gaubert à convaincre tant de caisses d'effectuer des versements à son CAP est d'autant plus impressionnante que la réglementation des caisses d'épargne n'était pas en cause dans l'élection partielle.

Chapman a été élu, d'extrême justesse. Wright est devenu speaker et Coelho *whip* démocrate – chef de la majorité – à la Chambre grâce à ses succès dans la collecte de fonds. Gaubert, qui faisait figure de héros, serait désormais un proche de Wright comme de Coelho. Les patrons-escrocs et lui-même avaient fait preuve d'une grande subtilité stratégique et tactique. Gaubert avait repéré un enjeu absolument crucial pour le parti, et pour Coelho et Wright personnellement. Il était intervenu au moment où les deux hommes étaient désespérément « dans le besoin ». Et il avait été efficace.

Le plus effrayant dans ce recrutement, c'est qu'il n'a coûté aux patrons-escrocs que 100 000 dollars, une misère. Sous la houlette de Gaubert, l'insolvabilité d'Independent American s'aggravait d'un

million de dollars environ par jour ouvrable; il ne lui fallait donc que quelques minutes pour perdre l'équivalent des 5 000 dollars versés par sa caisse dans cette contribution globale de 100 000 dollars. D'où ma plaisanterie la plus courante: le meilleur retour sur investissement des fraudeurs vient toujours de leurs contributions aux campagnes électorales.

Les dons réunis par Gaubert aidaient deux hommes politiques en vue et en pleine ascension dans un moment de détresse, mais ils avaient aussi quatre autres caractéristiques importantes. La première est si fondamentale que nous avons tendance à l'oublier. Pour Jim Wright, il ne s'agissait pas de patrons-escrocs, mais d'honorables hommes d'affaires. Ces caisses d'épargne et leurs propriétaires avaient l'apparence de la légitimité: c'est parce qu'elle se cache derrière une fausse façade que la fraude patronale est si efficace. La deuxième est que ces contributions avaient aidé le parti démocrate et pas seulement des responsables à titre individuel; le parti était donc à présent redevable à l'égard des patrons fraudeurs du Texas.

Troisièmement, les fraudeurs n'avaient rien demandé en échange de leur contribution; c'est pourquoi il leur était utile que la réglementation des caisses d'épargne ne fût pas en cause dans cette élection. Les contributeurs donnaient ainsi l'impression d'appartenir à la catégorie idéale de ceux qui soutiennent financièrement des candidats parce qu'ils croient en leur politique.

La quatrième caractéristique était l'absence de toute contribution rivale susceptible de faire contrepoids à cette dette politique à l'égard de Gaubert et des patrons-escrocs. À en croire les théories des politologues, les contributions politiques auraient moins d'influence que ne l'imagine l'opinion parce qu'elles s'annulent souvent entre elles. Si l'association professionnelle des grandes banques et sa rivale, l'association des petites banques, soutiennent toutes deux un élu, ni l'une ni l'autre n'aura une emprise décisive sur ses décisions quand leurs intérêts s'opposent. Le Bank Board ne pouvait évidemment pas verser de contributions aux campagnes électorales. Les patrons fraudeurs maximisaient donc leurs moyens de pression politiques dans leurs différends avec lui – et avec le Bank Board de Gray, ils étaient en désaccord sur tout.

L'habile tactique (illégal, certes) de Gaubert a fait échouer l'habile manœuvre républicaine qui visait à empêcher Jim Wright de devenir speaker. Wright et Coelho sont sortis de l'élection partielle

plus puissants et plus respectés : ils étaient bien partis pour devenir les patrons de la Chambre des représentants et ils le devaient à la confédération de patrons-escrocs de Gaubert. Quel élu ne ressentirait pas une intense gratitude dans cette situation ?

THOMAS GAUBERT

Wright et le parti démocrate ont récompensé Gaubert en le nommant président des finances du DCCC ; son ambition était de devenir président du Comité national démocrate (DNC) (Jackson 1988, p. 263). Lorsqu'un candidat est élu à la présidence des États-Unis, il est de tradition que le chef de son parti obtienne un ministère ou une ambassade de premier plan.

À la fin de l'année 1984, le Bank Board avait contraint Gaubert à abandonner le contrôle quotidien d'Independent American. Au milieu de l'année suivante, l'autorité de contrôle voulait obtenir contre lui un *removal and prohibition order* – une injonction de « retrait » (de ses fonctions) et d'« interdiction » (d'exercer) – pour l'empêcher à jamais de revenir dans la profession. Gaubert savait que le groupe de travail sur la fraude de Dallas se préparait à le faire inculper. La caisse d'épargne qui lui appartenait était très loin d'être solvable, et la nouvelle direction nommée par la FHLB-Dallas préparait contre lui un procès gigantesque. Il avait compris que, si le Bank Board ne le libérait pas de l'injonction de « retrait et interdiction » et ne lui rendait pas le contrôle d'Independent American, sa fortune et ses ambitions d'accéder à de hautes fonctions politiques étaient condamnées. Gaubert était fortement incité à rechercher un soutien politique lors de l'élection partielle de 1985 (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 241).

Il cultivait là un terrain fertile qui avait déjà été labouré. Les règles sur la croissance et les investissements directs que Gray avait proposées en 1984 avaient galvanisé la résistance des patrons-escrocs texans et californiens. La même année, Durward Curlee, ancien haut responsable de la Ligue du Texas, avait constitué un groupe composé des pires caisses d'épargne de cet État pour combattre la rereglementation (O'Shea 1991, p. 102, 165-167). Ce groupe se réunissait tous les mois pour définir sa stratégie. Il se concentrait essentiellement sur le lobbying auprès des élus du Texas au

Congrès. La délégation texane était nombreuse et particulièrement puissante. Elle avait à sa tête les sénateurs Phil Gramm (républicain) et Lloyd Bensten et le représentant Jim Wright (démocrates). En 1986, le sénateur Gramm recommanda la nomination de Curlee au Bank Board (*National Thrift News*, 26 mai 1986). Elle aurait été aussi désastreuse que celle de Lee Henkel. Que l'administration ait préféré l'homme de Keating au candidat d'un sénateur républicain de premier plan montre assez l'influence extraordinaire du patron-escroc à la Maison-Blanche.

1986 : UNE ANNÉE DE CRISE POUR LES PATRONS FRAUDEURS ET LE BANK BOARD

En 1986, les patrons fraudeurs voulaient désespérément chasser Gray et faire abroger ses initiatives. Les plus désespérés étaient ceux du Texas et de Californie. Les coups pleuvaient sur eux. Les conséquences de la règle limitant la croissance commençaient à se faire sentir. Sans croissance, les pyramides de Ponzi s'apprêtaient à mourir.

Le Bank Board avait considérablement gonflé ses effectifs, en particulier au Texas. La FHLB-Dallas avait recruté plus de 100 nouveaux inspecteurs, et le Bank Board avait transféré temporairement au Texas 250 inspecteurs affectés à d'autres districts.

La direction du Bank Board s'était nettement améliorée. L'arrivée de Joe Selby à Dallas et celle de Mike Patriarca à San Francisco avaient instantanément renforcé ces institutions. Déjà à la pointe en matière de fermeture des caisses à problèmes sous la direction de son président James Cirona et de son vigoureux superviseur Charles Deardorff, la FHLBSF ciblait désormais celles dirigées par des escrocs et en reprenait en main un nombre record. Selby était confronté à une crise d'une tout autre ampleur que Patriarca, et il a donc fallu beaucoup plus de temps à la FHLB-Dallas pour commencer à déloger ses patrons-escrocs.

Toutefois, pour prendre le contrôle des caisses fraudeuses, la FSLIC devait dépenser ses fonds, terriblement limités. Fin 1986, il lui en restait très peu.

En 1986, le Bank Board et l'administration Reagan avaient proposé de recapitaliser la FSLIC (c'est-à-dire de lui consentir un prêt,

afin qu'elle ait davantage de liquidités pour fermer les caisses dirigées par des fraudeurs). Les patrons-escrocs ont compris que cette recapitalisation allait apporter les fonds nécessaires pour les mettre hors jeu. C'est ce que Taggart, l'ancien commissaire du CDSL, explique dans une lettre du 4 août 1986 où il presse Donald Regan de destituer Gray :

[Les initiatives de Gray auront] probablement un impact très négatif sur la capacité de notre parti à lever des fonds de campagne bien nécessaires dans les élections qui viennent. Beaucoup de ceux qui ont ardemment soutenu l'administration ont des intérêts dans des caisses d'épargne que le FHLBB est en train de fermer. [...]

Beaucoup pensent, dans la profession, que les 250 inspecteurs fédéraux supplémentaires affectés temporairement au Texas ont été positionnés dans l'attente du vote du projet de loi sur la recapitalisation [...]. S'il est approuvé, la FSLIC disposera de fonds suffisants pour [...] fermer des caisses. [...] On prévoit déjà qu'un nombre important de ces inspecteurs « prêts » seront ensuite transférés en Californie. [...] Les caisses généralement visées par des mesures de retrait de leurs dirigeants ou de prise de contrôle sont souvent des établissements à actionnaire unique [...] [qui] sont extrêmement rentables et ont connu une croissance importante au cours des trois à cinq dernières années (U.S. House Banking Committee 1989, 3, p. 630-634).

Le Bank Board devenait beaucoup plus strict : il avait supprimé, par exemple, la plupart des principes de comptabilité réglementaire créatifs. Les régulateurs avaient reçu de nouveaux pouvoirs. La règle sur la classification des actifs était entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1986. De l'arrivée de Selby en mai 1986 à la fin de cette même année, la FHLB-Dallas avait lancé plus de 100 opérations de supervision (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 256). Mesures répressives contre les infractions, actions en responsabilité civile contre des directeurs et des cadres, enquêtes criminelles : toutes ces initiatives se multipliaient rapidement.

Plusieurs facteurs expliquaient l'excès massif de l'offre dans l'immobilier de bureau au Texas : la loi fiscale de 1981 ; les incitations perverses (autrement dit frauduleuses) à poursuivre l'octroi de prêts ADC malgré l'engorgement du marché ; et enfin l'effondrement des cours du pétrole. Le vote de la loi de réforme fiscale

de 1986 et la répression des patrons-escrocs des caisses d'épargne locales ont fait éclater la bulle immobilière texane.

La goutte d'eau qui a fait déborder le vase a été la décision de la FHLB-Dallas de placer la première caisse massivement fraudeuse du Texas, Western Savings de Gatesville, dans le cadre du « programme de tutelle de la gestion » (le *management consignment program*, MCP). Il s'agissait d'une caisse de 2 milliards de dollars criblée de fraudes, qui a fini par coûter plus d'un milliard de dollars au contribuable. Il était clair que les nouveaux gestionnaires du MCP au Texas, comme leurs homologues l'avaient fait dans les caisses en faillite de Californie, allaient découvrir des pertes massives et une fraude omniprésente une fois le contrôle des établissements pris, et en excluraient les équipes initiales. On pouvait être tout aussi certain de ce qui allait suivre : une vague de renvois devant la justice et de procès criminels. Les patrons-escrocs du Texas avaient raison de s'inquiéter : Dallas – cas unique – avait constitué un groupe de travail spécial sur la fraude financière, fort de 100 professionnels, créé pour riposter à la vague d'escroqueries.

Le Texas avait plus de patrons-escrocs que tout autre État. Si la recapitalisation de la FSLIC était votée, Gray et Selby allaient priver de leurs ressources matérielles et de leur réputation des centaines de dirigeants et de cadres des caisses fraudeuses, sans parler des emprunteurs qui se mettaient en défaut de paiement. Des milliers de cadres non criminels des caisses d'épargne haïssaient Gray, eux aussi. La « Ligue », organisation professionnelle des caisses d'épargne, reflétait l'hostilité de l'écrasante majorité de ses membres à son égard. La profession exérait la reréglementation. La perspective d'une supervision rigoureuse, effectuée par des agents recrutés dans l'Office of the Comptroller of the Currency (OCC) pour la dureté dont ils avaient fait preuve, semait la panique. Depuis plus de cinquante ans, le secteur s'efforçait d'empêcher l'octroi aux inspecteurs de toute liberté de décision sérieuse. Voici que la règle sur la classification des actifs leur en donnait une, assez substantielle. C'est dans ce contexte que l'administration Reagan a introduit au Congrès le projet de loi sur la recapitalisation de la FSLIC.

1986 : LA RECAPITALISATION DE LA FSLIC

UN PLAN BÂTARD EXPOSE LE BANK BOARD AU CHANTAGE

Les mécanismes du projet de recapitalisation de la FSLIC sont complexes, et ne sont pas nécessaires pour comprendre la lutte dont il a été l'enjeu. Il suffit de savoir que l'administration Reagan avait imposé à ce plan deux contraintes absolues qui allaient forcément créer de graves problèmes. La première: le département du Trésor ne donnerait pas un centime pour aider la FSLIC. C'était une exigence fondamentale de l'exécutif – point final. Les fonds devaient provenir intégralement de la profession. La seconde: pas un centime dépensé ne devait être comptabilisable comme une dépense budgétaire fédérale; autrement dit, l'ensemble du projet devait être « hors budget ».

Les objectifs étaient, premièrement, d'empêcher la crise des caisses d'épargne de devenir un problème que les démocrates pourraient exploiter dans la campagne présidentielle de 1988, et, deuxièmement, d'accroître modestement les fonds de la FSLIC pour qu'elle puisse fermer davantage de caisses sous la coupe de patrons-escrocs. La recapitalisation a atteint brillamment le premier objectif, mais pour des raisons totalement imprévues. L'idée était de prévenir l'effondrement de la FSLIC. Les comptes publics étaient sur le point de la déclarer insolvable (à juste titre). Si la population prenait peur, une panique bancaire nationale aurait pu voir le jour, et elle aurait pu détruire les chances électorales de George Bush. Nul ne prévoyait que les patrons-escrocs allaient faire à Bush un inestimable cadeau politique en recrutant le speaker Wright pour les aider à mettre un terme à la recapitalisation.

La recapitalisation n'a pas atteint son second objectif pour des raisons tout aussi imprévues. Les patrons fraudeurs et la « Ligue » se sont alliés pour empêcher le vote du projet de loi sous le mandat de Gray. Celui-ci n'a donc jamais reçu le moindre centime supplémentaire pour accélérer les fermetures de caisses dirigées par des escrocs. Son successeur, Danny Wall, a décidé de ne pas utiliser les modestes fonds que la FSLIC a finalement reçus dans le cadre de la recapitalisation pour fermer les pires caisses fraudeuses. Nous verrons au chapitre 8 pour quelles raisons il a pris cette décision.

Le plan consistait à prendre quelques milliards de dollars au secteur (sur le capital des FHLB – les FHLB appartenaient aux caisses d'épargne) et à les utiliser comme levier pour emprunter des fonds. Le projet de loi allait créer une nouvelle entité qui emprunterait 15 milliards de dollars en vendant des bons. Le revenu supplémentaire total serait de 15 milliards de dollars sur cinq ans. Il s'ajouterait aux recettes des primes annuelles de la FSLIC, qui s'élevaient à 2,3 milliards de dollars environ. La dette de 15 milliards de dollars serait remboursée sur plusieurs décennies avec les gains d'investissement des capitaux pris aux FHLB (pour contribuer à la « défaisance² » de la dette) et une partie des primes d'assurance de la FSLIC, qui irait à la nouvelle autorité émettrice des bons et non au fonds de la FSLIC.

Ce plan avait cinq défauts évidents. D'abord, il était loin de fournir à la FSLIC assez d'argent pour lui permettre de fermer les caisses d'épargne en faillite. Deuxièmement, il exigeait que l'autorité de contrôle et l'exécutif camouflent l'ampleur de la crise: si le public connaissait la véritable dimension de l'insolvabilité du secteur, donc du fonds de la FSLIC aussi, il n'achèterait pas les bons de recapitalisation et le plan s'effondrerait. Le camouflage prolongé de la crise a donc conduit l'administration Reagan à concevoir un plan fondé sur l'idée de tromper les investisseurs. Projet sans principes et voué à l'échec, sauf si les marchés étaient terriblement inefficaces. Les hauts responsables de l'administration qui ont conçu ce plan croyaient pourtant dur comme fer à l'hypothèse des marchés efficients.

Le troisième défaut était clair: c'était pour l'État fédéral une façon très coûteuse d'emprunter de l'argent. Le Trésor aurait pu le faire à un taux d'intérêt bien inférieur. Pour cela, il aurait fallu intégrer le programme au budget. Le plan était donc un pur transfert de revenu des contribuables aux sociétés financières spécialisées dans les transactions sur les titres. Or, les hauts responsables de l'administration Reagan qui l'avaient conçu venaient de ces sociétés.

Le plan exigeait que le secteur des caisses d'épargne paie sur une vingtaine d'années 15 milliards de dollars de plus. Mais ce chiffre sous-estimait l'effet de la recapitalisation sur la partie saine de la

2. La « défaisance » est une opération où un emprunteur cède simultanément une dette et un portefeuille d'actifs de très bonne qualité à une société spécialement créée pour l'occasion, dite « structure de défaisance ». Les actifs garantissent que la dette sera remboursée [NdT].

profession. Plus de 600 caisses d'épargne étaient insolvable sur la base de la valeur de marché en 1986. Il n'y avait aucune augmentation nette des fonds de la FSLIC quand une caisse insolvable lui payait une prime d'assurance. C'était une opération blanche. Chaque dollar qu'une caisse insolvable versait à la FSLIC augmentait les avoirs de celle-ci d'un dollar et ses dettes (éventuelles) d'un dollar. Autant dire que l'ensemble du revenu supplémentaire que le plan entendait fournir à la FSLIC devait venir des caisses solvables. Un millier de caisses d'épargne étaient solvables, mais gravement sous-capitalisées. Du point de vue de la FSLIC, augmenter leurs primes d'assurance était encore pire qu'une opération blanche : cela risquait de les acculer à la faillite et d'imposer ainsi à la FSLIC des coûts sérieux. Les mille caisses d'épargne restantes avaient en général des fonds propres tout juste suffisants. Mais ils risquaient de devenir insuffisants à cause de la disposition du plan qui prévoyait de prélever du capital aux FHLB pour aider à rembourser les bons. Il y avait ici un effet de rétroaction du troisième défaut : tout ce qui alourdissait le coût de l'emprunt des fonds serait à la charge des sociétés saines du secteur.

L'administration savait que son plan avait ces quatre défauts. Mais elle n'avait pas repéré le dernier, le plus important. Ce plan maximisait les risques de voir les *high-fliers* et les caisses traditionnelles faire cause commune pour le mettre en échec. En général, les caisses traditionnelles et celles de « haut vol » se vouaient un solide mépris mutuel. C'est ce qui avait miné leur aptitude à travailler ensemble pour barrer la route à la reréglementation de Gray. Il était certain que les *high-fliers* s'opposeraient au plan ; les caisses traditionnelles savaient quant à elles qu'elles auraient à supporter le coût du plan, et les plus capables de leurs PDG savaient que le projet de loi serait très loin de couvrir l'insolvabilité réelle de la FSLIC. Un énorme renflouement fédéral de celle-ci était inévitable, et le vainqueur de la présidentielle de 1988, quel qu'il soit, se verrait probablement dans l'obligation de le proposer : ce serait l'une de ses premières initiatives. Si la « Ligue » parvenait à écarter, à retarder ou à réduire ce plan de recapitalisation de la FSLIC, ce seraient les contribuables qui auraient à supporter les coûts du renflouement des *high-fliers*.

Il y a fort peu d'arguments en faveur d'un tel plan, sauf un : c'était vraiment le meilleur (ou le moins mauvais) que Gray pouvait amener l'administration Reagan à soutenir, et sans son soutien, la cause était désespérée. Je n'ai pas participé à l'élaboration du projet, mais

avec les contraintes posées par l'administration je n'aurais pas pu faire mieux. Une bonne politique publique aurait exigé l'injection immédiate de dizaines de milliards de dollars venus du Trésor.

Ce qu'aucun de nous au Bank Board n'a compris, c'est à quel point l'autorité de contrôle s'exposait au chantage en cherchant à faire recapitaliser la FSLIC. L'insistance de l'administration Reagan pour maintenir la débâcle hors budget n'est pas totalement responsable de cette vulnérabilité. Même si l'exécutif avait prévu de faire financer la FSLIC par le Trésor, il aurait été nécessaire que le Congrès autorise ce renflouement en votant une loi. Les patrons-escrocs et leurs clients politiques auraient donc pu essayer de prendre cette loi en otage pour contraindre le Bank Board à mettre la pédale douce sur les fraudes. Cela dit, il nous aurait été plus facile de résister au chantage si l'administration avait accepté que le plan figure au budget.

Les arguments les plus forts en faveur de la recapitalisation de la FSLIC étaient clairs : le secteur était en crise ; le fonds de la FSLIC était insolvable, et de très loin ; plus longtemps les caisses tenues par des patrons-escrocs resteraient en activité, plus lourdes seraient les pertes qu'elles infligeraient aux contribuables. Mais nous ne pouvions pas donner ces raisons, puisque l'administration Reagan tenait absolument à camoufler l'insolvabilité massive du secteur et de la FSLIC.

Politiquement, il eût été beaucoup plus dangereux pour un parlementaire de prendre en otage la recapitalisation de la FSLIC si l'exécutif et le Bank Board avaient dit clairement que nous étions en passe d'être submergés par une vague de faillites. Si l'administration Reagan avait évoqué ouvertement la gravité de la crise et l'éminente contribution qu'y apportaient les patrons-escrocs, il est probable qu'aucun membre du Congrès ne se serait allié avec une caisse d'épargne, peut-être fraudeuse, pour bloquer la recapitalisation de la FSLIC. Je suis persuadé que ni le speaker ni les Cinq de Keating n'auraient agi comme ils l'ont fait si l'exécutif avait exposé publiquement l'ampleur de la crise et ses véritables causes. Malheureusement, l'administration Reagan était totalement hostile à cette démarche.

Recapitaliser la FSLIC n'avait de sens que si celle-ci se trouvait dans une situation désespérée. Quelqu'un pouvait-il penser, à cette date, qu'il n'y avait aucun problème réel ? Cela paraît aujourd'hui

impossible, mais c'est trop privilégié ce que nous apprend le recul. Le Congrès traite quotidiennement avec des dirigeants d'organisme public qui exagèrent leurs difficultés pour obtenir une hausse de leur budget. La « Ligue », elle, proclamait en toute occasion qu'il n'y avait en réalité aucune difficulté sérieuse imposant de recapitaliser la FSLIC. Quand les administrations publiques hurlent à la crise, le Congrès les regarde avec un scepticisme souvent justifié. Nous n'avions qu'un seul moyen de le convaincre que nous étions vraiment en crise : dire clairement que la situation était complètement désespérée. Et cela maximisait les moyens de pression de tout cacique du Congrès prêt à exploiter la position de faiblesse que traduisait inévitablement notre désespoir.

GEL AU SÉNAT

Au départ, la recapitalisation de la FSLIC faisait très bonne figure dans les deux Chambres. Elle n'était pas perçue à l'origine comme un projet de loi controversé ; elle avait le soutien de l'exécutif ; et elle n'était l'enjeu d'aucune lutte entre partis. Le GAO, l'organisme d'audit et de conseil du Congrès, soutenait vigoureusement le texte³. Sa prise en considération fut rapide, les votes préliminaires favorables et l'opposition pratiquement inexistante. La « Ligue » – une fois n'est pas coutume – se montrait lente à formuler une position sur la recapitalisation de la FSLIC et à mobiliser sa puissante légion de lobbyistes et de contributeurs.

Le président du Comité des opérations bancaires du Sénat (*Senate Banking Committee*), William Proxmire, voulait rendre explicite l'autorité statutaire du Bank Board de restreindre les pouvoirs des caisses d'épargne sous charte d'État en matière d'investissements directs. Cette initiative aurait privé Keating de son meilleur argument contre cette règle. À l'instigation du patron-escroc, le sénateur Alan

3. Le GAO avait effectué une série d'études qui démontraient l'omniprésence de la fraude et des pratiques internes abusives dans les faillites les plus graves, et l'aptitude des patrons-escrocs à obtenir l'opinion sans réserve de l'un des Huit Grands. Il critiquait, à juste titre, la faiblesse caractéristique du bilan du Bank Board dans ses diverses missions : réglementer, superviser et faire respecter les règles. Le GAO avait une excellente réputation au Congrès.

Cranston gela la recapitalisation de la FSLIC pour barrer la route au projet de Proxmire⁴.

MISE EN ATTENTE PAR WRIGHT À LA CHAMBRE

Le Comité des opérations bancaires de la Chambre approuva, par 47 voix contre 1, la recapitalisation de la FSLIC. Suite à la lettre de Gray qui soulignait l'urgence du vote de ce projet de loi, le président de ce comité, Fernand St Germain, l'avait inscrit à un calendrier spécial, le « *suspension calendar* ». Cette procédure suspend les règles normales de la Chambre des représentants pour permettre l'examen rapide de mesures non controversées. La Chambre devait se prononcer sur le projet de loi en séance plénière le 29 septembre 1986 : la date avait été annoncée publiquement. Mais la décision de Wright de mettre le projet de loi en attente empêcha ce vote (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 208).

Cette décision de Wright prend sa source dans un obscur différend au sujet d'un grand promoteur immobilier insolvable du Texas, Craig Hall. Ce litige n'était toutefois qu'une petite composante d'un

4. Jusqu'à une date très récente, tout sénateur pouvait paralyser secrètement n'importe quel projet de loi. Il y avait des moyens de se débarrasser du gel, mais c'était un obstacle majeur. La pratique n'était pas courante, car elle pouvait entraîner de désastreuses représailles d'autres sénateurs. Le gel par Cranston de ce projet de loi d'importance nationale montre assez combien Keating jugeait essentiel d'empêcher la recapitalisation de la FSLIC et la mesure envisagée par Proxmire, et combien Cranston était redevable à Keating. Le gel étant secret, le Bank Board ne s'en était même pas rendu compte, et quand il en a pris conscience, il était beaucoup trop tard.

Cranston n'était pas le seul sénateur à vouloir barrer la route à la recapitalisation de la FSLIC. David Pryor, sénateur de l'Arkansas, avait aussi mis « en attente » le projet de loi. Il en avait informé Gray le 3 octobre 1986 : « Les responsables de caisses d'épargne de mon État ont attiré mon attention sur ce qui apparaît comme un système de harcèlement délégué. [...] Pour que le Bank Board reçoive du Congrès l'autorisation de recapitaliser, il faut d'abord que vous nous certifiez que vos moyens de supervision seront utilisés de façon juste et efficace. [...] J'ai mis "en attente" le projet de loi de recapitalisation au Sénat et je désire recevoir l'assurance que vous allez corriger les abus qui ont eu lieu en Arkansas et dans d'autres États. J'ai été heureux d'apprendre que vous avez discuté de ce problème avec le chef de la majorité à la Chambre [James Wright] » (Mayer 1990, p. 232).

La lettre de Pryor est typique du comportement des élus qui intervenaient auprès du Bank Board pour le compte des patrons-escrocs (endémiques en Arkansas) : elle ne pose aucune question, déclare l'accusé coupable et prononce la sentence. Mais elle est aussi très particulière, car, dans l'un des tours espionnes dont le destin a le secret, Pryor a fini au Comité d'éthique du Sénat où il a enquêté sur l'intervention analogue des Cinq de Keating pour le compte de Charles Keating. Les cinq sénateurs ne pouvaient pas se plaindre de ne pas être jugés par leurs pairs !

effort général des patrons-escrocs du Texas pour amener Wright à extorquer des concessions à Gray en lui faisant du chantage sur le projet de recapitalisation de la FSLIC.

Pour atteindre Wright, les patrons fraudeurs et leurs alliés ont utilisé deux méthodes qui se renforçaient l'une l'autre et donnaient plus de crédibilité à leur thèse, à première vue absurde : c'était la sévérité injustifiée de la réglementation qui avait provoqué la crise des caisses d'épargne au Texas. Il eût été très facile de défendre la thèse opposée – le laxisme du Bank Board sous Pratt était notoire. Mais un gros mensonge peut apporter un gros succès.

Le DCCC, dirigé par Coelho avec Gaubert comme président des finances, a été la première voie d'accès des patrons-escrocs auprès du speaker. Coelho, qui manœuvrait habilement, n'a jamais appelé lui-même l'autorité de réglementation. Il s'est servi de Wright pour faire cette basse besogne. Les patrons-escrocs allaient voir Coelho et obtenaient un rendez-vous avec Wright. Ils pouvaient être reçus à tout moment par Coelho en passant par Gaubert.

CRAIG HALL

Dans l'intervention de Wright sur la question des caisses d'épargne, Craig Hall a été le joker. Il était atypique, à la fois par sa personnalité et par la façon dont il avait contacté le puissant élu démocrate.

Il soutenait Reagan, mais il avait versé une grosse contribution au DCCC peu avant sa rencontre avec Wright (O'Shea 1991, p. 227). Barry souligne assez rapidement dans son livre qu'une source majeure du pouvoir de Wright à la Chambre était son aptitude à faciliter l'élection d'autres démocrates. Cette aptitude reposait de plus en plus sur la collecte de fonds, *via* Coelho et le DCCC. Bien que Hall ait eu recours aux services d'Akin-Gump, le premier cabinet de lobbying démocrate du pays, il n'avait pas réussi à rencontrer Wright, indique aussi Barry (1989, p. 217), jusqu'au jour où un neveu d'un vieil ami du dirigeant politique avait mis les deux hommes en contact.

Hall a été le seul bénéficiaire de prêts des caisses d'épargne en faveur duquel Wright est intervenu personnellement auprès du Bank Board. C'était un très gros emprunteur – les prêts que lui avaient

consentis des caisses comme Westwood Savings en Californie avoisinaient le milliard de dollars – et un promoteur renommé de grands complexes résidentiels. Au début de l'année 1986, il était totalement insolvable et n'avait pas les liquidités nécessaires pour payer le service de sa dette. En situation de défaut de paiement, il a tenté de monter une « restructuration de prêts⁵ ». Les emprunts de Hall et d'autres prêts ADC ont provoqué la faillite de Westwood Savings, une caisse fraudeuse. Le Bank Board l'a intégrée à son programme MCP. La nouvelle direction de Westwood, après étude approfondie des documents et vifs débats, a fini par conclure que la restructuration proposée par Hall allait aggraver la situation de la caisse. Son « représentant spécial », Scott Schultz, un agent de la FHLBSF, a informé l'intéressé de cette décision.

Westwood a donc refusé la proposition de Hall et l'a attaqué en justice pour obtenir le remboursement de sa dette. Hall s'est tourné vers Wright. Ce dernier et d'autres élus du Congrès ont fait connaître leurs objections à Gray. (Sombre présage : Danny Wall, le futur successeur de Gray, était l'auteur d'une de ces lettres de protestation, qu'il avait écrite au nom de son patron, le sénateur Jack Garn.) Mais l'intervention de Wright en faveur de Hall a été sans équivalent. Il a fait des efforts répétés pour que Gray oblige Westwood à restructurer sa dette. Nous avons livré un tenace combat d'arrière-garde, la FHLBSF et moi, contre cette exigence. Shannon Fairbanks, chef de cabinet de Gray, conseillait de céder : elle soutenait que la recapitalisation de la

5. C'est une pratique courante, où les créanciers acceptent de réduire les taux d'intérêt et d'accorder des délais de paiement. Les règles de la comptabilité PCGA à l'époque (FAS 15) étaient extraordinairement faciles à violer. Le créancier qui approuvait une « restructuration de dette en difficulté » (TDR) n'avait pas à reconnaître immédiatement la perte. (Quand un créancier accepte de réduire le taux d'intérêt et de différer le paiement, il subit une perte économique immédiate et réelle.) Ce traitement selon les PCGA était, bien sûr, fort séduisant pour les caisses d'épargne : elles auraient dû s'avouer insolubles si elles avaient déclaré l'emprunteur en défaut de paiement et envisagé la saisie. En revanche, si elles choisissaient la voie de la restructuration, elles pouvaient remettre à plus tard la reconnaissance de leurs pertes et se prétendre encore solvables.

Le Bank Board n'avait pris le contrôle que d'une seule des caisses d'épargne qui avaient prêté à Hall, Westwood Savings, mais c'était le « prêteur principal » de Hall, et elle avait vendu des « participations au prêt » à 29 autres caisses. Celles-ci souhaitaient vivement accepter la TDR et cherchaient désespérément à empêcher toute poursuite contre Hall. Puisque les autres participants au prêt étaient favorables à la restructuration, se disait Wright, les objections de Westwood Savings étaient nécessairement irrationnelles.

FSLIC était notre priorité absolue et que Wright pouvait empêcher son adoption. Je rétorquais qu'en cédant nous ne ferions qu'encourager de nouveaux chantages. Gray hésitait; il espérait manifestement que quelqu'un trouverait une base défendable sur le plan des principes pour donner satisfaction à Wright. Celui-ci a rendu le débat sans objet en mettant en attente le projet de loi de recapitalisation. Gray a estimé qu'il n'avait plus le choix. Il a cédé, et Wright a levé sa mise en attente⁶.

6. Barry (1989, p. 217) éclaire à la fois l'argument central de Hall sur les vertus de l'indulgence et les raisons pour lesquelles Wright (et Barry) l'ont accepté et adopté. Il écrit ces lignes comme s'il s'agissait d'un énoncé factuel: « La faillite [de Hall] inonderait le marché immobilier du Texas, déjà déprimé, de dizaines de milliers d'immeubles en copropriété. Ce qui aggraverait la baisse des valeurs immobilières et pourrait déclencher une vraie dépression au Texas. »

Hall était en faillite. C'était un fait, indépendamment de la décision des parties de dire ou ne pas dire qu'il l'était. Il ne pouvait pas payer ses dettes quand elles arrivaient à échéance, et elles dépassaient considérablement ses avoirs. La restructuration aurait réduit ses problèmes de liquidités et retardé sa déclaration de faillite, mais il aurait fini par la faire (et c'est bien ce qui s'est passé). Ses immeubles n'allaient pas inonder le marché au moment où il déclarerait sa faillite: ils se trouvaient déjà sur le marché immobilier du Texas. En acceptant la restructuration, on a aggravé l'engorgement du marché puisqu'on a permis à Hall d'achever la construction de nouvelles unités, et on a provoqué une chute des prix immobiliers encore plus forte qu'elle ne l'aurait été si Westwood l'avait contraint à déclarer sa faillite en 1986.

Wright croyait les experts de Hall quand ils lui disaient que sa faillite « allait détruire 29 caisses d'épargne » (Barry 1989, p. 218). En réalité, ces caisses avaient déjà sombré, et la restructuration de leurs prêts respectifs entérinait leur propre faillite. Ces restructurations, ainsi que les initiatives de Wright pour bloquer la recapitalisation de la FSLIC, ont retardé la prise de contrôle des 29 caisses d'épargne en faillite; elles ont donc considérablement accru les pertes pour les contribuables et les dégâts pour l'économie texane.

L'engorgement de l'immobilier du Texas s'est considérablement aggravé en 1987-1988, justement parce que Wright a retardé la fermeture de tant d'établissements dirigés par des escrocs (dont beaucoup des 29 caisses qui finançaient Hall). La nomination d'administrateurs fédéraux pour ces 29 caisses en 1986 aurait abouti à des actions en justice du même type contre d'autres emprunteurs en défaut de paiement et aurait obligé des dizaines d'autres caisses fraudueuses du Texas à se déclarer insolvables. Cela aurait contribué à détruire la guirlande des patrons-escrocs qui ne cessaient d'aggraver l'engorgement du marché immobilier dans le Sud-Ouest et infligeaient aux contribuables des dizaines de milliards de dollars de pertes supplémentaires chaque année où ils restaient en activité.

En défense de la décision de Wright de mettre en attente la recapitalisation de la FSLIC, Barry (1989, p. 218) cite un propos qui est en réalité accablant pour Wright et pour Danny Wall: « Le républicain Danny Wall, le directeur du personnel du Comité des opérations bancaires du Sénat qui a succédé à Ed Gray, a confié plus tard à Wright: "Nous avons bel et bien un charlot dans l'affaire Craig Hall. Il aurait fait tomber toute la guirlande [des caisses d'épargne au Texas]." »

Wall a fait cette déclaration en qualité de président du Bank Board. La mission principale du Bank Board était d'abattre la guirlande des patrons-escrocs. Wall et Wright estimaient que la maintenir

GEORGE MALLICK

Les patrons-escrocs avaient une seconde voie d'accès pour contacter Wright: ils pouvaient passer par George Mallick – un illustre inconnu, mais qui allait jouer un rôle considérable dans l'issue de l'élection présidentielle de 1988 et dans la chute du speaker.

Si Mallick a pris une telle importance, c'est à cause d'une caractéristique paradoxale de la personnalité de Jim Wright. Barry écrit (1989, p. 234): « "Jim est l'homme le plus difficile à aider que je connaisse", soupira Bob Strauss. » Strauss était texan lui aussi, ancien dirigeant du Comité national démocrate et collègue de longue date de Wright avec lequel il avait noué des relations d'amitié. S'il soupirait, c'est parce qu'il avait à nouveau tenté sans succès de l'avertir que Mallick était en train de l'impliquer dans un scandale. Jim Wright n'acceptait pas l'aide qui prenait la forme d'un conseil judicieux, mais critique. Il la rejetait même quand elle venait de personnes totalement désintéressées.

Pour ceux qui ne pensaient qu'à s'aider eux-mêmes, en revanche, Wright était l'une des personnalités les plus faciles à compromettre,

en activité était bon pour la FSLIC, le Texas et l'Amérique; c'est pourquoi ils ont uni leurs forces pour créer l'un des pires fiascos politico-financiers de l'histoire.

La définition méprisante de Schultz par Wall – un « charlot » – est tout aussi révélatrice. Wall, Wright et Barry n'avaient jamais rencontré Schultz et ils ne savaient rien de lui. Ils se sont fiés à l'opinion de Hall. Les administrateurs MCP de Westwood avaient décidé de poursuivre Hall en justice. Schultz a vérifié qu'ils avaient bien pris en considération les arguments de l'intéressé et étudié sérieusement les options. Après quoi, il a défendu leur décision contre le chantage opéré par de puissants politiciens (Wright et Wall, qui agissait pour le compte du sénateur Garn) et la pression de Gray et de Fairbanks. Je ne vois pas quel aspect de son attitude pourrait faire de lui un charlot.

Schultz a ensuite repéré de nombreux problèmes liés à Lincoln Savings. Comme Hall, Keating l'a attaqué personnellement. Wall n'a jamais eu aucun entretien avec lui; il s'est fié aux critiques de Hall et de Keating pour se faire son idée de Schultz: un charlot. J'ai travaillé avec Scott Schultz sur les dossiers Hall et Keating. Je l'ai trouvé compétent, droit et courageux. Il est clair que World Savings, la caisse d'épargne la mieux gérée du pays, le pense aussi: elle nous l'a pris en lui offrant un poste.

Pour Wall (et, manifestement, pour Wright et Barry), les gens comme Schultz, qui défendent obstinément leurs principes quand il est clair que leurs patrons et de puissants politiciens veulent le contraire, sont des objets de dérision, de pauvres naïfs. L'anecdote révèle aussi une faiblesse inhérente au style de direction de Wall. Un agent du Bank Board essayant de traduire en justice un patron-escroc muni de solides relations politiques ne se sentait absolument pas rassuré de monter au créneau si c'était Wall qui couvrait ses arrières.

justement parce qu'il acceptait certaines formes d'aide sans discrimination. Barry (1989, p. 93) révèle qu'il adorait la flatterie même la plus mielleuse. Il appréciait aussi l'aide tangible, sous forme d'argent et de voix, et ne cherchait pas à savoir pourquoi on la lui apportait, même quand il était évident que le mécène cherchait à profiter personnellement de ses liens avec Wright. George Mallick voulait aider George Mallick, et il avait compris que le meilleur moyen d'y parvenir était d'aider Jim Wright.

Lorsque Wright a divorcé de sa première femme, très appréciée à Fort Worth, pour épouser une secrétaire, explique Barry, les élites de cette ville religieuse et conservatrice lui ont fermé leurs portes. Il devait aussi continuer à soutenir financièrement son ex-épouse et ses enfants, et sa nouvelle compagne avait des goûts onéreux : ses difficultés financières se sont donc aggravées.

La solution à tous ses problèmes, semble-t-il, a été George Mallick. Il a embauché la nouvelle épouse de Wright, donc fourni un revenu ; il a assuré au couple un logement et des véhicules gratuits, donc réduit les dépenses ; et il a accueilli en amie la nouvelle Mrs. Wright, alors qu'elle était exclue de toute vie sociale (Barry 1989, p. 224-230). Il flattait Jim Wright sans vergogne. Comme Gaubert, Mallick avait trouvé le moyen de l'aider à un moment où il en avait vraiment besoin. On comprend que Wright ait fait preuve d'un attachement sans faille à l'égard des deux hommes.

Mallick, qui était d'origine libanaise, était en butte à de sérieux préjugés à Fort Worth. C'était un marginal perpétuel. C'est à cause de l'ostracisme infligé à Jim Wright et à sa nouvelle épouse par le « gratin » de la ville, et de l'intense rancœur des Wright (et de Mallick) face à cette exclusion, que les liens du couple avec George Mallick sont devenus si forts.

Cette association étroite a fini par contraindre Wright à démissionner dans la honte. La plupart des problèmes étaient liés aux divers rôles de Mallick auprès du speaker – il était son partenaire en affaires et l'employeur de son épouse –, mais l'un des plus importants concernait les caisses d'épargne.

21 OCTOBRE 1986 : LA RÉUNION DE RIDGLEA ET SES SUITES

Après avoir réussi à faire plier Gray dans l'affaire Craig Hall, Wright a demandé à Mallick de lui organiser une rencontre avec les adversaires texans du Bank Board. Barry (1989, p. 219) décrit en ces termes ce qui a suivi :

Ils s'attendaient à un déjeuner d'une dizaine ou d'une quinzaine de convives. [Or, le 21 octobre 1986,] 150 dirigeants de caisses d'épargne et professionnels du bâtiment se sont présentés au Ridglea [sic] Country Club de Fort Worth.

Après la réunion, Herman Smith, ancien président de la National Association of Home Builders, l'association nationale des entreprises du bâtiment, a glissé [au meilleur] ami de Wright, Craig Raupe : « J'ai regardé autour de moi et j'ai vu des hommes d'affaires honnêtes et fiables. J'ai vu aussi quelques escrocs. » Mais Raupe n'a pas transmis l'avertissement à Wright⁷.

On peut comprendre pourquoi cette réunion a convaincu Wright de la perfidie de Gray et de Selby. D'abord, puisque son « déjeuner en petit comité » avait attiré tant de monde, c'est que l'action du Bank Board était pour tous ces gens un problème important. Et c'est bien ce qui ressortait de leurs propos : à les en croire, Selby et Gray allaient contraindre la plupart d'entre eux à cesser leurs activités si le Congrès votait la recapitalisation de la FSLIC. Tous tenaient le même discours ; tous avaient une horrible histoire à raconter sur les régulateurs, et la plupart les considéraient comme des « fachos ». Ils ne pouvaient pas tous mentir ! De plus, beaucoup étaient de gros contributeurs aux campagnes du parti démocrate et c'était justement pour cela, disaient-ils, que le Bank Board s'en prenait à eux.

7. Barry ne se demande pas pour quelles raisons Raupe n'aurait pas transmis cette mise en garde manifeste, adressée à Wright par une personne d'excellente réputation qui n'avait aucune sympathie pour Gray. Raupe était le meilleur ami de Wright et, selon Barry, le seul de ses collaborateurs qui avait assez de cran pour le contredire. Barry a interrogé Raupe sur cette conversation avec Smith des années plus tard, à une date où il eût été terriblement embarrassant pour le speaker d'avoir ignoré ce type d'avertissement.

Wright n'avait aucune raison de croire à la version du Bank Board. Son action en défense de Hall l'avait persuadé que cet organisme était dirigé par des imbéciles, mais que son intervention avait été bénéfique aussi bien à ses administrés qu'à la FSLIC. Peu après Ridglea, Wright reçut une information qui lui donna une vision beaucoup plus négative du Bank Board. Elle semblait confirmer les propos de ceux qui le décrivaient comme une bande de fachos traquant les démocrates :

Les enquêteurs fédéraux proposaient un traitement de faveur aux criminels qui pourraient fournir des éléments à charge contre toute personne figurant sur une liste de 400 hommes d'affaires du Texas. La plupart travaillaient dans le secteur des caisses d'épargne et beaucoup étaient des contributeurs du parti démocrate [...]. Cela ne pouvait pas être une enquête criminelle légitime; c'était forcément une «pêche aux informations» pour trouver des raisons de s'en prendre à quelqu'un. En fait, c'était surtout une chasse aux sorcières. Dans les enquêtes légitimes, il y a d'abord un crime, puis on cherche les coupables. Cette enquête-là partait apparemment d'une liste de personnes et s'efforçait de leur attacher un crime. C'était un odieux abus de pouvoir (Barry 1989, p. 220).

Barry s'est tant rapproché de Wright que, dans bien des cas, on ne saurait dire clairement, à la lecture du texte, qui, de Wright ou de Barry, tire telle ou telle conclusion – par exemple : «c'était un odieux abus de pouvoir». Fin 1986, il est compréhensible que Wright ait pu ajouter foi à ces accusations contre les procureurs, puisqu'il recevait toute son information des patrons-escrocs et de leurs alliés. Y croire encore en 1989, au moment où Barry a terminé son livre, était absurde.

Notons bien la première phrase : «[les procureurs] proposaient un traitement *de faveur* aux *criminels* qui pourraient fournir des éléments à charge contre [...] [des] *hommes d'affaires* du Texas» (c'est moi qui souligne). Non : les procureurs proposaient à des *hommes d'affaires criminels du Texas* des remises de peine s'ils avaient des informations qui aideraient à faire condamner *d'autres hommes d'affaires criminels du Texas*. C'est ainsi que travaille l'accusation dans les grosses affaires. Les procureurs enquêtaient sur des dizaines de plaintes au pénal, rédigées par la FHLB-Dallas, qui attaquaient nommément des patrons-escrocs de caisses d'épargne. Ces plaintes identifiaient

les principaux participants de la chaîne d'escroquerie (et d'autres fraudes). Ils étaient plus de 400. C'étaient les fraudeurs qui commettaient d'«odieux abus»; l'action pour arrêter leurs crimes et les faire condamner était louable. Le groupe de travail sur la fraude de Dallas a obtenu plus de 400 condamnations pénales sanctionnant les fraudes patronales au Texas. Cela reste l'effort judiciaire le plus efficace contre la criminalité en col blanc dans l'histoire mondiale.

Quand on part comme Wright de l'hypothèse qui prête aux agents de l'autorité de contrôle un comportement fasciste, on en vient vite à supposer qu'ils visent les contributeurs démocrates : cette histoire de fascisme en devient moins extravagante. Néanmoins, même en 1986, cette théorie posait cinq problèmes flagrants. Souvenons-nous d'abord que Taggart, cette année-là, avait défendu la thèse diamétralement opposée. Il avait écrit à Don Regan que Gray prenait pour cible les contributeurs du parti républicain. Si Don Regan cherchait à priver Gray de ses fonctions, c'est parce que le président du Bank Board, à son sens, n'agissait pas en bon républicain Reagan. De tous les membres de l'administration Reagan, Gray était le moins susceptible de prendre la tête d'un assaut partisan contre les démocrates.

Deuxièmement, celui de ses collaborateurs qui dirigeait l'effort de reréglementation, qui insistait pour que les administrateurs nommés par la FSLIC vendent leurs biens immobiliers au Texas et qui soutenait le passage à une supervision beaucoup plus rigoureuse, était un démocrate qui n'avait jamais voté républicain. Il était invraisemblable que je sois à la tête d'une offensive partisane contre les contributeurs démocrates.

Troisièmement, pourquoi le Bank Board voudrait-il se comporter en facho? Fermer des caisses d'épargne, notamment celles que dirigent des escrocs, est un travail désagréable pour un fonctionnaire. Ces patrons-là le poursuivent en justice nommément, en lui réclamant, à lui personnellement, des dizaines de millions de dollars; ils emploient des détectives privés pour essayer de trouver des infamies dans son passé; et ils le menacent. Les agents des autorités de contrôle ne sont pas connus pour leur masochisme; qu'avions-nous à gagner à user de méthodes fascistes?

Quatrièmement, il est notoire que, pendant une grande partie de son histoire, le Bank Board s'est fait le complice du secteur. Quel élixir nous avait transformés de complices en bourreaux? Chacun

savait que le secteur des caisses d'épargne soutenait très majoritairement le parti démocrate, et chacun connaissait la puissance de son association professionnelle. Pour n'importe quel président du Bank Board, tenter d'utiliser cet organisme pour opprimer les démocrates revenait à scier la branche sur laquelle il était assis.

Cinquièmement, en 1986, le nombre de caisses texanes fermées par le Bank Board était très faible. Ce n'est pas par hasard que, sur les trente caisses qui avaient consenti des prêts importants à Craig Hall, seule Westwood Savings, établissement californien, avait été mise sous tutelle en 1986. Les caisses californiennes représentaient un nombre disproportionné des fermetures; et Gray était californien. De plus, comme le soulignait Taggart, le Bank Board fermait en Californie de nombreuses caisses fraudeuses dirigées par des républicains. Barry (1989, p. 217) affirme que les caisses californiennes «harcelaient» en 1986 les parlementaires fédéraux pour obtenir une politique d'indulgence en raison d'une forte dévalorisation des biens immobiliers en Californie. En fait, les valeurs immobilières s'étaient appréciées en 1986 et le feraient encore pendant plusieurs années⁸.

Le représentant républicain Charles Pashayan était, pour autant que je m'en souviens, le seul parlementaire californien qui «harcelait» le Bank Board en 1986. Il se plaignait amèrement de la fermeture de North America Savings, une caisse californienne à patron-escroc. Pashayan était aussi un proche allié de Keating. Le 31 juillet 1986, Keating envoya à John McCain, qui siégeait alors à la Chambre des représentants, une lettre où il qualifiait Gray de «chien enragé» et prédisait que les républicains allaient perdre le contrôle du Sénat à cause de son œuvre de réglementation et de répression (U.S. Senate Committee 1990-1991a, 1, p. 593). Le document joint, censé prouver la folie furieuse de Gray, était un énergique *cease and desist order* interdisant toute poursuite ou reprise de la fraude chez North America Savings. Les patrons-escrocs se soutenaient entre eux. La lettre

8. La récession nationale du début des années 1990 et la réduction des dépenses militaires rendue possible par la disparition de l'Union soviétique ont fait chuter les prix immobiliers en Californie. Mais les caisses californiennes dirigées par des escrocs avaient été fermées ou mises sous tutelle bien avant : c'est l'une des grandes raisons pour lesquelles la crise de l'immobilier a été beaucoup moins grave en Californie qu'au Texas. Comme on l'a vu au chapitre 4, les patrons-escrocs appliquaient les mêmes méthodes en Californie et au Texas et faisaient faillite pour les mêmes raisons, même lorsqu'ils prêtaient sur un marché immobilier en plein essor.

de Keating faisait suite à un courrier du 1^{er} juillet 1986 qu'il avait envoyé à McCain : il y présentait le Bank Board comme «facho» et y affirmait déjà que la reréglementation de Gray allait coûter aux républicains le contrôle du Sénat.

Pashayan faisait partie d'un groupe de 16 parlementaires républicains (comprenant aussi Dick Cheney, Newt Gingrich et Robert Dornan) qui faisaient pression sur le Bank Board pour procurer à Keating des informations privilégiées et l'aider ainsi à bloquer la règle sur l'investissement direct (Mayer 1990, p. 238-239; Williamson 1990). La FHLBSF ignorait ses plaintes et était à la pointe de la fermeture des caisses fraudeuses. Pashayan a siégé au comité d'éthique de la Chambre qui a enquêté sur le speaker Wright. Il détestait Gray. (Il m'a même pris à part après mon témoignage dans l'enquête éthique de la Chambre sur Wright pour me dire que Gray était vraiment «vindicatif». Mais il n'a pu citer aucun exemple.) Barry (1989, p. 702) évoque et approuve cette antipathie personnelle de Pashayan pour le président du Bank Board. Il n'explique pas pourquoi la décision de Gray de fermer une caisse notoirement fraudeuse de Californie, en passant outre aux menaces de représailles politiques d'un républicain comme lui, devrait lui valoir autre chose que de l'admiration.

Mais, si l'on admettait d'emblée que Gray était un républicain acharné bien décidé à détruire les contributeurs démocrates, alors on pouvait expliquer pourquoi les agents du Bank Board se comportaient en fachos. Nixon avait une «liste d'ennemis» et utilisait des organismes publics comme l'IRS pour attaquer les démocrates (il a justifié ce comportement criminel en affirmant que ses prédécesseurs démocrates en faisaient autant). Si les agents de l'autorité de contrôle des caisses d'épargne étaient assez enclins aux abus de pouvoir pour agir en fachos (comme le supposait Wright), il n'était guère difficile de postuler aussi que ces abus étaient sélectifs et visaient leurs adversaires politiques.

Wright n'a pas eu à écarter l'objection de la haine de caciques républicains contre Gray l'hérétique, qu'ils accusaient de fermer les caisses de contributeurs républicains : il n'en a jamais entendu parler. Nul n'était là pour lui signaler les faits gênants. La réaction de Wright (et de Barry) à la liste de 400 noms montre combien il était prompt à supposer la véracité de toute «preuve» à charge. «Beaucoup» étaient démocrates. Et beaucoup étaient républicains. Et certains étaient indépendants.

Le plus révélateur, c'était que beaucoup soutenaient financièrement les deux partis. En fait, les contributions politiques des promoteurs immobiliers sont tristement célèbres. Ils gagnent souvent très gros quand ils obtiennent d'une commission locale un changement de plan d'occupation des sols, ou d'une administration d'un État un permis de construire pour un complexe immobilier. Les promoteurs versent en général leurs dons aux deux partis.

Au début de l'année 1987, des professionnels des caisses d'épargne du Texas ont organisé une réunion de collecte de fonds en faveur des républicains avec pour orateur principal le secrétaire au Trésor Baker. Celui-ci était assis à côté de Don Dixon, de Vernon Savings. Dixon avait aussi versé une contribution au DCCC. En 1987, il était le patron-escroc à la réputation la plus sulfureuse du pays ; il figurait sur la liste des 400. Quand Wright y a lu son nom, il a pensé : « contributeur démocrate ». De même, Craig Hall versait une contribution aux républicains et au DCCC (O'Shea 1991, p. 227). Wright n'avait jamais réfléchi aux fortes incitations qui poussent les patrons-escrocs à soutenir financièrement des hommes politiques puissants des deux partis, susceptibles d'intervenir en leur faveur.

Barry m'a dit comment Wright avait réagi à la liste des 400 noms des procureurs. Il a aussitôt réuni ses principaux fidèles à la Chambre. Il les a chargés de passer immédiatement une série d'appels téléphoniques et de lui en rapporter les résultats. Le représentant Robert Eckhardt (Texas), par exemple, a téléphoné au directeur du FBI William H. « Judge » Webster pour déterminer qui avait autorisé la liste et faire savoir que Wright était très mécontent de cette enquête. Le représentant Douglas Barnard (Géorgie) a reçu la mission d'appeler le Bank Board. C'est Dick Peterson, son premier adjoint, qui l'a fait. Donner ce coup de téléphone l'angoissait terriblement. Il était censé découvrir si nous avions joué un rôle quelconque dans l'établissement de la liste de ces noms. Curtis Prins, l'assistant du représentant Frank Annunzio (Illinois), nous a aussi appelés et menacés : si le speaker découvrirait que le Bank Board avait participé à quelque titre que ce soit à la constitution de cette liste, il y aurait des représailles. Même Barry a eu peur. Il m'a dit quelle avait été sa première pensée : « [Je me suis dit qu'il faudrait] que quelqu'un protège mieux le speaker de la Chambre sur cette affaire, *parce que je l'aime bien* » (c'est moi qui

souligne). J'étais si stupéfait du récit de Barry que j'ai pris un bout de papier et noté cette phrase. Barry voulait dire qu'il fallait protéger le speaker contre une accusation d'entrave à la justice. Prins avait tenté d'intimider le Bank Board pour le dissuader de coopérer à l'enquête du département de la Justice sur les patrons-escrocs du Texas : son initiative aurait pu être interprétée comme une entrave à la justice.

La réunion de Ridglea, conclut Barry, avait convaincu Wright que les gens du Bank Board, en particulier Gray et Selby, étaient d'incontrôlables fachos que seul le manque de liquidités de la FSLIC empêchait de fermer arbitrairement des dizaines de caisses d'épargne texanes. Deux points devenaient donc essentiels : il fallait bloquer la recapitalisation de la FSLIC et ajouter au projet de loi des dispositions d'indulgence pour réduire radicalement les pouvoirs du Bank Board en matière de supervision et de fermeture de caisses (Barry 1989, p. 219-220).

WRIGHT NOMME OFFICIELLEMENT MALLICK INSPECTEUR GÉNÉRAL « PERSONNEL » DU SPEAKER

C'est alors que Wright a renforcé et officialisé le rôle de Mallick en faisant de lui son représentant personnel chargé d'enquêter sur la situation des caisses d'épargne au Texas.

Wright avait demandé à Mallick d'examiner pour lui les tenants et aboutissants de l'affaire des caisses d'épargne, et il lui avait donné une lettre de recommandation qui, effectivement, présentait l'homme d'affaires comme son agent. Le vaste portefeuille de Mallick dans l'immobilier créait au moins les apparences d'un conflit d'intérêts, mais ces apparences n'ont pas dissuadé Wright.

« Cette lettre était un cadeau symbolique à l'ego de Mallick », explique un autre proche de Wright. « Il l'a ostensiblement montrée dans tout le Sud-Ouest et à New York. Ce qui a créé quelques problèmes avec Bob Strauss » (Barry 1989, p. 233).

La famille Mallick avait un conflit d'intérêts réel et pas seulement « apparent ». À l'époque où George Mallick a effectué son enquête au nom du speaker, la famille Mallick comptait parmi ses membres des emprunteurs pas très solvables de caisses d'épargne et

de banques du Texas. Le propre fils de Mallick, Michael, allait bientôt se mettre en défaut de paiement sur un prêt d'un million de dollars (cosigné, c'est-à-dire garanti, par George), et la caisse d'épargne qui le lui avait accordé, Interwest Savings, était au bord de la faillite (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 183). L'une des mesures qu'a proposées George Mallick dans son rapport écrit à Wright était un moratoire sur les saisies opérées par les caisses d'épargne (*ibid.*, p. 184). Elle aurait directement et immensément bénéficié aux Mallick à titre personnel.

L'irritation de Bob Strauss face à la lettre de recommandation de Wright a eu une certaine importance. Elle a été à l'origine de deux vaines tentatives de convaincre le speaker que les patrons-escrocs se servaient de lui et que ses actes finiraient par lui nuire, à lui personnellement, au parti démocrate et au pays. La décision de Wright d'écouter Mallick plutôt que Bob Strauss, le vieux sage du parti démocrate, montre assez l'étroitesse de ses liens avec l'homme d'affaires.

Faire de Mallick le canal de leurs relations avec le speaker était pour les patrons-escrocs un avantage inestimable. Mallick était beaucoup pour Jim et Betty Wright : leur meilleur ami, le partenaire qui les avait sauvés d'une ruine humiliante et leur avait rendu la sécurité financière, l'employeur de Betty, l'homme qui leur fournissait leur résidence et leurs voitures. C'était un expert des questions financières et immobilières, et les Wright lui avaient confié la gestion de leurs propres investissements (U.S. House Conduct Committee 1989).

Mallick était l'« atout dans la manche » des patrons-escrocs. Il était facile à recruter. Si le projet de recapitalisation de la FSLIC prenait force de loi, le Bank Board allait mettre sous tutelle la caisse insolvable qui avait consenti le gros prêt à son fils. Celui-ci ne pouvant pas rembourser, l'administrateur allait poursuivre George, qui avait donné sa caution. Mallick faisait donc face à un risque imminent de ruine financière. Et s'il était ruiné, les élites de Fort Worth qui l'avaient toujours méprisé ne se priveraient pas de l'humilier. Il ne pourrait plus subventionner les Wright, qui allaient peut-être juger politiquement gênante toute association avec un homme d'affaires en faillite. À ses propres yeux, Mallick était une innocente victime. Les patrons-escrocs et lui avaient des intérêts communs. Wright ne consultait sur les caisses d'épargne que les fraudeurs et Mallick. On ne peut donc s'étonner qu'il ait été convaincu par leur discours : les victimes, c'étaient eux, et les « méchants », Gray et Selby.

LE PROJET DE LOI SUR LA RECAPITALISATION DE LA FSLIC ÉCHOUE EN 1986

Après la réunion de Ridglea, le projet de recapitalisation de la FSLIC était nul et non avenue pour l'année 1986. Il n'était pas question que Wright laisse le Congrès le voter. Le cours des événements lui a facilité la tâche. Des problèmes techniques tout à fait indépendants ont retardé la recapitalisation : la querelle entre les partis sur les « banques qui n'étaient pas des banques⁹ », et la volonté du Congressional Budget Office de comptabiliser comme dépenses budgétaires dans le cadre du Gramm-Rudman Act¹⁰ les bons de la Financing Corporation (FICO) (les obligations qui finançaient la recapitalisation de la FSLIC). (Aucun des obscurs détails que recouvre ce jargon n'est nécessaire pour suivre mon récit.) Après les gels de Cranston, de Pryor et de Wright, il ne restait plus assez de temps pour régler ces questions, notamment face à la ruée vers les congés pendant une année électorale. (La session traînant en longueur, les badges « Libérez le 99^e Congrès ! » commençaient à se multiplier à la Chambre.) Dans le peu de temps qui restait après la levée de la mise en attente de Wright, la Chambre et le Sénat ne pouvaient pas réunir une commission de conciliation, harmoniser leurs versions respectives du projet de loi et voter un texte final. La recapitalisation de la FSLIC s'est éteinte avec la fin de la session législative de 1986 ; Wright n'a pas eu besoin de lui barrer à nouveau la route. D'ailleurs, quand il fut bien clair que la procédure ne parviendrait même pas au stade de la commission de conciliation, il eut l'habileté de voter pour le projet de loi à la Chambre. Représenter ce texte et le faire adopter serait l'objectif numéro un du Bank Board en 1987.

9. Les "nonbank banks" étaient, en principe, des sociétés financières qui effectuaient certaines activités des banques, mais pas toutes, et échappaient à la réglementation bancaire. Mais certaines, comme la société de Don Regan, Merrill Lynch, fonctionnaient en fait comme des banques, avec carnets de chèques et cartes de crédit : il ne leur manquait que le nom – et la réglementation [NdT].

10. Loi de 1985 qui plafonnait le déficit budgétaire et prévoyait des coupes automatiques dans les dépenses publiques si le plafond n'était pas respecté [NdT].

WRIGHT SE LIVRE À UNE SÉRIE D'INTERVENTIONS À LA FIN DE 1986 ET AU DÉBUT DE 1987

On pouvait s'y attendre: Wright ayant démontré qu'il voulait et pouvait extorquer des concessions à Gray, « des dirigeants de caisses d'épargne de l'ensemble du Texas ont inondé de plaintes ses services » (Barry 1989, p. 219). Ces courriers ont contribué à le pousser à organiser la réunion de Ridglea, laquelle – on pouvait s'y attendre aussi – a conduit à une nouvelle multiplication des plaintes. Leur fréquence, leur vigueur, leur uniformité démontraient aux yeux de Wright la validité des accusations. L'affaire Craig Hall, estimait-il, prouvait d'ailleurs que les plaintes étaient fondées et que son intervention avait aidé l'ensemble des intéressés. Ce succès a enhardi Wright: à la fin de 1986 et au début de 1987, il est intervenu avec insistance en faveur de certains des pires patrons-escrocs du pays.

Il y a eu une série de rencontres et d'entretiens téléphoniques entre Wright et Gray au sujet de plusieurs de ces personnages. Je limiterai mon analyse aux trois cas qui se sont révélés décisifs pour la recapitalisation de la FSLIC et la carrière de Wright. Les autres interventions se sont passées de la même façon: Wright a fait pression et Gray a cédé.

THOMAS GAUBERT D'INDEPENDENT AMERICAN SAVINGS

J'ai expliqué comment Gaubert était devenu un proche allié de Wright et de Coelho. En coulisse, il avait activement participé à l'affaire Hall. Des contacts au Congrès avaient dit à Gray: la seule chose à faire avant de rencontrer Wright au sujet de Hall, c'est de chercher tout ce que vous pourrez trouver sur Gaubert (U.S. House Conduct Committee 1989).

Le speaker demandait à Gray avec insistance d'affranchir Gaubert de l'accord de « retrait et interdiction » qu'il avait accepté, afin qu'il puisse reprendre le contrôle d'Independent Savings. Son objectif était de remettre l'un des pires escrocs du pays à la barre de la caisse d'épargne qu'il avait pillée et laissée insolvable, croulant sous les dettes. Gray savait qu'il ne pouvait pas l'accepter. Il chercha une occasion d'expliquer à Wright pourquoi son idée était folle. Wright refusa tout entretien de ce genre (U.S. House Conduct Committee

1989, p. 245). Gray décida alors de faire réaliser une étude indépendante qui convaincrait Wright que le Bank Board avait agi correctement. Il le fit malgré les vigoureuses objections de Rosemary Stewart et les miennes. Stewart s'opposait à toute enquête sur ses services, et quant à moi, je soutenais toujours que céder aux tentatives de chantage de Wright ne ferait que l'encourager à continuer. L'intervention de Wright amena Gray à différer la nomination d'un administrateur pour Independent American (*ibid.*, p. 248-249).

Sur une liste d'avocats proposée par ceux de Gaubert, nous avons choisi Aubrey Harwell pour mener l'enquête indépendante. Il a conclu que Gaubert était un criminel qui avait escroqué et pillé les caisses qu'il avait dirigées. (Il me l'a dit personnellement.) Sa conclusion secondaire était que notre service répressif, l'Office of Enforcement (OE), n'avait pas mené assez fermement son enquête sur Gaubert et n'avait pas vu sa culpabilité dans certains domaines (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 250). Harwell faisait deux reproches au Bank Board. L'autorité de contrôle avait approuvé, à une date antérieure, l'acquisition par Gaubert de caisses d'épargne en difficulté, ce qui était à son avis de la folie. Là-dessus, rien à dire! Il pensait aussi que l'OE aurait dû informer Gaubert qu'il envisageait de porter plainte au pénal contre lui. Sur ce point, Harwell avait tort. Les renvois au pénal sont ultraconfidentiels, et le département de la Justice demande aux autorités de contrôle de ne rien dire aux suspects. Faute de quoi les documents incriminants disparaissent.

Le rapport Harwell constitue un réquisitoire détaillé contre les pillages effectués par Gaubert et un rejet des assertions de celui-ci sur la perfidie du Bank Board (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 250; Mayer 1990, p. 237; Jackson 1988, p. 279). Mais Wright a poursuivi ses interventions en faveur de Gaubert, même après avoir reçu ce rapport du Bank Board.

Martin Mayer (1990, p. 236) a été outré de la présentation tendancieuse du rapport Harwell chez Barry:

Notons que, dans son stupéfiant effort pour blanchir Jim Wright, John M. Barry consacre à l'affaire Gaubert un demi-paragraphe.

Mayer se trompe légèrement sur la quantité, mais Barry n'informe son lecteur d'aucun des méfaits avérés de Gaubert dans une caisse d'épargne de l'Iowa.

Le livre de Brooks Jackson *Honest Graft* (1988, p. 267-269) résume les conclusions du rapport Harwell. Je peux exposer le ressort de l'intrigue en un paragraphe. Gaubert a acheté des biens immobiliers. Trois mois plus tard, il a fait réaliser un rapport d'évaluation prétendant qu'ils valaient dix-huit fois plus que ce qu'il avait payé. Il s'est alors rendu chez Capitol Savings, une caisse d'épargne insolvable de l'Iowa, et a obtenu qu'elle accorde des prêts à des entités qu'il contrôlait pour leur permettre de lui acheter les biens en question à cette valeur absurdement gonflée. Il n'a pas dit aux dirigeants de la caisse que c'était lui qui contrôlait ces entités. Celles-ci se sont mises en défaut de paiement sur leurs énormes dettes. Une dizaine de jours après la conclusion des prêts, Gaubert a «prêté» 150 000 dollars au cadre de Capitol Savings qui avait approuvé la transaction. Mais «l'emprunteur» n'a pas signé de reconnaissance de dette et, pour autant que l'on sache, n'a jamais remboursé un centime de ce prêt.

Un jury a acquitté Gaubert, même si le procès avait établi tous ces points. C'est dire combien il est difficile de faire condamner un col blanc pour une fraude financière complexe. Une question vient immédiatement à l'esprit, même si Barry ne la pose jamais : pourquoi Wright a-t-il poursuivi ses interventions en faveur de Gaubert après avoir été informé de ces faits ? Qu'un jury les ait ou non considérés comme criminels, ils étaient incontestablement malhonnêtes et déshonorants. Pourquoi Wright a-t-il continué à s'associer à Gaubert après avoir appris qui il était ? Pourquoi est-il intervenu pour tenter de lui rendre le contrôle d'une caisse disposant de milliards de dollars garantis par la FSLIC ?

Le département de la Justice a fini par condamner Gaubert pour d'autres crimes. Malgré sa condamnation, Wright l'a défendu dans son exposé de 1993 devant la National Commission on Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement. Il a affirmé que l'État menait une vendetta contre Gaubert (NCFIRRE 1993d, p. 16-19).

DON DIXON DE « VERMIN » SAVINGS

Quand Wright est intervenu en sa faveur, Don Dixon était le patron de la caisse que le Bank Board tenait pour la pire fraudeuse des États-Unis, Vernon Savings – les agents de l'autorité de contrôle l'appelaient « Vermin », la Vermine. C'était celle qui fournissait des

prostituées à Bowman, le commissaire aux caisses d'épargne du Texas, comme nous l'avons vu au chapitre 2. Finalement, Charles Keating de Lincoln Savings est parvenu à coiffer Dixon au poteau pour le titre, pas si convoité, de pire patron-escroc.

Dixon incarnait la cupidité, l'immoralité, l'incompétence et le culot. Vernon est aussi la caisse, évoquée dans mon explication des pyramides de Ponzi ADC, qui octroyait des prêts ADC sur six mois pour maximiser son revenu par le refinancement. Ce stratagème avait donné un tel coup de fouet à ses recettes qu'elle se disait la caisse la plus rentable d'Amérique. Ses revenus (fictifs) étaient le double des revenus (fictifs) de celle qui la suivait dans ce classement (O'Shea 1991, p. 124). J'ai déjà dit que 96 % de ses prêts ADC s'étaient retrouvés en défaut de paiement. Pour ceux qui pensent que Vernon a été victime de la récession immobilière au Texas, je précise que plus de 90 % des prêts ADC qu'elle avait consentis hors de cet État ont connu le même sort : le défaut de paiement. Vernon a éminemment contribué à l'engorgement du marché de l'immobilier au Texas.

Souvenons-nous que Dixon a pris le contrôle de Vernon Savings sans dépenser un seul de ses deniers personnels. Le repris de justice Herman K. Beebe et l'ancien propriétaire de Vernon Savings, dupé par Dixon, ont financé intégralement l'achat.

Dixon n'a pas limité son proxénétisme à Bowman. Il avait hérité d'un conseil d'administration conservateur peuplé de vieux messieurs qui exerçaient souvent de hautes responsabilités dans leur très stricte Église baptiste. Aucun problème ! L'un de ses premiers gestes après l'achat de la Vernon Savings a été d'inviter le conseil d'administration à une excursion de deux jours. Il a expliqué avec tact à la seule femme du conseil qu'elle n'allait pas se sentir à l'aise lors de la virée nocturne entre hommes. Les membres du conseil se sont envolés pour la Californie en jet privé avec bar gratuit, sont partis en croisière romantique avec huit prostituées sur un splendide voilier jusqu'à une île-restaurant tout aussi romantique au large de San Diego, puis ont été ramenés à une fabuleuse maison de plage (O'Shea 1991, p. 68-70). Dixon n'a jamais eu à s'inquiéter de l'exercice éventuel d'un jugement indépendant par le conseil après cette soirée.

Vernon est une toute petite ville (12 500 habitants) du nord-ouest du Texas, près de la frontière avec l'Oklahoma. Dieu ne l'a pas bénie par un splendide paysage, ni par un climat tempéré. Dixon avait grandi à Vernon, puis il était parti découvrir d'autres régions

des États-Unis. Il aimait la plage, c'est pourquoi il avait fait acheter par Vernon Savings des maisons extraordinaires, à plusieurs millions de dollars, sur les plages du sud de la Californie, puis dépensé des dizaines de milliers de dollars à les entourer de fleurs fraîches. Mais on ne passe pas toute sa vie à la plage; Dixon avait donc aussi fait acheter par Vernon un chalet au Colorado, dans l'une des meilleures stations de ski du pays, à proximité de celui de l'ancien président Ford. Naturellement, lorsqu'on possède d'aussi confortables installations, on a envie de pouvoir en jouir sans être importuné par des soucis plébéiens comme le contrôle des bagages, le respect des horaires de vol ou le risque d'être assis à côté d'un enfant qui hurle. C'est ainsi qu'est née la force aérienne de Vernon. Lorsqu'on possède une flotte de jets privés, on se rend compte que la plupart du temps ces appareils n'ont pas grand-chose à faire. La solution est de les mettre, souvent gratuitement (ce qui est illégal), à la disposition des politiques. Wright était l'un de ceux qui volaient sur Air Vermin.

Mais qu'est-ce qu'une aviation sans une marine? Vernon est très éloignée de toute étendue d'eau sérieuse. Dixon a corrigé cette lacune en faisant acheter par Vernon Savings le frère du yacht présidentiel *The Sequoia*. (Il a judicieusement baptisé le sien le *High Spirits*.) Puisqu'il ne pouvait pas mouiller à proximité de Vernon, Texas, on l'a mis à quai sur le Potomac, près de Washington. Il y servait d'espace flottant de lobbying. Évidemment, les prostituées étaient de la fête, là aussi. Le DCCC a tenu nombre de réunions de collecte de fonds sur le yacht à titre gratuit. C'était illégal, et le DCCC, à sa plus grande honte, a dû verser plus tard des dizaines de milliers de dollars à l'administrateur de tutelle de Vernon. C'est à bord, lors de l'une de ces festivités, que Wright a rencontré Dixon (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 264). Les républicains avaient leurs propres réceptions sur le yacht.

Après avoir goûté à ce qui était le plus agréable en Amérique, Dixon s'est mis à rêver de l'Europe. Il y a fait deux grandes excursions. Il n'était pas catholique, mais voulait faire partie de la haute société; il a donc fait en sorte d'être reçu en audience privée par le pape. Il avait noué des liens d'amitié avec l'évêque Maher de San Diego en devenant le plus grand donateur de l'université (catholique) de la ville (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 150). Celle-ci l'avait fait entrer à son conseil d'administration. Malheureusement, il avait effectué sa donation sous forme d'actions de la holding

de Vernon: elle allait vite perdre toute valeur (mais assurait à Dixon une précieuse déduction fiscale). Dixon avait aussi offert à Maher et à l'un de ses collaborateurs un fantastique voyage en Europe tous frais payés. Ils y sont allés dans un appareil de l'armée de l'air de Vernon. L'évêque a obtenu l'audience privée avec le pape. Vernon Savings a offert au pape un tableau évidemment très cher: un original d'Olaf Wieghorst (*ibid.*, p. 157). Tout était payé par Vernon.

Dixon a effectué un tour d'Europe encore plus grandiose. Parmi les salariés de Vernon figurait Philippe Junot, l'ex-époux de la princesse Caroline, extrêmement bien rémunéré pour un travail faible. Il organisa une tournée de deux semaines des restaurants les plus étoilés de France. Dixon emmena quelques proches; l'une de ses amies a tenu un journal de cette tournée, qu'elle a intitulé *Gastronomie fantastique!*¹¹ (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 63-66). Tout était payé par Vernon, c'est-à-dire les contribuables.

Vernon avait déjà depuis longtemps de gros problèmes avec le Bank Board comme avec l'autorité de contrôle de l'État du Texas quand Wright a commencé ses interventions en faveur de Dixon. En septembre 1986, le Texas avait placé la caisse sous le contrôle de supervision de l'État (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 261). Vernon a accepté la nomination du superviseur de l'État. Notons que Bowman était encore commissaire à l'époque, et qu'il a donné son feu vert malgré le risque évident de voir Dixon révéler qu'il lui avait fourni des prostituées. C'était un personnage complexe, qui essayait souvent de choisir le droit chemin.

En décembre 1986, Dixon a contacté Coelho, qui a transmis sa requête à Wright: le Bank Board, disait-il, était sur le point de prendre le contrôle de «sa» caisse d'épargne, et il avait besoin qu'on lui laisse encore une journée, pas plus, pour finaliser la vente de cette caisse et sauver ainsi «son» investissement. Wright a appelé Gray pour obtenir l'assurance que le Bank Board ne fermerait pas Vernon Savings cette semaine-là. Gray savait qu'aucune prise de contrôle n'était prévue: elle devait être obligatoirement approuvée par les membres du Bank Board et elle n'était même pas programmée à l'ordre du jour

11. En français dans le texte [NdT].

d'une de ses réunions. Il l'a dit à Wright, en ajoutant qu'il allait téléphoner au président de la FHLB-Dallas, Roy Green, pour savoir si une autre mesure était imminente. Il l'a fait, et a appris que la FHLB-Dallas était sur le point de présenter au conseil d'administration de Vernon Savings une résolution de « consentement à la fusion ».

Gray et Green se sont alors efforcés de rappeler Wright pour lui expliquer ce que le Bank Board avait l'intention de faire. Wright avait quitté son bureau, et ils ont donc demandé à parler à l'un de ses collaborateurs. Mais ce jour-là les services de Wright étaient en plein déménagement : ils passaient des bureaux du chef de la majorité à ceux du speaker, ce qui créait quantité de perturbations. Gray et Green sont restés deux heures en ligne pour donner leur information. L'adjoint principal de Wright, John Mack, a fini par prendre leur appel. Ils se sont expliqués et ont cru que tout était réglé. Mais, peu après, Mack a rappelé Gray. Il était furieux, car quelqu'un qu'il ne nommait pas (sûrement Dixon) lui avait dit qu'un « consentement à la fusion » revenait à une prise de contrôle. Gray a expliqué pourquoi il n'en était rien, mais Mack n'a pas paru s'adoucir (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 264-267).

WRIGHT TENTE DE FAIRE LICENCIER JOE SELBY

Une des initiatives de Wright a été particulièrement révoltante : il a essayé de contraindre Gray à licencier Joe Selby de son poste de haut superviseur du district de Dallas. Wright a nié cette tentative. J'expliquerai pourquoi son démenti ne me paraît pas crédible. Il n'est pas le seul politique qui ait essayé de faire licencier Selby. Danny Wall, alors bras droit du sénateur Garn et bientôt successeur de Gray, avait dit à celui-ci qu'il devait se débarrasser de Selby. Quand il est devenu président du Bank Board, Wall a trouvé le moyen d'obliger Selby à partir.

Selon le témoignage de Gray, Wright lui avait tenu ces propos :

Selby avait créé un réseau d'avocats homosexuels au Texas [...] et, pour traiter avec les agents de supervision de la Federal Home Loan Bank [de Dallas], il fallait traiter avec ce réseau d'avocats homosexuels...

[I]l m'a dit : « Ne pouvez-vous faire quelque chose pour vous débarrasser de Selby, lui demander de partir ou quelque chose de ce genre ? » (U.S. House Conduct Committee, 1989, p. 256-257.)

Wright prétend n'avoir jamais dit qu'il pensait Selby homosexuel, et n'avoir jamais demandé à Gray de se débarrasser de lui. Mais le speaker a fait exactement ce qu'a déclaré Gray dans son témoignage. Ses propos ont mis hors de lui le président du Bank Board qui les a immédiatement rapportés à trois au moins de ses principaux collaborateurs – j'étais l'un d'eux. L'histoire est si délirante que nul n'aurait pu l'inventer. (De plus, Gray est fondamentalement honnête.) Barry (1989, p. 220) confirme son témoignage en donnant les détails des rumeurs que le speaker avait entendues et crues. Dans une de nos conversations, Barry a tenté de justifier la tentative du speaker de faire licencier Selby. Son argumentation (assez maladroite et choquante) reposait sur l'idée que le speaker prenait ces rumeurs pour argent comptant.

Wright a entendu d'autres rumeurs encore plus révoltantes. Des dirigeants de caisses d'épargne texanes disaient que Selby, l'agent de l'autorité de réglementation, était au centre d'un réseau d'homosexuels sadiques qui aimaient voir les hommes se tordre de douleur. Ces dirigeants parlaient de lui avec une véritable haine. On disait qu'après avoir forcé les propriétaires d'une caisse à signer sa mise sous tutelle, il leur avait ri au nez en leur disant : « Maintenant, vous pouvez appeler Jim Wright. » Le fondateur de la caisse qui, à 70 ans, siégeait encore au conseil d'administration avait rétorqué : « Va te faire foutre, sale pédé ! »

John Neibel, doyen de la faculté de droit de l'université de Houston, aurait suggéré le licenciement. Certaines rumeurs affirmaient même que Selby refusait de traiter avec les dirigeants des caisses d'épargne s'ils ne recouraient pas aux services des avocats homosexuels, qui s'octroyaient aussitôt des primes à six chiffres. C'étaient des accusations bizarres, scandaleuses. Elles ne pouvaient pas être vraies. Ou était-ce possible ?

Wright appela Gray et lui fit part de certaines plaintes au sujet de Selby (Barry 1989, p. 220).

Barry m'a confirmé que Wright croyait bel et bien à ces rumeurs. La dernière accusation bizarre, scandaleuse, est celle que Gray nous a rapportée immédiatement après sa conversation téléphonique avec Wright. Aucun de nous, Gray compris, n'avait jamais entendu cette calomnie jusque-là. Gray l'a apprise de Wright. Lorsque le speaker a nié avoir dit à Gray qu'il croyait Selby homosexuel, son démenti était donc mensonger. Les rumeurs sont de fait bizarres et scandaleuses.

Pourtant Wright y croyait. Les explications de Barry dissipent un petit mystère. Je n'avais jamais compris pourquoi Wright qualifiait de « sadique » la supervision de la FHLB-Dallas. Ce mot paraissait excessif, même de sa part. La raison s'éclaircit : il croyait au cliché homophobe qui présentait les homos comme des sadiques au sens propre du terme, excités quand ils font se tordre de douleur des hétéros. Seule une terrible antipathie peut expliquer cette propension à ajouter foi à des injures absurdes : nous sommes prêts à croire le pire au sujet de ceux que nous haïssons. L'animosité personnelle dont nous parlons ici a deux sources manifestes. La plus évidente est une homophobie virulente. Wright tenait aussi Selby pour un facho. Les deux facteurs se renforçaient mutuellement.

Tout porte à croire que Gray dit aussi la vérité quand il indique dans son témoignage que Wright a alors demandé le licenciement de Selby. Le speaker n'hésitait pas à user de son pouvoir pour tenter de faire licencier des fonctionnaires. Ses adjoints et lui ont plusieurs fois demandé mon renvoi à Danny Wall et à ses collaborateurs.

Gray a refusé de licencier Selby. C'était la première fois qu'il disait non à Wright. Il avait recruté personnellement Selby. C'était le meilleur contrôleur financier des États-Unis. C'est parce qu'il était particulièrement compétent que les patrons-escrocs voulaient à tout prix son départ. Selby et Gray étaient les deux personnes qui protégeaient le plus activement les Texans contre l'agression. Les patrons-escrocs aggravaient à bon rythme l'engorgement des marchés de l'immobilier résidentiel et de bureau au Texas et précipitaient de force cet État dans une crise immobilière toujours plus grave. Des dizaines de milliers de Texans perdaient leur maison parce que les prix s'effondraient. Il était crucial que le Bank Board prenne le plus vite possible le contrôle des caisses fraudeuses et remplace leurs dirigeants par des gens honnêtes. Wright, là encore, tentait de contraindre Gray à prendre une mesure contraire aux intérêts de ses propres électeurs pour servir ceux des contributeurs du DCCC. Malheureusement, Wall le ferait : il remettrait à Wright la tête de Selby au bout d'une pique et aggraverait ainsi considérablement les pertes au Texas.

La tentative de Barry de défendre Wright de toute tentative de faire licencier Selby et la façon dont il reprend sans critique toutes ces rumeurs sont bien représentatives de son livre sur le speaker. La vision implicite des homos – sadiques par nature et

adorant torturer des hommes (hétérosexuels) – me paraît particulièrement savoureuse. Barry aurait pu, et dû, répondre lui-même à sa question :

C'étaient des accusations bizarres, scandaleuses. Elles ne pouvaient pas être vraies. Ou était-ce possible ?

Il lui suffisait d'ajouter un seul mot : « Non. » Il n'y avait pas un mot de vrai (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 257). Parce que le speaker a cru des calomnies perverses et sans fondement répandues par les patrons-escrocs, le pays a perdu son plus précieux superviseur de terrain juste au moment le plus crucial. En forçant Selby à quitter ses fonctions, Wright et Wall ont infligé aux Texans et à tous les contribuables américains des milliards de dollars de pertes.

VI. PACTE AVEC LE DIABLE 1987 : LA RECAPITALISATION DE LA FSLIC ET LE DÉBUT DE LA FIN POUR LE SPEAKER WRIGHT

VERS UN NOUVEAU GEL DE LA RECAPITALISATION DE LA FSLIC

Les dirigeants du Comité des opérations bancaires de la Chambre [...] avaient promis à l'administration et au Bank Board que la recapitalisation de la FSLIC serait traitée en priorité dans le nouveau Congrès [le 100^e]. Le 6 janvier 1987 [le président St Germain et le principal représentant de la minorité Wylie] ont réintroduit le projet de loi de recapitalisation à peu près sous la forme proposée par l'administration du Congrès précédent. L'objectif était de le faire passer en séance plénière en mars (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 209).

Lorsqu'un projet de loi est soutenu par les deux partis, que le secteur qu'il concerne est en crise et que le président du comité, le principal représentant de la minorité et l'exécutif y sont tous favorables, les choses vont généralement vite. Mais en janvier 1987 la recapitalisation de la FSLIC était DOA, *dead on arrival* – mort-née. D'abord, le nouveau speaker de la Chambre, Jim Wright, était déterminé à prendre le texte en otage jusqu'à la capitulation sans condition de Gray. Deuxièmement, la Ligue des caisses d'épargne s'était décidée : son unique priorité était désormais de bloquer le projet de loi, puis de le transformer en une législation perverse qui liquiderait les pouvoirs de supervision du Bank Board.

LE « MARCHÉ FAUSTIEN » DE LA LIGUE

J'ai représenté des associations professionnelles. Toutes se posent la même question : comment maintenir la solidarité ? La cohésion de la Ligue avait fait d'elle une force bien plus efficace pour le lobbying qu'un secteur comme celui des banques, divisé et prompt aux querelles de factions. Mais en 1987, son unité s'est réalisée au prix fort. La Ligue faisait face à son pire dilemme : satisfaire les patrons-escrocs et s'aliéner les propriétaires honnêtes ou *vice versa*. Environ 5 % du secteur restait entre les mains des fraudeurs, et environ 30 % du secteur était insolvable. Le Texas, l'Arkansas, l'Arizona et la Louisiane souffraient de graves crises immobilières exacerbées par les prêts que continuaient à consentir les patrons-escrocs en plein engorgement du marché. L'intérêt des caisses honnêtes était très clair : que le Bank Board ferme les caisses fraudeuses le plus vite possible.

Un clivage porteur d'un tel potentiel de division peut faire éclater une association professionnelle ; celles qui cherchent à optimiser la solidarité doivent s'en tenir au plus petit dénominateur commun acceptable par ses membres. (Ironie : la Ligue reprochait constamment à Gray, d'ailleurs à tort, de réglementer au plus petit dénominateur commun.) Et quand une association compte parmi ses membres des dizaines de patrons-escrocs, ce dénominateur se trouve à un niveau peu convenable.

Un facteur, entre autres, a facilité les efforts de la Ligue pour parvenir à un consensus : les deux blocs au sein du secteur avaient des priorités différentes. Autrement dit, l'un d'eux pouvait aider l'autre à atteindre son but en échange du soutien du second à la priorité du premier. La Ligue a eu une idée créatrice. Tel que le proposaient le Bank Board et l'exécutif, le projet de loi de recapitalisation avait un enjeu unidimensionnel : le montant que la FSLIC pourrait obtenir. La Ligue a refondu le projet et ajouté une seconde dimension : le montant et le type d'indulgence. La priorité des caisses saines était de réduire le montant qu'elles auraient à payer. Le besoin premier de toutes les caisses insolubles ou quasi insolubles était que le Bank Board soit indulgent à leur égard. Le laisser-faire avait un second avantage : c'était, selon la Ligue, la baguette magique qui pourrait rendre sans douleur leur solvabilité aux caisses et à la FSLIC. Le temps guérit toutes les blessures.

De fait, une seule faille est apparue entre les membres de la Ligue : les caisses du Texas ont dit de temps à autre au Bank Board (en privé) qu'elles soutiendraient avec joie une recapitalisation de la FSLIC à hauteur de 15 milliards de dollars, si cet argent servait à aider les caisses texanes et si les dirigeants actuels restaient à la barre. Les caisses texanes souhaitaient que le reste du pays les subventionne. Deux Texans très haut placés, le speaker Wright et le secrétaire au Trésor Baker, soutenaient ce grand dessein.

La Ligue était prête à surmonter son dégoût et à s'allier aux patrons-escrocs parce que le projet de recapitalisation de la FSLIC à hauteur de 15 milliards de dollars était passé tout près d'être intégralement adopté en 1986. Sans l'action de Charles Keating, Craig Hall, Thomas Gaubert, Don Dixon et de leurs alliés politiques (le sénateur Alan Cranston et Jim Wright), il aurait pris force de loi. S'ils associaient leurs puissances politiques, la Ligue et les patrons-escrocs pouvaient balayer toute opposition. Le PDG de l'une des meilleures caisses d'épargne du pays m'a confié que cet accord pouvait être qualifié de « marché faustien » – un pacte avec le diable.

ON SERRE TOUS LES FREINS POUR BLOQUER LA RECAPITALISATION

Les 21 et 22 janvier 1987, un sous-comité du Comité des opérations bancaires de la Chambre a organisé des auditions sur la recapitalisation de la FSLIC. Le secteur a annoncé qu'il était contre toute recapitalisation importante et pour une politique d'indulgence. L'état s'est vite resserré : le speaker Wright a signalé son soutien au *leader* des patrons-escrocs du Texas, Tom Gaubert, et au plus infâme fraudeur du pays, Don Dixon. Il a utilisé comme porte-parole le représentant Douglas Barnard.

Après leurs témoignages, les dirigeants de la Ligue ont déjeuné avec le speaker. Walter W. «Bo» McAllister III, directeur de la Ligue des caisses d'épargne du Texas, lui a demandé de mettre en attente la recapitalisation de la FSLIC tant que l'administration n'aurait pas ajouté au projet de loi des dispositions d'indulgence acceptables pour la Ligue texane. O'Shea (1991, p. 236) précise :

McAllister écrivait plus tard dans le magazine de la Ligue du Texas : « Nous l'avons incité à prendre cette mesure et c'est exactement ce qui s'est passé. »

Le même groupe de dirigeants de la Ligue a rencontré Gray au Bank Board afin de plaider à la fois en faveur de l'indulgence et d'une baisse considérable du financement de la FSLIC. J'étais là. Gray m'avait confié la coordination de tout ce qui concernait la recapitalisation de la FSLIC environ une semaine avant cette réunion. (En fait, il m'avait nommé directeur adjoint de la FSLIC, car le Capitole adore les titres officiels et n'aime pas les avocats.) Je n'ai jamais oublié deux remarques qu'ont faites nos interlocuteurs. À mes propos sur la gravité de la crise à laquelle faisait face la FSLIC et sur les pertes supplémentaires que provoquerait l'indulgence réclamée par la Ligue, son directeur général Bill O'Connell avait répondu avec le regard bienveillant qu'on réserve aux jeunes bien trop enthousiastes. Il m'a assuré qu'il avait souvent entendu les mêmes avertissements au cours de sa carrière, et qu'il s'était toujours avéré que l'autorité de contrôle exagérait grossièrement la crise. J'ai demandé à Bo de me citer les caisses texanes que le Bank Board avait fermées de façon injustifiée. Il m'a dit qu'il n'y en avait pas – autant pour la théorie des « fachos ». Le monde est petit : le Bank Board ayant enfin décidé de prendre le contrôle de Vernon, c'est la San Antonio Savings Association (SASA) de Bo qui a fini par gérer la caisse de Don Dixon. Les responsables de la SASA qui s'en sont occupé ont été effarés par l'ampleur de la fraude patronale qu'ils y ont trouvée ; ils n'arrivaient pas à comprendre que l'autorité de contrôle n'ait pas fermé cette caisse beaucoup plus tôt.

DOUBLE DUO : GAUBERT ET DIXON, WRIGHT ET BARNARD

Le second jour de ces auditions, 22 janvier 1987, s'est produit un événement très inhabituel à une audition publique du Comité des opérations bancaires de la Chambre. Le représentant Barnard a interrogé Gray sur le traitement par le Bank Board de deux caisses d'épargne texanes encore ouvertes : Independent American de Tom Gaubert et Vernon Savings de Don Dixon (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 251). À ma connaissance, ce n'était jamais arrivé. En rendant publiques des informations confidentielles sur des caisses d'épargne insolubles et fraudeuses, on risquait de déclencher une panique ; et si une panique éclatait après des révélations publiques imposées

par des élus du Congrès, ceux-ci pourraient craindre d'en être tenus pour responsables par les médias ; c'est pourquoi généralement ils ne posent pas ce type de questions. Barnard les a posées parce que le bureau de Wright le lui avait demandé (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 251-252). (Barry souligne tout au long de son livre que les collaborateurs de Wright ne prenaient jamais d'initiative personnelle.) La question avait été rédigée par Tom Gaubert.

Wright et Gaubert avaient dit à Barnard d'interroger Gray sur les deux caisses pour accentuer la pression sur le président du Bank Board et lui signifier que le speaker restait très mécontent qu'il n'en fasse pas plus pour Gaubert et Dixon.

Gaubert nous a plus tard poursuivis en justice, Gray et moi, en nous réclamant à titre personnel des centaines de millions de dollars, parce que nous avions répondu aux questions qu'il nous avait fait lui-même poser par l'intermédiaire de Barnard. Vous souvenez-vous de la vieille définition humoristique de la « chutzpah » ? C'est quand un fils tue père et mère, puis demande au juge les circonstances atténuantes parce qu'il est un pauvre orphelin. Le comportement de Gaubert aurait été tout aussi adapté pour définir cette expression.

Nous étions stupéfaits que Barnard obéisse aux ordres de Gaubert. Il venait du secteur bancaire et avait été agent de l'autorité de contrôle des banques. C'était bien le dernier élu dont on pouvait attendre une telle question dans une séance publique. Il était évident qu'il la posait au nom d'un des patrons-escrocs pour lesquels le speaker Wright était monté au créneau, ou même des deux. Gray a immédiatement organisé pour le lendemain un déjeuner avec Barnard et son adjoint principal, Dick Peterson. Il s'y est rendu avec Mary Ellen Taylor (sa principale collaboratrice pour les questions parlementaires, qui était une ancienne collègue de Peterson et une amie de Peterson et de Barnard) et moi. Mon équipe a préparé de brefs mémoires sur Vernon Savings et sur Independent American.

C'est à cette rencontre que j'ai appris pour la première fois l'existence et le rôle de George Mallick. Barnard était si inquiet qu'il parlait ouvertement de ses craintes. C'était assez insolite, parce qu'il avait surtout peur pour son parti (les démocrates) et que Gray et Taylor étaient tous deux républicains. Il nous a dit qu'il avait posé ces questions à la demande des services de Wright, et combien il était préoccupé de voir des individus sans scrupules utiliser

le speaker d'une façon qui allait ruiner sa réputation et nuire au parti. Bob Strauss, a-t-il ajouté, partageait ses inquiétudes.

Barnard avait peur aussi pour la Chambre. C'était un élu très expérimenté et il présidait d'importants comités; il savait mener des enquêtes parlementaires. Il jugeait effrayable pour le Congrès que Wright ait remis à Mallick une lettre à en-tête du speaker où il expliquait que son ami financier enquêtait pour son compte sur la crise des caisses d'épargne. Barnard avait appris que Mallick courait partout agiter ce courrier, pour prouver sa propre importance, sa puissance et l'étroitesse de ses liens avec le speaker. C'était, selon l'élu, l'une des personnes qui étaient en train de se servir de Wright, et peut-être de l'impliquer dans un scandale.

En tant que démocrate, je voyais le même danger que Barnard. Le «facteur corruption» était le meilleur thème du parti démocrate dans l'élection présidentielle qui arrivait. Plusieurs collaborateurs du président Reagan au plus haut niveau s'étaient retrouvés sur le gril parce qu'on les accusait de graves manquements à l'éthique. Le parti républicain avait désormais un moyen évident de neutraliser le danger: faire savoir publiquement que Wright avait extorqué à Gray des concessions au profit des patrons-escrocs du Texas. Gray a expliqué de façon assez détaillée chaque initiative de Wright en faveur des patrons fraudeurs. Barnard et son adjoint faisaient grise mine: la morosité les gagnait.

C'est alors que j'ai entamé mon exposé sur Vernon Savings et Independent American. Au fil de mes explications, Barnard et son adjoint devenaient blêmes. Au départ, ils craignaient d'apprendre que les deux caisses étaient de moralité douteuse; je disais qu'elles étaient totalement criminelles et que Vernon était la pire du pays. Ils étaient venus à cette rencontre avec de fortes appréhensions; quand ils en sont sortis, ils avaient compris que la vérité était horrible, elle dépassait leur imagination.

Je leur avais donné ces informations à partir de mémoires de deux et trois pages sur Independent American et Vernon. Mes collaborateurs, Ruth Amberg et Mike Solomon, avaient préparé ces textes en toute hâte, la veille pour le lendemain, après notre retour de l'audition. Barnard en a demandé une copie avant la fin de notre rencontre au restaurant, en disant qu'il voulait prévenir le speaker immédiatement. Je lui ai donné les exemplaires dont je m'étais servi pour ces explications. Barnard allait les utiliser, a-t-il dit, pour prévenir

le speaker qu'il fallait couper les ponts avec Thomas Gaubert et Don Dixon et lui montrer que Mallick était en train de l'impliquer dans un scandale potentiel. Le 27 février, nous avons envoyé à Barnard des mémoires beaucoup plus longs, qui précisaient dans le détail la nature des deux caisses à patron-escroc. Ils constituaient la réponse officielle à la question qu'il avait posée dans l'audition publique.

ON ENQUÊTE SUR LE BANK BOARD ET NON SUR LES PATRONS-ESCROCS

Wright maintenait inlassablement la pression sur le Comité des opérations bancaires de la Chambre en faveur des patrons-escrocs. Il n'allait pas seulement prendre en otage la recapitalisation de la FSLIC; il allait aussi tenter de mettre le Bank Board dans l'embarras.

Le 29 janvier, Wright a déjeuné avec Fernand St Germain et plusieurs autres parlementaires pour discuter des critiques visant le Bank Board. La délégation texane se plaignait de l'«autoritarisme» de cette institution, selon St Germain. À la suite de ce déjeuner, ce dernier a accepté de tenir des auditions de sous-comité sur ces allégations (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 210).

Les patrons-escrocs étaient bien partis pour pervertir le projet de loi de recapitalisation par une étrange métamorphose: ce moyen d'aider la FSLIC à fermer davantage de sociétés fraudeuses se transformerait en instrument pour lui ôter tout pouvoir de les arrêter. Au lieu d'enquêter sur les fraudes patronales, le Congrès allait à présent enquêter sur l'autorité de réglementation, et il le ferait à l'instigation des patrons-escrocs.

LES RÉMORAS SE JOIGNENT À L'ATTAQUE PRÉDATRICE DES REQUINS DU TEXAS

Les rémoras utilisent leurs ventouses pour se coller à des raies et à des requins de grande taille. Quand ces gros poissons sur lesquels ils sont collés se nourrissent, les rémoras en profitent pour faire ripaille. De hauts responsables de l'État du Texas, essentiellement démocrates, ont senti l'odeur du sang dans l'eau et se sont joints à l'attaque prédatrice. Le candidat que le parti avait fait élire gouverneur, Mark White,

et l'attorney general Jim Mattox recevaient depuis longtemps de grosses contributions des patrons-escrocs du Texas. Un chapeau de cowboy circulait souvent dans la pièce et revenait bourré de gros chèques (O'Shea 1991, p. 32-33). Mattox avait reçu un don de 200 000 dollars qui provenait d'un « flip immobilier » frauduleux, effectué par l'homme qui dirigeait la société pionnière en termes de fraude au Texas, Empire Savings de Mesquite, Texas (Mayer 1990, p. 239). L'attorney general a annoncé en mars 1987 sa décision d'ouvrir une enquête pénale sur le Bank Board. Il a aussi menacé de porter plainte contre lui « pour qu'il cesse d'utiliser des procédures fédérales de réglementation discriminatoires à l'encontre des caisses d'épargne de l'État » (*ibid.*; Day 1993, p. 245). Une semaine environ après avoir annoncé qu'il allait ouvrir cette enquête, et sans qu'aucune enquête ait eu lieu, Jim Mattox a déclaré le Bank Board coupable.

L'ORGANISATION DE LA RÉUNION DU 10 FÉVRIER 1987 POUR CONCLURE LA PAIX

Je n'en avais pas conscience à l'époque, mais c'est Bob Strauss qui a organisé la réunion du 10 février 1987 où le Bank Board a cherché à faire la paix avec le speaker. Strauss craignait de voir George Mallick et certains patrons de caisses sans scrupules mener le speaker au scandale et ruiner l'un des meilleurs thèmes du parti démocrate pour la présidentielle de 1988.

Nous avons envoyé une délégation assez large pour tenter de faire la paix avec le speaker. Le président de la FHLB-Dallas, Roy Green, est venu du Texas, en compagnie de Joe Selby et de Walter Faulk. Ce dernier était un superviseur respecté qui avait l'allure et le langage du Texas profond : grand, le visage buriné par les éléments et laconique. En ma qualité de coordinateur de la recapitalisation, j'étais là aussi, avec Bill Robertson, le superviseur en chef au siège du Bank Board. L'objectif de la réunion était de convaincre le speaker sur deux points : il devait lever ses entraves au vote de la recapitalisation de la FSLIC et soutenir un projet de loi à hauteur de 15 milliards de dollars, sans dispositions sur l'indulgence conçues pour priver le Bank Board de ses pouvoirs de supervision.

Cette réunion, nous l'avions soigneusement préparée. Faulk en prendrait la direction et mettrait en avant notre idée centrale : le rôle

des *high-fliers* dans l'aggravation de la crise immobilière du Texas. Il expliquerait comment Gaubert et Dixon avaient pillé Independent American et Vernon Savings. Selby resterait en retrait ; sa présence était nécessaire pour montrer que Gray et Green le soutenaient malgré l'antipathie de Wright à son égard, qu'il était un professionnel de haut niveau et pas un « facho ». Une fois que Faulk aurait préparé le terrain, je ferais mon petit discours sur la nécessité de recapitaliser la FSLIC pour aider les caisses texanes honnêtes, contraintes de rémunérer les dépôts de plus en plus cher sous la pression des patrons-escrocs. Je démontrerais que les patrons-escrocs avaient exacerbé l'engorgement du marché de l'immobilier et aggravé sa crise. Enfin, Bill Robertson préciserait le contexte national, en montrant que les patrons-escrocs avaient causé le même type de problèmes dans d'autres États et que, sous le mandat de Gray, le Bank Board avait fermé beaucoup plus de caisses en Californie qu'au Texas.

On connaît malheureusement le dicton des militaires : aucun plan ne survit jamais au contact de l'ennemi. Le speaker n'était pas venu faire la paix. Malgré nos efforts pour le mettre en garde « par la bande » – à travers Barnard et Strauss – afin qu'il cesse d'aider les Mallick, Gaubert et Dixon du monde entier, Wright nous pensait comme l'ennemi. Arrivés avec notre drapeau blanc, nous sommes tombés sans méfiance dans un *kill sack*, comme on dit dans l'armée : une embuscade meurtrière sanglante.

Nous avons compris que nous allions avoir de gros problèmes dès que nous sommes entrés dans le vestibule des locaux du speaker : George et Michael Mallick étaient là, manifestement pour prendre part à la réunion. Cela anéantissait nos plans. Nous ne pouvions pas donner des informations confidentielles sur des caisses d'épargne précises avec des particuliers dans la salle. Nous n'avions aucune chance de convaincre le speaker d'interdire l'accès de la réunion à George Mallick – son meilleur ami, son partenaire en affaires et l'employeur de son épouse. Barry assistait également à la réunion : évoquer des informations confidentielles était donc totalement exclu.

Le speaker s'était fait accompagner par un groupe assez fourni à la réunion. Outre les Mallick, il y avait là son bras droit, John Mack. Barry a souligné à juste titre que Wright était l'homme politique le plus terrorisant des États-Unis. Avec Mack à ses côtés, ils redoublaient de terreur. Mack était le cogneur du speaker. Même

par apport à ce qu'on attend de quelqu'un qui est censé jouer les durs, il était brutal. Un jour, il avait tenté de violer une femme qu'il ne connaissait pas. Elle avait résisté, et il l'avait frappée à plusieurs reprises avec un marteau, puis « lui avait tranché la gorge d'un coup de couteau » (Barry 1989, p. 734¹). Après quoi Mack l'avait flanquée dans le coffre d'une voiture, avait conduit un moment le véhicule et, finalement, s'était enfui à pied. Miraculeusement, la victime avait réussi à attirer l'attention d'un passant et les premiers secours parvinrent à lui sauver la vie. Mack était allé en prison, mais Wright contribua à sa libération anticipée en lui offrant un emploi. Il l'avait fait parce qu'une de ses filles était alors mariée au frère de Mack. Mack avait fait son chemin parmi les collaborateurs de Wright jusqu'à devenir son adjoint le plus puissant. Le Parrain avait Luca Brasi, Wright avait Mack. Nul ne voulait contrarier Mack.

J'ai commis l'erreur d'être le dernier d'entre nous à entrer dans le bureau du speaker pour la réunion. Le siège libre qui restait se trouvait, comme à l'école primaire, juste devant le bureau de l'instituteur, je veux dire du speaker. Mon voisin était Bill Robertson. Roy Green, Joe Selby et Walter Faulk étaient assis à distance du speaker, à droite.

Le sens de la présence des Mallick était clair : notre effort pour convaincre le speaker en lui faisant parvenir discrètement des informations sur Don Dixon et Tom Gaubert avait échoué ; et Barnard et Strauss n'avaient pas réussi, même en bénéficiant de nos explications, à le persuader que George Mallick le menait au scandale, lui et le parti démocrate. Si Strauss ne pouvait pas le convaincre de cesser d'aider la pire des caisses d'épargne, Vernon Savings, nous n'avions aucune chance d'y parvenir. De fait, Wright nous montrait l'étroitesse de ses liens avec Mallick et nous signifiait que les inquiétudes de Strauss à ce sujet ne nous apporteraient strictement rien. Nous savions donc que nous allions probablement échouer dans notre mission, faire la paix avec le speaker.

1. Barry avait beaucoup de sympathie pour Mack. Il cite favorablement un journaliste qui a amèrement reproché au *Washington Post* d'avoir publié un article révélant le passé de l'adjoint de Wright, au motif que le quotidien participait ainsi à un acte de « vengeance » de la victime de sa tentative de viol et de meurtre (Barry 1989, p. 734). Si sa « vengeance » se limite à révéler le crime à l'opinion publique, Mack peut se considérer comme le plus heureux des criminels.

Ce que nous ne savions pas, c'est que non seulement notre tentative de paix serait un échec, mais que Wright avait accepté la réunion à seule fin d'attaquer Gray personnellement et d'intensifier la pression sur le Bank Board pour aider les patrons-escrocs du Texas. Notre ignorance était compréhensible. De notre point de vue, nous avions déjà fait des concessions honteuses à Wright. Nous ne pouvions pas imaginer que, du sien, seule notre capitulation sans condition était acceptable. Et nous n'avions aucun moyen de savoir que, Don Dixon ayant délibérément semé la confusion, Wright agissait sous l'emprise d'une erreur factuelle manifeste : il croyait que Gray lui avait menti lors d'une précédente conversation.

HEUREUX LES PACIFIQUES

Roy Green ouvrit la réunion pour nous : il parla de la gravité de la crise des caisses d'épargne au Texas. Wright rebondit très habilement sur ce thème pour suggérer que la seule réponse possible était l'indulgence. Le Bank Board, selon lui, fermait les caisses texanes « que ça leur plaise ou non » (Barry 1989, p. 235).

Selby entreprit de détendre l'atmosphère. Puisque Wright avait affirmé que les propriétaires de caisses du Texas avaient peur de lui, il lui dit : « Nous voulons juste vous montrer que nous n'avons pas de cornes. » Remarque amicale, de Texan à Texan, sur le ton de la plaisanterie. Barry (1989, p. 235) décrit ainsi la réaction du speaker :

Wright le fixa, en se demandant si le commentaire de Selby relevait de l'ironie involontaire ou de la provocation délibérée.

La réaction de Wright à la petite phrase de Selby fut manifestement hostile. Puisque Selby n'avait rien fait dans cette réunion qui pût susciter la moindre hostilité, il était clair que le speaker le ressentait comme un ennemi avant même leur première rencontre. Après les efforts de Wright pour le faire licencier, nous nous attendions à cette hostilité, mais il était malgré tout déprimant de constater que Wright ne laisserait jamais à Joe la moindre chance de faire la paix. Le propos de Selby relevait, de toute évidence, de l'ironie délibérée. Les patrons-escrocs disaient au speaker qu'il était le diable incarné ; il était venu parler directement à Wright pour lui montrer

qu'il n'était ni un démon ni un « facho ».

L'idée que nous venions rencontrer le speaker pour le provoquer était si extravagante qu'il nous a fallu plusieurs mois pour comprendre que ses collaborateurs et lui-même partageaient bel et bien cette vision des choses. Nous étions là pour faire la paix, pas la guerre. Rien ne nous laissait prévoir l'ampleur de la paranoïa de Wright. Que quelqu'un ait pu penser que nous voulions provoquer l' élu le plus puissant et vindicatif du Congrès – qui réagirait sûrement en paralysant la législation dont nous avions désespérément besoin et en détruisant nos carrières et nos réputations –, cela me dépassait et me dépasse encore.

Wright fit alors passer la discussion du problème général des caisses texanes aux cas particuliers pour lesquels il intervenait. Il tenait à dire clairement que les concessions de Gray étaient « tout à fait insatisfaisantes ». (Je cite ici mon témoignage devant le Comité d'éthique de la Chambre.)

Je suis intervenu dans trois affaires, et la première [celle de Craig Hall] a été gérée de façon très satisfaisante, très bien réglée. [...] Ça s'est vraiment très bien passé. J'ai parlé au président et nous avons pu résoudre tout ça. [...] *Mais les deux autres ont été tout à fait insatisfaisantes* (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 253 ; passage souligné dans le texte original).

Wright répéterait la même idée dans son témoignage devant le Comité d'éthique de la Chambre.

Donc [...] au sujet de Tom Gaubert [,] j'ai demandé audience. *Mais cela ne s'est pas aussi bien passé que la première fois* [allusion à son intervention pour Craig Hall] (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 252 ; les italiques et les crochets sont dans l'original).

Nous savions tous parfaitement, dans la délégation de l'autorité de contrôle, ce que voulait dire Wright par « trois affaires », et, en utilisant cette expression, il savait que nous comprendrions parfaitement de quoi il parlait. La première, qui s'était si bien passée, concernait Craig Hall. Notons que Gray avait capitulé sans condition dans l'affaire Hall : il avait retiré à Scott Schultz l'autorité sur la restructuration de dette en difficulté (TDR) et demandé à son remplaçant d'accepter la proposition de règlement de Hall.

Les deuxième et troisième affaires dans lesquelles Wright demandait à Gray d'agir de la même façon concernaient Don Dixon et Tom Gaubert. Souvenons-nous que Gaubert, en passant par Wright, avait amené le représentant Barnard à nous envoyer un coup de semonce sur le traitement de Vernon et d'Independent American deux semaines environ avant la réunion avec le speaker. Notons aussi que Gaubert avait décidé de faire intervenir Wright non sur « sa » seule caisse d'épargne, Independent American, mais aussi sur Vernon. De toute évidence, il pensait qu'ajouter le poids politique des deux caisses fraudeuses servirait leur objectif commun : intimider Gray.

La discussion sur Don Dixon, je l'ai dit, a mis Wright dans une telle rage que la réunion a pris fin avant qu'on ait pu parler de Gaubert. Mais de toute façon, Wright avait fait passer son message dans le paragraphe cité plus haut. Gray était loin d'en avoir fait assez pour Gaubert et Dixon, et la recapitalisation de la FSLIC resterait « en attente » tant que Wright n'aurait pas obtenu le type de concessions qui avaient permis de « bien régler » l'affaire Craig Hall. La paix ne serait rétablie que par notre capitulation sans condition devant les patrons-escrocs. Des années plus tard, Barry m'a dit qu'il n'avait compris ni le sens de la réunion, ni son importance.

Après sa remarque sur les trois affaires où il était intervenu, Wright s'est mis à se plaindre de l'injuste traitement que le Bank Board avait infligé à Don Dixon. Le propos était vraiment ahurissant : Wright montait encore au créneau pour le plus infâme des patrons-escrocs. Il devint encore plus surréaliste quand le speaker déclara que tout ce que Dixon voulait du Bank Board, c'était une semaine de répit pour tenter de sauver « son investissement » dans Vernon Savings en traitant avec un acheteur qui allait recapitaliser la caisse sans aucun frais pour la FSLIC. Avec les Mallick et autres Barry dans la salle, nous ne pouvions pas répéter ce que nous avions déjà dit à Barnard et écrit dans les mémoires que nous lui avions remis pour qu'il les transmette discrètement à Wright. Dixon n'avait pas investi un centime de son propre argent dans Vernon Savings.

Wright ne pensait qu'à Dixon, il oubliait les contribuables qui finiraient par déboursier de leur poche environ un milliard de dollars pour payer la facture de sa fraude patronale. À aucun moment de la réunion, il n'a exprimé le moindre souci des pertes éventuelles pour la FSLIC ou les contribuables. Il était exclu qu'un acquéreur légitime achète une caisse d'épargne massivement insolvable sans

aide de la FSLIC. Le projet d'achat monté par Dixon était une arnaque complète, avec fraude comptable et reconnaissances de dette sans valeur. De toute manière, le Bank Board lui avait déjà laissé des années, et non des jours, pour monter une vraie vente.

Nous expliquâmes que Dixon avait eu tout le temps de monter une vente, et qu'il n'y en aurait pas parce que Vernon Savings s'était déclarée publiquement insolvable de plus de 500 millions de dollars. Cette réponse mit Wright encore plus en colère. Elle servit de catalyseur (ou de prétexte) à son attaque personnelle contre Gray. Barry (1989, p. 221-222) résume ainsi cette importante conversation entre Gray et Wright (intervenue autour de Noël 1986, comme on l'a vu au chapitre précédent) qui a conduit le speaker à croire que Gray lui avait menti :

Gray lui avait dit qu'une fermeture de caisse d'épargne exigeait son aval, et qu'il ne savait rien de cette affaire. Donc, quoi qu'il pût se passer, les agents de l'autorité de contrôle ne pouvaient pas être en train de fermer cette caisse. Dixon aurait sa semaine...

Peu après son appel téléphonique à Gray, Wright avait appris que les agents de réglementation avaient de fait chassé Dixon des affaires ce jour-là. Pas techniquement – Vernon Savings and Loan resterait ouverte encore quatre mois avant sa fermeture par l'autorité de contrôle. Mais Dixon avait signé une renonciation à tout pouvoir dans l'entreprise, perdu tous ses droits de propriété, et un administrateur était physiquement chez Vernon tous les jours du matin au soir pour prendre toutes les décisions. Dixon était hors jeu.

Au mieux, se disait Wright, Gray était incompetent et ne savait pas ce qui se passait dans sa propre institution. Au pire, il lui avait menti. *La seule chose qu'on a en politique, c'est sa parole. Sans elle, on n'a rien.* Wright était absolument furieux.

Il ne s'est même pas rendu compte qu'il avait mis les pieds dans des sables mouvants (souligné dans le texte original).

C'est exactement le récit rapporté par Wright de l'audition du 10 février. Il est difficile de savoir jusqu'à quel point il croyait à cette histoire. Le témoignage de Mack sur cette question devant le Comité d'éthique de la Chambre était important, car c'est à lui que Gray et Green avaient parlé de cette affaire. Or ses propos devant le comité étaient clairement erronés. Gray lui aurait dit, d'après son témoignage, que le Bank Board était sur le point de fermer Vernon Savings, mais que cette opération avait été stoppée à la suite de l'appel de Wright (U.S. House Conduct Committee 1989,

p. 266-267). Après Barry et George Mallick (qui n'était pas encore entré en scène), Mack était le plus ardent défenseur de Wright, mais son témoignage n'allait pas aider la défense du speaker, bien au contraire. C'est d'ailleurs ce qui me laisse penser que Mack avait réellement les idées confuses sur ce point, et qu'il ne s'agissait pas d'un mensonge délibéré de sa part. On ne peut fermer une caisse d'épargne qu'après nombre de préparatifs ; c'est un fait objectif que Vernon Savings n'était pas sur le point d'être fermée par le Bank Board en décembre 1986 ; il est tout aussi certain que Gray et Green le savaient, et qu'ils n'auraient jamais dit cela à Mack. Le Bank Board n'avait même pas programmé Vernon pour une fermeture future.

Les adjoints de Wright étaient exceptionnellement mauvais, même Barry le reconnaissait. Avant de témoigner devant le Comité d'éthique de la Chambre, ils n'ont fait aucun effort pour enquêter sur les déclarations de Dixon ou de Gaubert (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 264). Dixon avait manifestement abusé de leur incompetence, de leur paresse et de leur ignorance des questions financières et réglementaires, pour les convaincre, eux et Wright, que Gray leur avait menti en décembre 1986, au sujet de la supposée « non-fermeture » de Vernon Savings. Lors de l'audition du 10 février, la véracité de Gray sur ce point était claire : six semaines s'étaient écoulées depuis les entretiens téléphoniques de Noël et le Bank Board n'avait toujours pas fermé Vernon Savings. (Sans surprise, aucun acheteur un tant soit peu légitime ne s'était présenté.) Dixon avait alors modifié sa version en affirmant que la déclaration de Gray n'était vraie que « techniquement ».

Ce qu'écrivit Barry pour la défense de Wright peut donner quelque idée de ce que Dixon avait dû lui dire. Ce qui était imminent vers Noël 1986, c'était une action de routine du terrain réalisée dans les cas où une caisse d'épargne est insolvable sans rémission. La FHLB locale demande une résolution de « consentement à la fusion ». Des centaines de caisses en avaient adopté. Voici le passage clé, déjà cité (Barry, 1989, p. 221-222) :

Wright avait appris que les agents de réglementation avaient de fait chassé Dixon des affaires ce jour-là. Pas techniquement – Vernon Savings and Loan resterait ouverte encore quatre mois avant sa fermeture par l'autorité de contrôle. Mais Dixon avait signé une renonciation à tout pouvoir dans l'entreprise, perdu tous ses droits de propriété, et un administrateur était

physiquement chez Vernon tous les jours du matin au soir pour prendre toutes les décisions. Dixon était hors jeu.

Ce mélange de mensonges et de demi-vérités venait certainement de Dixon ; les adjoints de Wright ne s'y connaissaient pas assez pour concocter eux-mêmes cette marmelade. Dixon n'avait pas « perdu tous ses droits de propriété ». Il était toujours l'actionnaire dominant. Si lui-même ou la FSLIC parvenait à vendre la caisse en faisant un profit (comme il s'en prétendait capable), ce profit serait pour lui. Cela faisait longtemps qu'un administrateur était aux commandes, et présent physiquement à Vernon Savings : un administrateur de l'État du Texas, nommé en septembre 1986 (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 261). La résolution de consentement à la fusion n'avait rien changé à cette situation. Et l'État du Texas avait obtenu de Vernon Savings, à une date antérieure, sa propre résolution de consentement à la fusion. Le Bank Board n'avait donc nullement chassé « de fait » Dixon « des affaires ce jour-là ».

Le rapport Phelan (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 268) fait un rappel des faits tels qu'ils se sont réellement passés :

Il est clair que Wright a accepté d'intervenir en faveur de Dixon sans avoir effectué aucune enquête, même rudimentaire, sur le différend entre Dixon et le Bank Board ou sur la légitimité de sa requête. [...] Après quoi il s'en est tenu obstinément à une version erronée des faits. Il était convaincu que Gray avait promis que le Bank Board n'allait pas « fermer » Vernon, mais qu'il l'avait fait tout de même. Il croyait aussi que le Bank Board avait ôté à Dixon la possibilité de trouver un acheteur pour sa caisse, ce qui n'était absolument pas le cas. Gray a dit la vérité en expliquant à Wright et à Mack que l'accord de consentement à la fusion ne signifiait pas la fermeture de Vernon et ne changeait rien non plus à la possibilité de la vendre.

Wright s'est déchaîné contre Gray à la réunion du 10 février. Le rapport Phelan (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 271) cite mon témoignage sur ce que Wright a dit :

Vous savez, quand je parle au chef d'une institution fédérale et qu'il me dit quelque chose, je le crois. J'ai demandé à Gray quand ses agents allaient fermer Vernon Savings and Loan et il m'a garanti personnellement qu'ils n'étaient pas du tout sur le point de le faire, après quoi je découvre que c'est exactement ce que vous avez fait, et le jour même.

Il a alors qualifié de « scandaleuse » la « contre-vérité » de Gray.

C'est à ce stade que j'ai clairement saisi dans toute son ampleur le désastre institutionnel. Notre espoir initial en venant à cette réunion avait été de proposer au speaker un traité de paix et de tenter de le convertir en partisan de la recapitalisation de la FSLIC. Nous devions renoncer à cette idée et nous résoudre à maintenir des contacts discrets avec Barnard et Strauss pour convaincre Wright de se dissocier totalement de Dixon et de Gaubert. La réunion aboutissait à un échec au-delà de nos pires craintes. Wright défendait encore plus vigoureusement les deux escrocs.

Mais la pire et la plus inattendue de toutes les nouvelles était son attaque au vitriol contre Gray. Si le speaker croyait réellement que Gray lui avait menti, c'en était fini de nous – point final. Personne n'écoute quelqu'un qu'il considère comme un menteur. Nous ne pouvions pas quitter le bureau de Wright sans tenter de lui faire comprendre que Gray lui avait dit la vérité, qu'il ne l'avait pas berné par un subterfuge.

Je commençais à me rendre compte, à présent, que je me retrouvais face à un désastre personnel. Tout en regardant le speaker rادoter sur la perfidie de Gray, je voyais Roy Green revenir à une tactique digne d'un écolier de primaire. Quand l'instituteur est furieux contre la classe de CM2, on fait tout pour éviter son regard, on se cale au fond de sa chaise et on ne bouge pas. On prie ardemment pour que l'enseignant appelle au tableau quelqu'un d'autre. Roy devait intervenir. Il avait participé à la conférence téléphonique avec Mack et Gray que le speaker présentait comme le moment où le « mensonge » avait eu lieu. Roy était aussi le chef de notre délégation. Mais il était clair qu'il n'allait pas défendre Gray. J'allais devoir prendre la parole, et cela risquait de m'attirer les foudres de Wright.

Ce n'était pas un moment très heureux pour moi. C'était la première fois que j'allais toucher de près un sentiment qui me reviendrait bien souvent par la suite. Je savais que j'étais le meilleur ami que Wright avait au monde à ce moment précis. Je voulais que le parti démocrate gagne en 1988. Je savais que Wright était sur le point de gâcher le meilleur atout de son parti (le facteur corruption) et de livrer aux républicains un thème en or sur lequel ils pourraient pilonner le speaker et les démocrates à leur guise. Je savais que j'allais inciter Gray à dire publiquement que le speaker prenait en otage la recapitalisation de la FSLIC afin d'extorquer des faveurs

pour les patrons-escrocs. Je savais que, si Gray était d'accord, ce serait probablement moi qui dirigerais la critique des agissements de Wright. Je n'avais aucune envie de lui nuire et même toutes les raisons de l'aider.

J'étais aussi le mieux placé pour le faire. Je connaissais les problèmes, et je n'avais pas d'intérêts personnels en jeu. Si seulement il autorisait une réunion d'information confidentielle, sans les Mallick et sans Barry, nous aurions une chance de réussir. Nous pourrions le mettre en garde, Faulk et moi, pour qu'il cesse d'aider les patrons-escrocs, et lui expliquer pourquoi les caisses d'épargne honnêtes du Texas seraient les premières victimes d'une politique d'indulgence. Ses adjoints, de toute évidence, n'avaient ni la capacité ni le cran de l'avertir qu'il faisait fausse route. Il était clair que les Mallick le conduisaient au scandale. Et tout aussi clair que Wright agissait en fonction d'une vision des faits totalement erronée, parce que les fraudeurs lui mentaient.

Mais je savais aussi, avant de commencer, que je n'avais qu'une très faible chance de succès. J'étais le meilleur ami de Wright précisément parce que j'étais le seul à vouloir lui dire la vérité et à me déclarer en désaccord avec lui quand il se trompait. Les faits étaient entièrement en notre faveur; l'autre partie (Dixon) était le patron-escroc le plus infâme du pays. Mais Wright ne pouvait pas le voir. Quand il nous regardait, il voyait des « fachos ». Quand il me regardait, il voyait aussi un gamin. Je suis petit, et je n'avais que 35 ans. Si je le contredisais en lui expliquant qu'il se trompait du tout au tout, je ne pouvais être qu'un effronté. Il était particulièrement dangereux de donner à Wright l'impression d'être un effronté. Je jugeais honteuse la conduite de Wright, et, même si je m'efforçais de dissimuler mon sentiment, il disparaissait probablement.

Il était presque certain que Wright allait voir en moi un ennemi, et non son meilleur ami dans la pièce. Gray était à ses yeux un ennemi et un menteur. Wright l'avait dit en termes si cinglants qu'il serait très embarrassant pour lui d'admettre qu'il s'était trompé et avait insulté Gray sans motif. J'allais lui demander de prendre parti pour le Bank Board contre son propre bureau (Mack), contre son meilleur ami et partenaire en affaires (Mallick) et contre un contributeur au DCCC (Dixon). J'en savais assez sur Wright pour comprendre qu'il y avait fort peu de chances qu'il reconnaisse cette erreur, notamment dans le cadre où nous nous trouvions.

J'entamai ma défense de Gray en encourageant Green à intervenir. À la différence de Green, dis-je, je n'avais pas participé à l'appel téléphonique à Mack, mais j'en avais été directement informé par Gray et je pensais que Roy confirmerait les souvenirs du président du Bank Board. Il y avait certainement un malentendu, car Gray avait fait des efforts assez exceptionnels pour donner des informations exactes et rapides sur Vernon Savings. Non content d'avoir garanti à Wright que Vernon Savings n'était pas à la veille d'une fermeture, il avait aussitôt appelé Green pour savoir si d'autres mesures étaient imminentes. Green lui avait dit que la FHLB-Dallas était sur le point de demander la résolution de « consentement à la fusion ». Green et Gray avaient alors tenté de contacter Wright pour l'informer de la résolution et de sa portée : ils étaient restés au bout du fil pendant deux heures. Wright avait quitté son bureau et ses adjoints n'avaient pas réussi à le contacter; Green et Gray avaient fini par entrer en communication avec Mack.

C'est là que les choses ont commencé à très mal tourner pour moi. Wright entendit mes propos comme une attaque contre lui ou son équipe pour avoir laissé Gray et Green attendre si longtemps en ligne. Je répondis que j'essayais seulement d'expliquer que Gray avait fait beaucoup d'efforts pour communiquer exactement et promptement avec lui, parce qu'il comprenait l'importance de maintenir avec lui de bons rapports; nous comprenions les perturbations causées par le déménagement, et il ne s'agissait nullement d'une critique contre lui ou son équipe. Wright me laissa poursuivre, mais on voyait à son langage corporel qu'il contenait à peine sa rage.

J'expliquai alors qu'une résolution de « consentement à la fusion » n'était pas une fermeture et laissait Dixon libre de trouver un acheteur. Cette résolution vise, d'ailleurs, à faciliter les ventes. À cet instant, Wright m'adressa l'un de ces sourires glaçants que Barry trouvait si horribles. C'était bien ce qu'en avait dit Barry, et bien pire encore : on avait le sentiment qu'un boucher vous examinait pour décider quel membre il allait couper en premier.

Wright, toujours « souriant », rétorqua que je « cherchais des faux-fuyants » : dire qu'une résolution de « consentement à la fusion » n'était pas une fermeture, ce n'étaient « que des mots », « une distinction mais pas une différence » (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 272). Jusque-là tout avait aussi mal tourné que possible. En m'efforçant de convaincre le speaker que Gray ne lui avait pas menti, je n'avais réussi

qu'à le persuader que j'étais aussi un menteur. Ma tentative suivante – bien faible, je l'admets – fut l'humour. Comme le conseille la Bible, «une aimable réponse» allait peut-être «apaise[r] la fureur²». Je lançai, par plaisanterie, que j'étais du Midwest, et que les gens du Midwest ne cherchaient pas de faux-fuyants.

Barry est, là encore, remarquablement utile pour éclairer le regard très personnel que Wright portait sur nous (et que Barry partageait). Dans son ouvrage (1989, p. 235), le ton de la plaisanterie lui échappe totalement et il en fait un «ricanement». Mais l'important est la façon dont Wright et lui ont interprété ma réponse.

Soudain, traitant virtuellement Wright de menteur, [Black] ricana : «Je ne suis pas de Washington. Je ne raconte pas d'histoires.»

Voilà une phrase qui en dit long sur Barry et sur le speaker. Celui-ci venait de traiter Gray de menteur. Puis de me traiter de menteur. Il est clair que, dans les deux cas, il avait tort : nous avions tous deux dit à Wright la vérité. Mais Barry ne juge pas utile de mentionner que Wright a accusé des gens de mentir (de chercher «des faux-fuyants» et de faire «des déclarations inexactes» et «scandaleuses»). La grande affaire, pour lui comme pour le speaker, c'est que je suis censé avoir «trait[é] virtuellement Wright de menteur». Et comment? En lui signifiant que je ne lui avais pas menti dans ma réponse précédente! Telle que Barry la présente, la scène est un cercle vicieux. Je pouvais soit avouer (mensongèrement) que j'avais menti à Wright, soit l'accuser de mentir en niant que j'avais menti.

Mais c'est un faux cercle vicieux. Je n'accusais pas le speaker, «virtuellement» ou réellement, de mensonge. Je ne pensais pas alors, et je ne pense toujours pas, qu'il mentait sur la résolution de consentement à la fusion. Je savais qu'il tenait ses «faits» de Dixon, et je savais que Dixon, lui, était un menteur. J'essayais de faire comprendre au speaker que sa vision des faits était erronée, et que Gray et moi lui disions la vérité sur la résolution de consentement à la fusion.

J'avais déjà expliqué au speaker que la différence entre une prise de contrôle et une résolution de consentement à la fusion était réelle : ce n'étaient pas que des mots. Je tentai de le lui réexpliquer. Ayant décidé que j'étais un menteur, Wright n'écoutait pas, et perdait totalement son calme. Il m'interrompait, j'arrêtais. Il faisait une pause, je réessayais. Il éclata! «Nom de Dieu! Je vous ai écouté; maintenant, nom de Dieu! écoutez-moi, bordel!» Ses traits figés dans une expression de pure méchanceté, il se penchait vers moi. Barry (1989, p. 236) s'est trompé sur les termes et les interruptions, mais pas sur la voix de Wright : «Ses mots fusaient en rage compacte, sifflante, contrôlée.» Dans ce contexte, «contrôlée» signifie «ciblée». En fait, Wright ne se contrôlait plus et exhalait sa rage : j'en étais la cible. Plus un bruit dans la salle, personne n'a parlé ni bougé pendant vingt bonnes secondes. On me dira que ce n'est pas beaucoup, mais dans ce contexte ce fut horriblement long et pénible.

Une discussion sans force reprit, mais la réunion était terminée. À mon départ, Wright me serra la main et me dit : «Ne vous inquiétez pas!» Il ne trompa personne. Il était fermement dans le camp de Dixon et de Gaubert et il allait garder en otage la recapitalisation de la FSLIC tant que nous n'aurions pas capitulé sans conditions.

Beaucoup de responsables politiques sont célèbres pour leurs jurons, mais Wright était un prédicateur laïque et, selon Barry (1989, p. 649), «disait un gros mot tous les six mois». Cela suggère l'importance qu'avaient pour lui les causes de Dixon et de Gaubert, et son degré de fureur contre Gray pour avoir refusé des concessions suffisantes sur leurs affaires et «cherché des faux-fuyants».

Ce n'est pas dans son livre, mais Barry m'a dit que notre tentative d'expliquer à Wright que Gray lui avait dit la vérité a été l'une des deux seules occasions, pendant les nombreux mois qu'il a passés à ses côtés, où quelqu'un a osé exprimer son désaccord avec le speaker ou tenter de le dissuader de commettre une erreur. (Il m'a précisé que Wright avait déversé autant de rage et de hurlements sur l'autre pauvre idiot qui avait osé le contredire.) Il ressort du livre de Barry qu'après le départ de Raupe, l'équipe de Wright était entièrement composée de béni-oui-oui. Son inaptitude à reconnaître ses erreurs et son rejet de quiconque osait les lui faire remarquer avait une conséquence évidente : elles persistaient et s'aggravaient.

2. Proverbes 15,1; trad. fr., la Bible de Jérusalem [NdT].

GRAY DÉCIDE DE TENIR TÊTE AU SPEAKER

C'était évidemment de la folie pour Gray de s'en prendre à Wright. Il était déjà honni par le secteur. Les dirigeants de la Ligue l'avaient prévenu qu'il ne pourrait plus jamais retravailler dans une caisse d'épargne. Les centres de pouvoir au sein de l'exécutif le haïssaient. L'une des raisons pour lesquelles le Congrès n'avait pas voté la recapitalisation de la FSLIC en 1986 était l'apathie de la Maison-Blanche, qui n'avait rien fait pour que le projet de loi fût adopté. George Gould, le sous-secrétaire au Trésor qui était, dans l'exécutif, le principal responsable de la recapitalisation de la FSLIC, était solide et compétent, mais sans pouvoir. La Maison-Blanche peut récompenser ou menacer des parlementaires en promettant ou en retirant son appui à d'autres projets de loi chers à leur cœur, mais un sous-secrétaire ne peut que leur demander leur soutien. La presse était souvent railleuse et mordante au sujet de Gray. Un ennemi de plus était la dernière chose dont il avait besoin, sans parler de l'ennemi le plus puissant et vindicatif que l'on pouvait se faire au Capitole.

« N'ENTRE PAS SANS VIOLENCE DANS CETTE BONNE NUIT, RAGE, ENRAGE CONTRE LA MORT DE LA LUMIÈRE ³ »

J'ai expliqué à Gray combien la réunion avait été désastreuse : le speaker, qui nous percevait à présent comme des menteurs, estimait que nous n'en avions pas fait assez pour Dixon et Gaubert. J'ai souligné que céder au premier chantage de Wright n'avait eu d'autre effet que d'accroître ses exigences ; si nous agissions à nouveau dans ce sens, Gray ne pourrait plus se regarder dans la glace. Tant qu'il pouvait nous extorquer des concessions sans subir aucune conséquence, Wright était maître absolu du jeu. J'ai proposé que nous rendions public ce qu'il faisait. Il était impensable de laisser ouverte Vernon Savings. Le Bank Board devait fermer cette caisse et montrer ainsi que le speaker ne pouvait plus l'intimider.

3. Dylan Thomas, *N'entre pas sans violence dans cette bonne nuit... et autres poèmes*, trad. fr. d'Alain Suied, Paris, Gallimard, coll. « Du monde entier », 1979 [NdT].

À la surprise de la plupart des membres du personnel de l'autorité de contrôle, mais pas à la mienne, Gray en a convenu. Pour être franc, je n'ai pas beaucoup eu à le persuader ; je crois qu'il était déjà parvenu à la même conclusion en écoutant notre rapport sur la réunion du 10 février. Nous ne pensions ni l'un ni l'autre pouvoir l'emporter, mais nous estimions que nous devions essayer de faire ce qui était juste. Le plus stupéfiant est que cela ait aussi bien marché. Cette décision a été l'un des facteurs clés qui allait finalement amener Wright à démissionner pour éviter toute sanction.

WRIGHT MAINTIENT LE GEL DE LA RECAPITALISATION ET PASSE À L'ATTAQUE

Les pressions de Wright sur le Comité des opérations bancaires de la Chambre pour tuer la recapitalisation de la FSLIC semblaient réussir en février 1987. Le Comité avait envoyé des enquêteurs recueillir des plaintes contre les superviseurs de la FHLB-Dallas, qu'on accusait de se comporter en « fachos ». Mais cette initiative s'est retournée contre ses auteurs, car les deux inspecteurs dépêchés par le Comité étaient honnêtes et compétents. Il s'agissait d'anciens vérificateurs du GAO, Jim Deveney et Gary Bowser. Ils ont constaté que le district de Dallas nageait dans les fraudes patronales, qu'il était géré lamentablement avant l'arrivée de Selby et que celui-ci avait pris des mesures judicieuses contre les patrons-escrocs (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 211-212).

Les 3 et 4 mars 1987, le sous-comité le plus important du Comité des opérations bancaires de la Chambre a tenu des auditions consacrées à la situation au Texas, à la FHLB-Dallas, à la reréglementation et à l'indulgence.

Deveney a dit que les auditions confirmaient les conclusions de son enquête sur la FHLB-Dallas : les régulateurs avaient de bons arguments et les patrons de caisses d'épargne n'en avaient pas. Deveney a été surpris quand St Germain, après cela, a proposé un plan de recapitalisation à hauteur de 5 milliards de dollars. Il s'est souvenu d'avoir confié à Bowser qu'il « était stupéfait de la façon dont se font les choses ici, au Congrès » (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 212).

LES EFFORTS DU BANK BOARD POUR SOUTENIR LA RECAPITALISATION DE LA FSLIC

Tout au long de cette période, nous avons expliqué aux membres du personnel technique du Comité des opérations bancaires de la Chambre ce qu'étaient des patrons-escrocs, pourquoi ils n'étaient pas les innocentes victimes d'une mauvaise conjoncture économique, mais les principaux coupables de l'effondrement des prix de l'immobilier au Texas. J'ai conçu pour nos économistes des études qui ont mis ces points en lumière, et nous avons préparé des graphiques et documents simples qui en montraient clairement les résultats. Nous avons reçu quelques aides astucieuses de Mary Ellen Taylor et de mes adjoints Mike et Ruth, qui comprenaient, eux, comment fonctionnait le Comité des opérations bancaires de la Chambre. J'ai fait une série d'exposés à son personnel sur ce qui se passait réellement au Texas. Joe Selby et moi avons fait un exposé commun à un autre groupe de membres du personnel. Ceux qui n'étaient pas de chauds partisans de l'indulgence ont été très impressionnés par nos propos, mais la réaction de ceux qui l'étaient constituait à nos yeux un compliment encore plus sincère : ils étaient furieux, mais ne trouvaient rien à répondre.

Nous avons consacré l'essentiel de nos efforts à tenter de faire barrage aux dispositions sur l'indulgence, conçues pour émasculer le Bank Board. Nous devions expliquer trois grandes idées : ces dispositions allaient nous ôter la capacité de faire face aux fraudes patronales ; c'était l'insuffisance, et non l'excès de réglementation, qui avait provoqué la crise ; et l'argument de nos adversaires – une variante de « c'est l'économie, idiot ! » – était faux.

Sur le dernier point, nous avons souligné que les caisses californiennes à patron-escroc avaient fait faillite dans un contexte de marché immobilier robuste. Nous avons préparé des graphiques simples qui montraient l'évolution du capital tangible des sociétés fraudeuses au Texas et en Californie ; les courbes étaient si semblables qu'elles ont rendu notre idée immédiatement compréhensible même aux membres du personnel qui n'aimaient ni les mathématiques ni l'économie. Nous avons montré que toutes les caisses d'épargne du Texas n'avaient pas le même profil ; la courbe des *high-fliers* (que nous appelions les « 40 du Texas » sur

nos graphiques) avait une tout autre allure que les autres. Les caisses fraudeuses du Texas étaient déjà insolubles avant même l'effondrement des cours du pétrole. Nous avons passé un temps considérable à expliquer pourquoi laisser en activité les caisses fraudeuses était désastreux pour la masse honnête du secteur et pour les propriétaires du Texas, et pourquoi cette décision risquait de coûter aux contribuables de nombreux milliards de dollars.

Wright avait empêché le Comité d'éthique de la Chambre de mettre St Germain sur la sellette. Celui-ci était donc redevable au speaker⁴. Mais nous avions l'impression qu'il savait que Wright avait tort, et qu'il était mécontent de ce qu'on le forçait à faire. Aucun président de comité n'aime voir le speaker prendre la direction de son comité. En coulisse, les collaborateurs de St Germain nous aidaient souvent, en nous offrant des occasions de défendre notre point de vue. En mars 1987, nous jouissions d'un appui solide au sein du personnel du Comité des opérations bancaires de la Chambre, et d'un soutien croissant parmi ses membres.

4. L'enquête éthique de la Chambre sur St Germain s'est concentrée sur les avantages en nature qu'il a reçus de la Ligue et de caisses individuelles. Il dînait très fréquemment, en compagnie d'invitées féminines, avec un lobbyiste de la Ligue qui payait l'addition, et une caisse d'épargne lui avait donné une participation dans un investissement (Day 1993, p. 257-258, 298-299).

Après l'obtention par St Germain d'un vote du comité, le 1^{er} avril 1987, en faveur d'un projet de loi de recapitalisation de la FSLIC à hauteur de 5 milliards de dollars avec dispositions d'indulgence, le Comité d'éthique de la Chambre a voté, le 9 avril, la publication d'un rapport qui se lit comme un acte d'accusation contre son éthique, mais se termine par un feu vert (Barry 1989, p. 213-214). Le Comité d'éthique lui a accordé une faveur supplémentaire en retardant la publication de ce rapport jusqu'aux vacances de Pâques, afin d'en réduire le plus possible l'impact public. Le speaker a fait échec aux efforts de Gingrich pour rouvrir l'enquête sur l'éthique de St Germain (*ibid.*, p. 542-543). L'action du Comité d'éthique de la Chambre au sujet de St Germain a été perçue comme un camouflage, même par le Congrès. Wright protégeait St Germain de la censure.

LA PRESSE COMMENCE À SE TOURNER CONTRE WRIGHT ET LES PATRONS-ESCROCS

Le speaker avait pris en otage la recapitalisation de la FSLIC en 1986 et 1987 : le premier pas était d'attirer sur-le-champ l'attention publique sur cette réalité. Barry (1989, p. 237) indique la réaction du speaker à notre première tentative :

Gray a parlé avec un sous-fifre de Jack Anderson, et Anderson a écrit un article à la mi-mars – jusqu'à 800 organes de presse publient certaines de ses chroniques. Il y accusait Wright de faire pression sur l'autorité de contrôle pour qu'elle fasse preuve de souplesse à l'égard d'un entrepreneur corrompu. Oui, j'ai appelé Ed Gray, a dit Wright avec une colère froide quand il l'a lu. J'aurais fait ça pour n'importe qui dans la même situation. Je n'ai jamais rencontré Dixon de ma vie. L'article le contrariait essentiellement parce qu'il portait atteinte à sa réputation⁵ (les italiques sont dans le texte original).

Mais Wright n'intervenait pas auprès de Gray pour « n'importe qui ». Il intervenait uniquement pour des contributeurs du parti démocrate, comme Dixon. Pire : il intervenait pour eux sans même enquêter sur leurs doléances. C'est pourquoi des criminels avérés comme Dixon et Gaubert se servaient de lui. Il est clair que Wright n'avait jamais réfléchi aux conséquences négatives de son intervention. Aider Dixon et Gaubert, c'était aider des contributeurs du DCCC au détriment des administrés de Wright – et de tous les contribuables des États-Unis. Rien ne prouve que Wright en ait jamais pris conscience, même quand il a su qu'il s'agissait de criminels condamnés.

J'ai commencé à me rendre dans les rédactions de journaux texans, et de titres nationaux comme le *Wall Street Journal*. Une série d'articles et d'éditoriaux critiquant Wright de prendre ainsi en otage la recapitalisation de la FSLIC sont alors parus au niveau national et au Texas. Wright a commencé à se sentir assiégé par la presse, et il riposterait périodiquement, par frustration, de façon aussi violente qu'inefficace.

5. Wright avait rencontré Dixon, et lui avait d'ailleurs envoyé une photo dédicacée les représentant tous deux sur le yacht du patron de Vernon Savings.

LES FRUSTRATIONS DES LOBBYISTES PROFESSIONNELS DE LA LIGUE

Les lobbyistes professionnels de la Ligue étaient partout au Capitole, pour promouvoir l'indulgence et s'opposer à l'octroi de tout financement important à la FSLIC, mais leurs arguments souffraient de contradictions internes et ne persuadaient pas les indécis. Ils avaient leur écurie habituelle d'élus qui prenaient toujours le parti de la Ligue, et l'ardent soutien des parlementaires influencés par les patrons-escrocs, mais aucun membre du Congrès ne se faisait l'avocat de leurs positions. Les lobbyistes professionnels de la Ligue n'ont pas renoncé à ce combat ; ils étaient trop talentueux et la Ligue trop puissante pour échouer. Nous étions des amateurs, et pas seulement par comparaison avec eux. Mais, sur le fond, nous avions de loin le meilleur dossier, et nous martelions des faits (notre point fort), pas du vent. Nous pouvions dire que nous étions efficaces, parce que la Ligue se plaignait de plus en plus du Bank Board, jusqu'à rendre sa rhétorique indistinguable de celle des patrons-escrocs. Elle s'inquiétait d'un léger risque de défaite ; nous commençons à oser espérer.

Certains des principaux problèmes auxquels se heurtait la Ligue dans son lobbying contre la recapitalisation de la FSLIC étaient ceux qu'elle avait avec la Ligue du Texas. Celle-ci savait tout sur les fraudes patronales qui étaient en train de détruire son État. Tout en luttant contre la recapitalisation de la FSLIC, elle travaillait à un « rapport sur les crises de l'immobilier et des caisses d'épargne au Texas » (publié le 30 octobre 1987). Celui-ci explique que « des entrepreneurs venus de la promotion immobilière possèdent ou ont possédé 20 des 24 caisses d'épargne les plus insolubles du Texas (les quatre autres ont copié la tactique des promoteurs immobiliers) » (p. 18). Il souligne que les prêts ADC « se sont révélés de véritables bombes à retardement dont les explosions ont ravagé un nombre important de caisses du Texas » (p. 10). Et il conclut : « s'il n'y avait rien de nécessairement mauvais dans la stratégie "s'en sortir par la croissance" », elle a conduit à « une croissance frénétique » qui s'est progressivement transformée en un cercle vicieux » (p. 14, 15).

Beaucoup de nouveaux venus, et quelques propriétaires déjà installés, ont aussi commencé à s'engager dans des entreprises frauduleuses, ou encore illégales (p. 18).

Le rapport se plaint à plusieurs reprises de la fraude des agents d'évaluation immobilière et du manque de vigilance de la supervision (p. 20, 32-33). Il préconise néanmoins plus d'indulgence, notamment l'abrogation de tous les accords de réglementation ou de supervision conclus à la suite d'une incapacité antérieure à respecter les obligations de fonds propres imposées par la réglementation (p. 44).

Il poursuit alors en appelant à introduire de nouveaux mécanismes de PCR créatifs et à interdire la classification des actifs dans les cas où cette méthode « provoquerait » une insuffisance de fonds propres dans une caisse d'épargne texane (p. 50-53, 56-57, 60). Le rapport demande au Bank Board de ralentir le rythme de promulgation de nouvelles règles et de mettre fin à la « réglementation au plus petit dénominateur commun » telle qu'elle a été pratiquée par le FHLBB sous le président Gray » (p. 62).

Il était flagrant que la logique même de ce rapport était complètement incohérente. Ce texte affirmait que les pires caisses d'épargne du Texas étaient dirigées par des patrons-escrocs adeptes de la pyramide de Ponzi ADC; qu'il y avait un grand nombre de fraudes de ce type; que la supervision au Texas était insuffisante; que le Bank Board sous Gray avait agi pour mettre sous contrôle les sociétés fraudeuses; mais que la grande réforme nécessaire était d'affaiblir la supervision!

Nous avons beau jeu de répondre à ce type de logique. La Ligue du Texas proposait une carte « sortie gratuite de prison » (les caisses d'épargne insolubles seraient libérées des accords de supervision) plus une carte « immunité en cas d'arrestation » (le Bank Board ne pourrait pas démontrer que l'insolvabilité d'une caisse d'épargne en passait par le classement de ses actifs à problèmes).

Mais ce n'est pas seulement leur illogisme qui a dissuadé la Ligue de compter sur ses responsables au Texas pour établir une argumentation en faveur de l'indulgence. Elle devait aussi faire face au problème Bo McAllister (le dirigeant de la Ligue du Texas): il répondait sincèrement aux questions directes; par exemple, il avait reconnu devant moi que toutes les caisses texanes fermées par le Bank Board l'avaient été à juste titre. En général, les membres honnêtes du secteur texan des caisses d'épargne méprisaient les patrons-escrocs. Ils acceptaient de participer à ce compromis faustien pour deux

raisons: les patrons-escrocs avaient une énorme influence politique sur le speaker Wright, et leurs caisses d'épargne honnêtes étaient aussi insolubles. Mais ils n'avaient aucune envie de défendre Gaubert, Dixon et consorts.

Le bureau national de la Ligue devait également faire face à des éléments imprévisibles en provenance du Texas. Les Texans sont assez spéciaux (et fiers de l'être). Tom King, le directeur général de la Ligue du Texas, a déclaré qu'il fallait à son État une comptabilité « bricolée ». Lorsqu'on demande une comptabilité bricolée, la première règle, bien sûr, est de ne jamais l'appeler par son nom.

Sans porte-parole crédible au Congrès ni parmi les caisses texanes, la Ligue ne pouvait compter que sur la rhétorique. Quand ses espoirs se sont amenuisés, ses diatribes contre Gray sont montées en puissance. La Ligue avait lancé son offensive de 1987 contre le projet de loi de recapitalisation de la FSLIC en affirmant que le secteur s'était redressé, qu'il était rentable et très majoritairement sain. Elle a vite compris que cet argument minait ses propres arguments en faveur de l'indulgence, et a promptement adopté une tout autre thèse. Comme elle l'a souligné dans une lettre à ses membres (*American Banker*, 10 février 1987, p. 1):

Il convient de bien montrer qu'il existe un lien essentiel entre les deux éléments de notre programme. Très franchement, si nous n'obtenons pas les réformes nécessaires de la réglementation et un « étalement » du règlement des problèmes dans les zones déprimées, les sommes nécessaires à la FSLIC se monteront facilement à des dizaines de milliards de dollars. Mais, si les autorités de réglementation prennent une série de mesures pour gagner du temps, la FSLIC sera beaucoup moins sollicitée (souligné dans le texte original).

Telle était la nouvelle ligne de la Ligue: il y avait un problème grave, mais limité à certaines régions en crise; si le Bank Board le traitait immédiatement, il allait coûter « des dizaines de milliards de dollars ». Or l'indulgence permettrait d'éliminer une grosse partie de ces coûts, ce qui ferait des 5 milliards de dollars prévus par la Ligue une somme suffisante pour financer tous les besoins. La Ligue comptait sur la solution classique de la « baguette magique », indolore et au succès garanti.

Si l'indulgence était indolore et son succès garanti, la rerégulation de Gray et sa politique de supervision vigoureuse ne pouvaient

qu'être irrationnelles et désastreuses. Comme l'a soutenu la Ligue le 9 février dans une lettre au sénateur Boren :

Des dévalorisations arbitraires et excessives [sont] imposées par les règles et procédures actuelles du FHLBB. Ces dévalorisations et reclassifications forcent sans nécessité des entreprises bien gérées à se déclarer insolubles et alourdissent pour la FSLIC le fardeau des caisses d'épargne en difficulté (U.S. League of Savings Institutions, livre I, tableau C-16 au point 1).

Le 6 mars 1987, la Ligue a écrit au comptroller general⁶ qu'il n'y avait pas de crise des caisses d'épargne ; que la cause des problèmes du secteur était la politique de supervision de Gray ; et qu'il ne fallait pas fournir de fonds à la FSLIC tant qu'elle n'aurait pas cessé d'obliger les caisses insolubles à reconnaître leur insolvabilité.

En ne modérant pas ses règles d'évaluation et de classification pour les régions en dépression, le Board est en grande partie responsable des problèmes de la FSLIC. [...]

[E]n raison, entre autres choses, des règles d'évaluation réglementaire et de classification des actifs utilisées par le Board, nous doutons sérieusement de l'aptitude de la FSLIC à utiliser judicieusement les fonds qui lui seront fournis (U.S. League of Savings Institutions, livre 6, tableau C-4 aux points 1-2).

Quand il est apparu clairement que la Ligue risquait fort de perdre la partie au Comité des opérations bancaires de la Chambre, sa rhétorique a atteint des sommets. Le 13 mars, elle a écrit à ses membres pour leur demander d'urgence, encore une fois, de faire pression sur le Congrès en faveur de l'indulgence et du plan de recapitalisation de la FSLIC à hauteur des 5 milliards de dollars qu'elle

6. Le contrôleur général est nommé par le président des États-Unis. Il dirige le GAO (*Government Accountability Office* ou l'office général de comptabilité), qui audite et supervise l'ensemble des dépenses de l'État et est en charge de la définition des normes comptables. Son équivalent français serait la cour des comptes, cependant les missions du GAO sont plus diversifiées. Ainsi, depuis plusieurs décennies, il est en charge de s'assurer de l'efficacité des dépenses de l'État, de mener des actions d'évaluation des politiques publiques, et d'assurer une expertise technique indépendante de l'exécutif (voir à ce sujet le rapport du Sénat « Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'État », n° 392 (2003-2004), de MM Bourin, André et Plancade, fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification) [*Note de l'Institut Veblen*].

proposait. Le Comité des opérations bancaires du Sénat venait d'approuver un plan de recapitalisation de la FSLIC à hauteur de 7,5 milliards de dollars.

Nous ne voulons pas fournir à la FSLIC autant d'argent qui lui permettrait de fermer sans discrimination des caisses bien gérées, mais victimes de situations économiques locales. [...]

En toute franchise, si le programme d'indulgence [de la Ligue] est mis en place, nous ne croyons pas qu'il sera nécessaire d'élargir le financement de la FSLIC [au-delà de 5 milliards de dollars] (U.S. League of Savings Institutions, Livre 5, tableau A-19 au point 1).

Nul ne pouvait citer le nom d'une seule caisse bien gérée fermée par le Bank Board. La Ligue ne tentait pas d'expliquer les raisons pour lesquelles le Bank Board aurait fermé sans discrimination des caisses bien gérées, mais certains de ses lobbyistes avançaient la théorie des fachos (pas par écrit, certes). Selon la Ligue, une injection de 5 milliards de dollars de fonds supplémentaires dans la FSLIC suffirait amplement. Dans un prochain courrier, elle écrirait d'ailleurs que 5 milliards de dollars, c'était bien plus que nécessaire (Black 1993a).

WRIGHT ET LA LIGUE : UNE ALLIANCE TRÈS LIMITÉE

Wright et la Ligue se sont alliés contre la recapitalisation de la FSLIC en 1987. En fait, les défenseurs de Wright allaient plus tard insister sur ce lien, parce qu'il renforçait la thèse de sa défense éthique : il avait agi dans l'intérêt général, pas pour des contributeurs individuels. La Ligue du Texas, je l'ai dit, s'attribuait le mérite d'avoir contribué à convaincre Wright de mettre en attente le projet de loi en 1987.

Ce qui est difficile à comprendre, c'est que cette alliance est restée vraiment limitée et non coordonnée, malgré les puissants intérêts communs et la compétence experte des deux alliés.

Le 10 février, la Ligue a informé ses membres que « des parlementaires influents du Congrès insistaient pour que le Board prenne [des mesures d'indulgence] avant l'adoption de tout programme de recapitalisation » (Black 1993a ; U.S. League of Savings

Institutions, livre 5, tableau A-16 au point 2). Un article de presse joint à ce courrier indiquait que Wright et le représentant du Texas Steve Bartlett travaillaient avec la Ligue et que Wright avait amené St Germain à annuler un vote prévu sur la recapitalisation de la FSLIC. L'article attribuait au speaker les propos suivants :

Nous ne voulons pas leur donner 15 milliards de dollars pour [...] qu'ils ferment une multitude de caisses. [...]

Il leur faut leur serrer un peu plus la laisse.

« Serrer la laisse » était une variante de l'expression utilisée par la Ligue comme par les patrons-escrocs. L'idée était qu'en réduisant radicalement le montant fourni à la FSLIC, le Congrès serait sûr de tenir le Bank Board avec une « laisse courte », ce qui assurerait son respect des interventions politiques visant à l'empêcher de fermer des caisses insolvables. Le Bank Board, dans cette métaphore, était le chien qui n'avait pas encore appris à obéir. Le speaker de la Chambre était le mieux placé pour lui apprendre la propreté⁷.

L'une des rares rencontres entre le chef de la Ligue et le speaker a eu lieu inopinément :

Wright a rencontré par hasard le lobbyiste [de la Ligue] et [M. O'Connell]. Ils l'ont remercié pour son aide, puis ont dit : « Nous devons faire quelque chose au sujet de cette réévaluation des valeurs immobilières. Permettez-moi de vous donner ces chiffres. »

« Je ne peux pas parler de ça maintenant », a dit Wright.

Ils ont insisté. Soudain, Wright a explosé : « Écoutez ! J'en ai plein le dos de vous porter tous ! Quand ces salauds écrivaient tous ces articles sur moi, j'étais seul. Vous étiez où ? Ça doit aller dans les deux sens. C'est comme ça que ça marche ici. Vous venez me parler de vos problèmes, mais vous ne parlez pas à la presse. Vous ne levez pas le petit doigt pour vous ni pour moi. C'est moi qui dois tout faire » (Barry 1989, p. 240 ; souligné dans le texte original).

7. Il y a ici un jeu de mots intraduisible entre *housebroken* (« dressé à la propreté », à faire ses besoins à l'extérieur de la maison) et *House* (la Chambre des représentants) [NdT].

M. O'Connell a réagi à ces critiques en écrivant à *Newsweek* et au *New York Times* pour protester contre des articles hostiles au speaker et accuser le Bank Board des problèmes du secteur.

Les remarques de Wright à O'Connell montrent clairement qu'il y avait peu ou pas de coordination, même en coulisse, entre le speaker et la Ligue, tant nationale que du Texas. Wright recevait l'essentiel de ses informations sur les caisses d'épargne non de la Ligue, mais des patrons-escrocs.

Wright était totalement incapable d'appréhender la substance de la crise des caisses d'épargne. Son équipe n'a jamais compris la débâcle ; elle n'a pas tenté de nous contrer pendant que nous avançons lentement, mais sûrement, en informant sur le fond les collaborateurs techniques (et les membres, quand nous pouvions) du Comité des opérations bancaires de la Chambre. Bartlett, le parlementaire républicain qui deviendrait plus tard maire de Dallas, menait l'offensive de l'indulgence au sein du comité. Son affiliation au parti républicain était un don du ciel pour les démocrates du comité, favorables à l'indulgence. Grâce à elle, le comité passait pour bipartisan, donc les démocrates adoraient le laisser se mettre en avant à ce sujet. Mais Bartlett n'était pas très bon pour plaider cette cause, et ses adjoints l'étaient encore moins : ils venaient à nos réunions d'information avec le personnel du Comité des opérations bancaires de la Chambre et nous jetaient des regards furibonds, sans jamais essayer de contrer nos conclusions et de remettre en cause nos graphiques.

L'une des meilleures preuves de la faiblesse tactique de Wright, dans son effort pour garder dans le rang les membres de plus en plus rétifs du Comité des opérations bancaires de la Chambre, est qu'il a fini par beaucoup compter sur Curt Prins, l'adjoint principal de Frank Annunzio. Cet important membre démocrate du comité était de Chicago, la ville où se trouvait le siège national de la Ligue, dont il était un ferme soutien. Ses gendres travaillaient d'ailleurs pour la Ligue et pour des parents de son président, Bill O'Connell (Day 1993, p. 211). Annunzio était aussi un proche allié de Keating. Souvenons-nous qu'il avait dirigé à la Chambre le tir de barrage contre la règle sur l'investissement direct. Il détestait Gray avec une certaine passion. Annunzio avait toujours eu très mauvaise réputation en tant que parlementaire, et en 1986, il était en si mauvaise santé qu'il en était réduit à lire les questions préparées par son équipe. Bien souvent, il n'y arrivait même pas.

Prins s'efforçait de jouer le rôle de député (laissé vacant la plupart du temps par Annunzio). Des adjoints principaux, comme John Mack, disposent souvent d'un pouvoir redoutable, mais les membres du Congrès ne les considèrent jamais comme leurs pairs. Les efforts de Prins lui valaient d'être appelé par d'autres membres du comité – quand ils étaient entre eux – « le député Prins » (Day 1993, p. 213). C'est une remarque considérée comme très inamicale à la Chambre. Prins était encore mieux rémunéré qu'Annunzio par Keating, et les deux hommes ont continué à recevoir de considérables subsides du patron-escroc, même en 1989, alors qu'il devenait évident aux yeux de tous que Keating était un fraudeur.

Prins nous a dit qu'il « était le porteur d'eau du speaker au Comité des opérations bancaires de la Chambre » sur la recapitalisation de la FSLIC.

Ce recours à Prins indiquait la faible influence de Wright sur les autres membres du comité. Il ne pouvait compter sur aucun des démocrates du comité pour porter de l'eau au moulin de la défense de Dixon et de Gaubert. L'adjoint, même le plus compétent et le plus respecté, est considéré comme un être inférieur au Capitole ; seuls les élus comptent. Prins n'était ni compétent ni respecté. Les membres du comité, leurs adjoints, les médias – tous le méprisaient (Day 1993, p. 213). Il était borné, violent et sans principes (*ibid.*). Seul le désespoir a pu amener Wright à faire appel à lui. Les autres possibilités qu'il aurait pu avoir au comité devaient forcément être pires. St Germain, par exemple, avait l'une des réputations les plus sulfureuses de tout le Congrès et n'était pas populaire chez les démocrates du comité. De plus, il était probablement hostile en son for intérieur à ce que faisait Wright sur le projet de loi de recapitalisation.

TIR AMI : LA GAFFE DU TRÉSOR

En 1987, le département du Trésor a fait un travail de lobbying généralement discret et compétent en faveur de la recapitalisation de la FSLIC. Il n'en a pas moins commis une grave erreur qui a donné à la Ligue son meilleur argument de fond. Sa gaffe a été d'essayer d'ajouter un nouvel argument à un autre qui était déjà très convaincant : l'argument supplémentaire a fini par chasser l'argument efficace. La question concernait le montant nécessaire à la recapitalisation. Le Trésor

était toujours préoccupé par le montant inscrit au projet de loi ; au milieu de l'année 1987, le Bank Board était surtout préoccupé par les dispositions d'indulgence. Le secteur voulait réduire au minimum sa facture pour le règlement de la débâcle. Il disait qu'en cas de vote par le Congrès du projet de recapitalisation à hauteur de 15 milliards de dollars, la FSLIC fermerait trop de caisses et trop vite – même si, au fondement de la recapitalisation, il y avait l'idée qu'une fermeture rapide des caisses fraudieuses permettrait de réduire les coûts de la débâcle.

Mais le Trésor décida de faire valoir que la FSLIC ne fermerait pas beaucoup de caisses si le Congrès approuvait la recapitalisation, puisqu'elle était incapable de dépenser efficacement plus de 5 milliards de dollars par an⁸. Il avait tort. Régler le cas des trois pires caisses fraudieuses aurait coûté nettement plus de 5 milliards de dollars. La FSLIC aurait pu fermer au moins cinquante caisses par an. Si l'on atterrissait à l'aéroport de Dallas-Fort Worth et qu'on réglait la faillite de toutes les caisses insolubles devant lesquelles on passait lorsqu'on prenait un taxi pour Dallas, on aurait dépensé 15 milliards de dollars en arrivant au centre-ville, disait à l'époque une histoire drôle très en vogue dans le secteur. L'argument du Trésor détruisait aussi la logique d'une recapitalisation à hauteur de 15 milliards. Les lobbyistes de la Ligue ont immédiatement perçu la valeur inestimable de cette bévue, et l'ont utilisée à leur plus grand profit (NCFIRRE 1993c ; Day 1993, p. 253-254).

8. Le directeur général de la Ligue, William O'Connell, écrit : « Curieusement, le sous-secrétaire au Trésor George Gould dirait, le 21 janvier 1987, qu'« étant donné ses contraintes organisationnelles », la FSLIC ne pouvait pas « utiliser efficacement pour résoudre les cas problématiques » plus de 15 milliards de dollars sur trois ans, soit 5 milliards de dollars par an. Cette déclaration de Gould allait avoir une influence sur le débat au Congrès (O'Connell 1993, p. 80, n° 17). »

VII. LES MIRACLES, LE MASSACRE ET LA CHUTE DU SPEAKER

*« Il n'est pas nécessaire d'espérer pour entreprendre,
ni de réussir pour persévérer. »* Attribué à **Guillaume le Taciturne**, *Prince d'Orange*
(1533-1584)

LES MIRACLES JUMEAUX DE MARS

Le premier miracle de mars a été le vote du sous-comité crucial de la Chambre en faveur d'un projet de loi de recapitalisation de la FSLIC à hauteur de 15 milliards de dollars. Le second, le revirement entamé par la presse : elle a reconnu que Gray maintenait le bon cap face à l'intense pression politique du speaker en faveur des patrons-escrocs du Texas. Le second miracle étant l'une des explications du premier, je commencerai par lui.

LA PRESSE POSITIVE SUR GRAY

Les efforts de reréglementation de Gray ont commencé à être rapportés avec sympathie dans les grands journaux et dans la presse professionnelle. C'était un tournant remarquable. Tout au long de son mandat, Gray avait été exceptionnellement maltraité par les médias, et même de plus en plus durement. De hauts responsables de l'administration l'attaquaient régulièrement, tout comme de puissants élus du Congrès, l'essentiel du secteur et bon nombre de

ses propres collaborateurs. On le disait vénal (tous ces déplacements coûteux), méchant et bête comme ses pieds.

Gray était un piètre avocat de sa propre cause. Il avait coutume d'écrire et de dactylographier lui-même ses discours jusqu'à quatre heures du matin, d'arriver tôt le lendemain devant un microphone avec une tête de déterré, de lire une longue allocution que tout le monde avait déjà entendue plusieurs fois et de s'autocongratuler d'être un Churchill de notre temps. Ses propos tombaient à plat comme un ballon d'uranium appauvri. Pour couronner le tout, Gray ne parvenait pas à comprendre pourquoi les gens n'étaient pas enthousiasmés par ses discours. Il les trouvait géniaux. Il les envoyait à toutes les caisses d'épargne du pays. (Leur contenu passe très bien quand on les lit aujourd'hui : il les avertissait en permanence, et c'était vrai, que certaines pratiques conduiraient au désastre.)

Mais, en mars 1987, Gray a souvent eu affaire à un autre type de presse. Si la question des caisses d'épargne était jusqu'alors confiée à la rubrique « économie », elle devenait désormais un sujet éminemment politique. (Elle avait toujours été les deux à la fois ; la séparation entre le terrain des journalistes économiques d'un côté et celui des journalistes politiques de l'autre constituait l'une des raisons de la déplorable couverture de presse de la débâcle des caisses d'épargne.) Mieux encore, il s'agissait d'un vrai scandale politique : celui qui en relaterait l'histoire pouvait donc espérer avoir droit à quelques lignes de plus et à beaucoup plus de visibilité dans le journal. Ce nouveau groupe de reporters examinait les questions sous d'autres angles et utilisait des sources différentes de celles de leurs collègues de la rubrique « économie ». Les journalistes financiers passaient leur temps à parler aux dirigeants de caisses d'épargne, qui méprisaient Gray à la quasi-unanimité. Assistant aux nombreux discours du président du Bank Board, ils n'hésitaient pas à grommeler et à se moquer de lui entre eux à chacune de ses interventions.

Les journalistes politiques n'abordaient pas l'histoire avec ce type de préjugés. Ils savaient qu'il leur faudrait trouver un protagoniste pour que l'histoire accroche mieux. Faire de Gray un protagoniste était inconcevable pour la plupart des journalistes financiers, mais, pour qui écrivait sur l'aspect politique de la débâcle, il pouvait s'avérer un personnage fort séduisant. Ami et partisan convaincu du président, grand supporter de la dérégulation à l'origine, il avait

fait volte-face par conviction (et non par idéologie), prônant la reréglementation et il s'y était tenu malgré les efforts de hauts responsables de l'exécutif pour le priver de ses fonctions et les tentatives des patrons-escrocs d'acheter son départ. Voici maintenant qu'il s'attaquait au personnage le plus redouté du Capitole, le speaker Wright, qui tentait de venir en aide aux patrons fraudeurs.

Si le secteur des caisses d'épargne haïssait Gray, ses pairs l'admiraient. William Seidman, le président de la FDIC, et Paul Volcker, l'ex-président de la Federal Reserve, le soutenaient sans faillir, et ils avaient, eux, d'excellentes relations avec la presse. La conversion de Gray et sa volonté opiniâtre de s'en prendre aux puissants faisaient un sujet en or. Les journalistes politiques savaient aussi que, lorsqu'on critique les puissants, ils réagissent toujours en s'efforçant de calomnier leurs accusateurs. Les efforts de Don Regan, de Charles Keating et du speaker Wright pour salir Gray prouvaient peut-être son courage et non sa mauvaise foi.

Dans un article publié dans d'innombrables journaux, Jack Anderson avait reproché au speaker d'avoir suspendu l'examen du projet de loi sur la recapitalisation de la FSLIC afin d'obtenir, par cette manœuvre coercitive, un traitement de faveur pour les contributeurs du DCCC. Cette initiative, et nos efforts d'explication sur ce que faisait le speaker pour bloquer la recapitalisation, commençaient à porter leurs fruits : le speaker commençait à avoir une très mauvaise presse. Barry rapporte les réactions de Wright à ce sujet (1989, p. 390) :

Chaque fois que Wright se croyait sorti de ce satané sujet, il revenait le hanter. L'affaire des caisses d'épargne ne voulait pas s'en aller. Newsweek avait publié un article à ce sujet. Le New York Times aussi. Business Week était en train de le faire. Les journaux du Texas, le Houston Chronicle, le Dallas Morning News, l'Austin American-Statesman, le Dallas Times-Herald, l'avaient tous fait et refait. Fin septembre [1987], un auteur lui avait demandé quelles avaient été ses déceptions. Wright n'en a cité aucune d'ordre politique. Mais il a parlé de la couverture médiatique de ses actions dans le domaine des caisses d'épargne (souligné dans le texte original).

Ces articles ont rendu bien plus difficile au speaker de prendre ouvertement en otage la recapitalisation de la FSLIC et l'ont mis sur la défensive. Ils ont aussi accru considérablement les chances de voir

les membres du Comité des opérations bancaires de la Chambre soutenir une recapitalisation à hauteur de 15 milliards de dollars et rejeter les dispositions sur l'indulgence rédigées par les patrons-escrocs.

UN VOTE EN MARS EN FAVEUR DU PROJET DE LOI DE RECAPITALISATION DE LA FSLIC À HAUTEUR DE 15 MILLIARDS DE DOLLARS

L'autre miracle était encore plus improbable : tenir tête à Wright et critiquer ses actions avait presque permis le vote de la recapitalisation de la FSLIC sous la forme que nous souhaitions. Ce second (quasi-)miracle prouvait trois choses. D'abord, Gray était du bon côté, et Wright et la Ligue du mauvais. Ensuite, la faiblesse de nos opposants avait empêché Wright de réagir efficacement à nos arguments au sein du Comité des opérations bancaires de la Chambre. Enfin, il y avait parmi les membres de ce comité et dans son personnel technique certains fidèles serviteurs authentiques de l'intérêt public, qui étaient prêts à aller contre la volonté d'un speaker exceptionnellement puissant et vindicatif et d'une puissante association professionnelle. J'ai déjà évoqué les deux premiers points. Voyons le troisième.

Jusqu'ici, mon analyse a mis l'accent sur les efforts du Bank Board et de nos adversaires. Ce qui risque de laisser croire implicitement que ce sont nos efforts qui ont été à l'origine du quasi-miracle du Comité des opérations bancaires de la Chambre. En réalité, le facteur le plus important a été la force d'un groupe bipartisan de membres du comité qui sont parvenus à la conclusion que la recapitalisation de la FSLIC était vitale. Les dirigeants de ce groupe étaient (par ordre alphabétique) Tom Carper (démocrate du Delaware), Henry B. Gonzalez (démocrate du Texas), Jim Leach (républicain de l'Iowa) et Buddy Roemer (démocrate de Louisiane)¹.

Rien que cette liste est improbable, et ce pour deux raisons : d'abord, bien que le groupe fût bipartisan (il était en réalité « non partisan »), la plupart de ses membres étaient démocrates. On se dira que leur décision de recapitaliser n'est peut-être pas si étonnante.

1. Stan Parris (républicain de Virginie) doit avoir au moins une mention honorable : il s'est battu pour alerter l'opinion sur la gravité de la crise des caisses d'épargne.

Les démocrates étaient en général moins favorables à la déréglementation que les républicains, notamment en 1987. Gray n'a d'ailleurs jamais compris pourquoi si peu de démocrates soutenaient ses efforts de reréglementation qui désespéraient tant l'exécutif. Mais puisque la recapitalisation de la FSLIC était un projet de loi de l'administration Reagan, la première question à poser était : pourquoi si peu de parlementaires républicains soutenaient ce projet ? Jim Leach était membre d'une espèce en voie de disparition : les républicains modérés, et il était bien connu pour son penchant à contrarier les vœux de l'administration. Aucun des républicains orthodoxes du Comité des opérations bancaires n'a pris le leadership pour soutenir la recapitalisation de la FSLIC.

La majorité des membres du groupe était démocrate, ce qui était révélateur du fait que le speaker n'avait pas réussi à rallier les membres de son parti à sa cause, même s'il n'avait pas caché son vif intérêt personnel à obtenir leur soutien, s'il avait présenté le problème comme un combat du parti, et s'il leur avait demandé personnellement leur appui. Ce troisième élément est particulièrement important. Comme Barry (1989) le souligne à plusieurs reprises :

La plus grande pression que peut exercer un speaker est de demander. C'est considérable (p. 102).

Même s'il disait ne rien imposer – « dites-moi, s'il vous plaît, ce que vous en pensez », écrit-il [dans des notes aux démocrates sur les questions fiscales] –, on lisait entre les lignes un message bien plus affirmé : *Il y aura des impôts. Êtes-vous avec moi ou non ? Êtes-vous un ami ou un ennemi ?* (p. 145, souligné dans le texte original.)

Pression ? Quelle pression ? Le speaker ne fait rien de plus que demander votre aide. Rien de plus... (p. 446, souligné dans le texte original).

La prise en otage par Wright de la recapitalisation de la FSLIC à l'instigation des patrons-escrocs a été l'une des initiatives cruciales qui vinrent ébranler ce colosse aux pieds d'argile. Barry (1989, p. 238) donne quelques éléments sur ce qui s'est passé :

Au sein de la Chambre, ce sujet posait des problèmes à Wright. Il voulait une enveloppe de 5 milliards de dollars, mais le Comité des opérations bancaires

semblait plus enclin à proposer une enveloppe de 15 milliards. Le secteur était en ruine, et plus vite on en déblairait les gravats, moins cela reviendrait cher sur le long terme...

Wright et son collègue du Texas Mike Andrews ont fait part, au cours d'une réunion à huis clos du groupe démocrate du Comité des opérations bancaires [le 19 mars 1987], de leurs préoccupations au sujet des régulateurs, et ils ont expliqué pourquoi ils avaient peur de leur donner trop de pouvoir.

Le contexte de cet appel personnel de Wright aux démocrates du Comité des opérations bancaires de la Chambre est révélateur. Comme l'indique clairement le livre de Barry, Wright connaissait en 1987 un soutien sans faille à la Chambre sur ses priorités et la presse le couvrait d'éloges. Barry (1989, p. 387) résume ainsi l'ampleur de son pouvoir :

Wright semblait exercer un contrôle absolu sur la Chambre [en septembre 1987], il n'était pas loin de concurrencer la suprématie du président.

Ce sujet prioritaire était le seul sur lequel il risquait de ne pas être suivi, malgré les très nombreux atouts dont il jouissait. La recapitalisation de la FSLIC était, au mieux, une « priorité » de quatrième ou de cinquième ordre pour l'exécutif. Son adversaire principal, Gray, était faible et en proie à la haine des hommes forts de l'administration Reagan. La Ligue avait une puissance politique immense ; ses membres étaient unis ; la recapitalisation de la FSLIC était sa seule et unique priorité ; et elle soutenait pleinement Wright. De notre côté, nous avions réussi à nous assurer l'appui des agents immobiliers et de la National Association of Home Builders, l'association nationale du bâtiment. C'était un joli coup. Cela dit, la recapitalisation de la FSLIC n'avait bien sûr jamais été prioritaire pour eux ; leur soutien était certes réconfortant, mais très peu actif. Wright, lui, jouissait d'un soutien bipartisan, incarné par le représentant Bartlett. La délégation texane était célèbre pour sa puissance et sa solidarité. De hauts responsables de l'État du Texas, en particulier l'attorney general Mattox, avaient mis leur poids dans la balance. Wright tenait à sa merci le président du comité, St Germain, en raison de sa vulnérabilité face aux accusations éthiques. En toute logique, le speaker aurait dû pulvériser ses adversaires.

Or, Wright savait, grâce aux renseignements que lui donnait sa "Whip organisation"² (présidée par Coelho), qu'il risquait de perdre le vote au Comité des opérations bancaires de la Chambre. Rien ne s'était déroulé comme prévu pour le speaker. Certes, en rencontrant personnellement St Germain et d'autres démocrates importants en janvier, il avait pu enrayer l'avancée du travail sur le projet de loi, mais il y avait plus perdu – en capital politique et en vulnérabilité aux critiques de la presse – que gagné. Sa tentative d'intimider Gray en le faisant interroger par Barnard sur Vernon Savings et Independent American s'était retournée contre lui (et contre Gaubert). La réunion du 10 février avait été un fiasco pour le speaker. Gray, qui jusqu'alors s'était incliné, refusait désormais d'intégrer à sa reréglementation la moindre faveur supplémentaire. En obligeant le Comité des opérations bancaires de la Chambre à enquêter sur la façon dont le Bank Board supervisait les caisses texanes, Wright avait considérablement affaibli sa position, car cette initiative avait révélé que les victimes présumées étaient des escrocs et les présumés « fachos » des professionnels consciencieux qui tentaient de faire le travail dûment esquivé par leurs prédécesseurs. L'audition, censée illustrer avec éclat le règne de la terreur, avait mis dans l'embarras les tenants de l'indulgence. Les menaces de Mattox contre Gray et Selby avaient été si brutales qu'elles avaient nui à la réputation du premier et non des seconds. La presse s'était retournée contre Wright et (c'était le plus vexant) en faveur de Gray. Il n'y avait plus personne au sein du comité sur qui Wright pût compter pour diriger la lutte contre la recapitalisation de la FSLIC.

Si perdre était désagréable, perdre face à Gray, un homme qu'il exéçrait personnellement, était impensable. Wright décida donc d'intervenir lui-même.

C'est dans ce contexte que Wright et Andrews se sont exprimés devant les membres démocrates du Comité des opérations bancaires de la Chambre le 19 mars 1987. Ce type de réunion était rare – le speaker s'adressant à huis clos au groupe démocrate d'un comité pour en solliciter le soutien. L'événement donne plusieurs indications sur la situation. D'abord, Wright savait qu'il était sur le

2. Organisation chargée d'assurer la discipline de vote des membres d'un parti [*Note de l'Institut Veblen*].

point de perdre au Comité des opérations bancaires de la Chambre. Deuxièmement, ce vote comptait beaucoup pour lui, c'est pourquoi il dépensait un capital politique considérable pour tenter de gagner la partie. Plus grave : il liait son prestige de dirigeant au succès de ce vote. S'il le perdait, il allait compromettre l'image de toute-puissance qu'il avait soigneusement cultivée. De fait, son érosion avait déjà commencé : les démocrates du comité savaient que Wright voulait absolument barrer la route à la recapitalisation de la FSLIC, et pourtant plusieurs étaient prêts à s'allier aux républicains pour l'en empêcher.

Troisièmement, il demandait à ses collègues de le soutenir en tant que démocrates. Il transformait en objectif du parti le retrait d'un projet de loi qui n'était pourtant pas à la base un enjeu d'affrontement entre partis et qui jouissait même au départ d'un soutien bipartisan. Mayer (1990, p. 238) rapporte les propos tenus par Wright devant le groupe :

L'économie [du Texas] traversait une passe difficile, mais il n'y avait rien de fondamentalement malsain dans les caisses d'épargne. Le problème, c'était Gray et Roy Green de la Federal Home Loan Bank de Dallas, un nid d'agents de réglementation républicains qui essayaient d'éliminer de bons démocrates et de gros contributeurs du parti démocratique [sic]. C'était le devoir des démocrates du comité de se mettre en branle pour mettre fin à cette situation, en commençant par limiter le projet de loi de recapitalisation de la FSLIC à 5 milliards de dollars au grand maximum.

À en croire les souvenirs de Henry Gonzalez, Wright avait assuré que le Bank Board « sauvait les républicains et condamnait les démocrates. [...] Je lui ai dit : donnez-moi des preuves. Et comme les preuves n'arrivaient pas, je n'ai rien fait » (Mayer 1990, p. 238). Barry ne se demande pas pourquoi Wright n'a jamais présenté le moindre début de preuve. S'il avait pu prouver ses accusations, il l'aurait fait. Day (1993, p. 253) écrit que le speaker a raconté des « horreurs » sur les régulateurs.

Il était tout à fait inhabituel pour Wright de produire autant d'efforts pour rallier ses collègues démocrates à sa cause. Malgré cela, et malgré le fait que les parlementaires démocrates savaient que cette question lui tenait à cœur et qu'elle touchait directement aux intérêts de ses administrés, trois démocrates décidèrent

de prendre la tête de l'offensive prorecapitalisation de la FSLIC, une situation pour le moins incroyable. D'autant plus que voter afin de couler le projet de loi ne leur aurait probablement causé aucun tort politique. *A contrario*, il y avait de fortes chances que leurs efforts en faveur d'une bonne décision se concluraient par un échec.

Deux des dirigeants qui soutenaient la recapitalisation venaient d'États où ils risquaient fort de pâtir de cette prise de position : Gonzalez était du Texas (San Antonio) et Roemer de Louisiane. Toutes les caisses d'épargne du Texas et de Louisiane s'opposaient au projet de loi de recapitalisation de la FSLIC à hauteur de 15 milliards de dollars et soutenaient une indulgence onéreuse. Si nombre d'entre elles fustigeaient en privé les patrons-escrocs, en public toutes accusaient la chute brutale des cours du pétrole d'avoir provoqué une récession régionale. Gonzalez et Roemer prenaient un vrai risque : passer pour des traîtres aux yeux de leurs électeurs. Voter en faveur du projet de recapitalisation à hauteur de 15 milliards de dollars ne leur rapporterait rien : pas une voix, pas un dollar de contributions de campagne.

Tout cela faisait d'eux, bien sûr, des soutiens inestimables pour le Bank Board. Si des démocrates du « pays du pétrole » nous soutenaient, nous ne pouvions décidément pas être des « fachos ». Si ces élus étaient prêts à risquer d'éveiller la colère des puissants intérêts de leurs circonscriptions pour lesquels ce projet était la priorité absolue, les autres membres du comité, venus d'États à l'économie prospère, n'allaient tout de même pas hésiter à payer le petit prix politique d'un soutien à la recapitalisation de la FSLIC³. Nul ne pouvait prétendre que Gonzalez ou Roemer ignoraient les problèmes du Texas et de la Louisiane ou n'avaient aucune sympathie pour les difficultés de ces États. Et tous deux étaient des démocrates prêts à s'opposer au speaker.

3. Si Gonzalez avait une circonscription politiquement très sûre, l'une des rares façons dont il aurait pu la perdre était de passer pour un traître au Texas. De plus, on n'avait pas besoin de lui faire perdre une élection pour le punir. Le speaker avait d'innombrables moyens de lui rendre la vie désagréable.

LES QUATRE BRAVES

Les quatre membres du Comité des opérations bancaires de la Chambre qui se sont faits les champions de la recapitalisation de la FSLIC, Gonzalez, Leach, Carper et Roemer, avaient des points communs. On les savait indépendants et réformateurs. Tous étaient diplômés du supérieur. Sur les quatre, trois étaient des modérés tenus en très haute estime par leurs pairs (seul Gonzalez⁴ avait un

4. *Henry Gonzalez*: Le représentant Gonzalez a été le premier Texan d'origine hispanique élu au Congrès. Ce n'était pas un modéré, mais il était si iconoclaste qu'on pouvait s'y tromper : ses positions ne se conformaient à aucune ligne partisane ou idéologique cohérente. Il était grand, avec un large visage taillé à la serpe et dominé par un nez magnifique.

Gonzalez et Wright avaient un passé comparable. Tous deux étaient des boxeurs, pour lesquels il était important d'être un dur. Tous deux étaient des démocrates populistes du Texas. Ils étaient de la même génération. Ils étaient irascibles. Gonzalez, la soixantaine bien avancée, a voulu se battre à mains nues avec un homme qui l'avait traité de communiste. Tous deux adoraient discourir, et c'étaient des orateurs populistes à l'ancienne : ils parsemaient curieusement leurs propos d'anecdotes populaires, d'obscures allusions aux penseurs politiques grecs et romains et de langage fleuri, pour obtenir une version politique du grand rassemblement revivaliste. Au milieu des années 1980, les discours des deux hommes commençaient à agacer sérieusement beaucoup de leurs collègues. « Henry B », comme on l'appelait, était avocat et ancien professeur de mathématiques (Day 1993, p. 317).

À 70 ans, Gonzalez jouissait d'une expérience considérable. Il œuvrait avec cohérence pour bien des objectifs, notamment en tant que champion des droits civils et des causes populistes. Beaucoup de ses collègues le trouvaient un tantinet excentrique. Ceux qui l'aimaient voyaient en lui une incarnation moderne de don Quichotte de la Manche, toujours à charger les moulins à vent et à s'efforcer de sauver l'opprimé. Ceux qui ne l'aimaient pas pensaient qu'il avait une case en moins.

Gonzalez était patient et persévérant. C'était un bon allié et un adversaire coriace. Il va figurer en bonne place dans les chapitres suivants, qui portent sur les événements survenus après son accession à la présidence du Comité des opérations bancaires de la Chambre. Il est mort récemment, et c'est son fils qui représente aujourd'hui sa circonscription.

Thomas Carper: Thomas Carper ne ressemblait à Wright ou à Gonzalez ni par le style ni par le tempérament. Ce pilote s'était engagé volontaire dans l'aviation de surveillance au large de la côte vietnamienne pendant la guerre (pour trois périodes de service militaire). Il avait obtenu un MBA à l'université du Delaware. Svelte, incroyablement calme, il paraissait réservé, réfléchi et très professionnel. Il serait élu plus tard gouverneur du Delaware avant de devenir, en 2001, le plus jeune sénateur envoyé par cet État au Capitole.

Jimmy Leach: Il a été champion de lutte dans un État (l'Iowa), obsédé par ce sport. Il a obtenu son diplôme de premier cycle universitaire à Princeton et son MA (études russes) à Johns Hopkins, puis poursuivi ses études d'économie et de sociologie en deuxième cycle universitaire à la (très libérale) London School of Economics. Il a présidé de nombreuses années la Ripon Society (de tendance républicaine libérale).

Habitant du Midwest à l'esprit acéré, Leach a beaucoup de gentillesse, le souci de l'équité et des principes moraux exigeants. Il méprise ceux qui abusent de leur pouvoir et a été un adversaire passionné des patrons-escrocs. C'est, de loin, le parlementaire qui nous a le plus aidés quand nous avons tenté de

autre profil). Ces quatre élus étaient si efficaces que nous avons de fait le potentiel nécessaire pour gagner au Comité des opérations bancaires de la Chambre.

LE MIRACLE DE MARS AU SOUS-COMITÉ

Les Japonais adorent les cerisiers en fleurs. Ces arbres fleurissent tous au même moment, très soudainement, mais il suffit d'un jour de vent ou de pluie pour les priver de leurs fleurs. Leur attrait réside dans l'éphémère existence de la fleur autant que dans la pâle beauté des floraisons. Pour le centenaire de notre pays, le Japon a offert aux États-Unis des cerisiers. Ils entourent le Tidal Basin à Washington. Nos deux premiers enfants sont nés quand les cerisiers étaient en fleurs ; nous avons regardé ces arbres avec émerveillement en revenant de la maternité. Comme ils fleurissent fin mars ou début avril, ils sont dans la capitale le symbole par excellence du printemps, de la renaissance et de l'espoir.

Le 31 mars 1987 a été pour le Bank Board le jour où les cerisiers ont fleuri. Les appréhensions de Wright au sujet du vote du Comité des opérations bancaires de la Chambre étaient justifiées. Le rapport Phelan explique ce qui s'est passé :

Le 31 mars, le sous-comité des établissements financiers a examiné le projet de loi sur la recapitalisation. St Germain a proposé de substituer un plan sur deux ans, de 5 milliards de dollars comportant des dispositions d'indulgence, au plan sur cinq ans, de 15 milliards de dollars sans dispositions d'indulgence qu'il avait présenté en début de séance. Le représentant Carper a pris l'initiative d'amender le nouveau texte présenté par St Germain en relevant le

nous en prendre aux dispositions sur l'indulgence. Et le seul des quatre qui siège encore à la Chambre. *Buddy Roemer*: Charles « Buddy » Roemer ressemblait un peu à Carper. Son MBA était de Harvard et il s'habillait en banquier raffiné. Il est plus tard devenu gouverneur de Louisiane. Il a été le dernier d'une longue lignée de gouverneurs réformateurs qui n'ont effectué qu'un seul mandat (en Louisiane, on ne supporte la bonne gestion des affaires publiques qu'à toute petite dose). Il avait changé de parti et voulait se faire réélire sous l'étiquette républicaine. Les résultats de cette élection nous disent tout ce qu'il faut savoir sur la politique en Louisiane : Roemer a fini troisième, loin derrière le chef du Ku Klux Klan néonazi David Duke et l'escroc Edwin Edwards. La lutte entre Edwards et Duke a inspiré l'affichette classique : « Votez pour l'escroc : c'est important. »

montant de la recapitalisation à 15 milliards de dollars. Le sous-comité a voté l'amendement Carper par 23 voix contre 20 (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 212).

Un incident bizarre, survenu immédiatement après le vote, m'a révélé l'intensité des pressions que subissait Gray. Carper avait sauvé la situation en obtenant que le sous-comité se prononce en faveur de la recapitalisation de la FSLIC à hauteur de 15 milliards de dollars. Gray est allé le voir dès qu'il a regagné son bureau. Carper, qui s'attendait probablement à des félicitations, a vu Gray s'emporter parce que le projet qui venait d'être voté prévoyait des droits de sortie trop faibles. Gray craignait que les caisses saines ne se reconvertissent en banques pour éviter les coûts que leur imposait la recapitalisation de la FSLIC. Il avait « disjoncté » : la tension l'avait submergé. Nous nous sommes précipités, Mary Ellen Taylor et moi, pour réparer les dégâts. Si j'avais été à la place de Carper, j'aurais probablement mis Gray à la porte. L'élu manifestement stupéfait n'a rien dit. Il s'est maîtrisé et a expliqué calmement à Gray que personne ne gagne toutes les batailles à la fois, et qu'il essaierait d'aider à améliorer les dispositions sur les droits de sortie. Mary Ellen et moi avons exprimé à Carper tous les remerciements du Bank Board pour ses efforts. Après quoi nous avons pris Gray à part et nous l'avons calmé avant qu'il n'aille aggraver un autre de nos alliés.

Gray vieillissait à vue d'œil en 1987. À présent, ses mains tremblaient. Il savait combien les chances de succès de la recapitalisation de la FSLIC étaient minces ; il était inquiet de se voir si lourdement endetté et avec de si piètres perspectives d'emploi, étant donné les ennemis puissants qu'il s'était faits et les effets désastreux des attaques de la presse sur sa réputation. Il devait se forcer pour continuer, et il l'a fait.

POISSON D'AVRIL

Le sous-comité réunissait presque tous les membres du Comité des opérations bancaires de la Chambre qui allait voter en séance plénière la recapitalisation de la FSLIC le lendemain, 1^{er} avril. Sauf changement spectaculaire pendant la nuit, Wright allait subir

sa première grande défaite en tant que speaker. Mais cette nuit-là un déluge glacé s'est abattu, qui balaya toutes les fleurs des cerisiers. Barry (1989, p. 238-239) explique :

Le vote a piqué au vif Wright. Ce soir-là, il a emmené Jack Brooks dîner. Ils en ont parlé. *N'est-ce pas une honte ?* a dit Wright, *Ed Gray va voir les journaux pour mentir sur mon compte, après quoi il gagne ?* Brooks avait entendu lui aussi toutes les plaintes des dirigeants des caisses d'épargne. Le lendemain, le comité allait voter en séance plénière sur le projet de loi. Au petit déjeuner, un adjoint de Wright a dit : « Je pense que je peux inverser le vote. Dois-je le faire ? »

« Non ! » a dit Wright fermement. L'affaire était déjà devenue plus compliquée qu'il ne le souhaitait. « Reste en dehors de ça. Le langage de l'indulgence est tout ce qui m'importe et il y est. »

Wright et son équipe n'ont rien fait. Mais Brooks a travaillé au corps le comité. Et Andrews aussi : « J'ai parlé à tous ceux sur qui j'ai pu mettre la main, probablement quinze personnes. Je me suis adressé à de jeunes élus que je connaissais bien. Je pense que cela a été utile. » En séance plénière, le comité a décidé par 25 voix contre 24 d'inverser la décision du sous-comité. Ce qui n'a fait qu'engendrer à nouveau de mauvais articles sur l'intervention de Wright (surligné dans le texte original).

Wright a emmené dîner Jack Brooks, un Texan comme lui et un allié sûr. Il lui a expliqué que c'était une honte que Gray puisse mentir à son sujet et gagner le vote. Son interlocuteur savait qu'après nos révélations à la presse, le speaker ne pouvait plus intervenir à nouveau ouvertement pour bloquer la recapitalisation. Wright a utilisé Brooks et Andrews pour faire le sale travail et s'est fourni un alibi lui permettant de le nier. Mais il a été un peu trop habile. Le *Banking Report* du Bureau of National Affairs en date du 6 avril écrit : « Carper a dit qu'il avait révérifié auprès de Wright, tôt le 1^{er} avril, que Wright était d'accord pour le plan de compromis prévoyant une recapitalisation à hauteur de 15 milliards de dollars proposé par Carper. » Wright avait trompé Carper.

Barry ne relève même pas la contradiction flagrante dans le passage que nous venons de citer. Si l'indulgence, qui se trouve dans le projet de Carper, est tout ce qui intéresse Wright, pourquoi est-il « piqué au vif » par ce texte et furieux qu'il ait été voté ? Pourquoi le speaker confirme-t-il à Carper, le 1^{er} avril, qu'il soutient son texte alors qu'en fait son adoption le met en rage ? Carper, écœuré par

les intenses pressions tactiques du speaker et sa mauvaise foi, a dit en séance plénière, le 1^{er} avril 1987 : « Je laisserai le vote d'aujourd'hui et les "bras cassés" parler d'eux-mêmes » (Day 1993, p. 253).

Wright a gagné par la plus étroite des marges, 25 voix contre 24. La représentante Kaptur a changé son vote : elle est passée du projet Carper (15 milliards de dollars) au projet Neal (5 milliards de dollars). Hamlet jusqu'au bout, Doug Barnard a décidé de « ne pas être » : il s'est abstenu au moment du vote. Une égalité parfaite des voix aurait signifié l'adoption du projet Carper. St Germain a réussi à l'éviter en utilisant la procuration de Walter Fauntroy (un délégué représentant le district de Columbia) pour évincer le projet de loi de recapitalisation de la FSLIC à hauteur de 15 milliards de dollars (Rom, 1996, p. 181, 302 n° 89) ; Fauntroy avait quant à lui promis à Carper qu'il voterait le projet à 15 milliards de dollars.

Après avoir perdu le vote de ce projet en séance plénière du comité, Carper, imperturbable, a continué de négocier un montant un peu inférieur. Dans ses efforts pour rallier les soutiens, Carper a pris un très léger retard (quelques *secondes* seulement) pour déposer la bonne motion dans le cadre de la procédure afin de pouvoir proposer son nouvel amendement. St Germain en a profité pour exclure la motion en la déclarant contraire à la procédure. Il avait le pouvoir de le faire, mais c'est le genre de choses qui ne se font plus aujourd'hui. Plusieurs spectateurs en ont d'ailleurs eu le souffle coupé. Carper était manifestement outré. Je l'ai regardé lutter environ cinq secondes avec ses émotions, puis il s'est redressé et, d'une voix calme et posée, il a demandé le consentement unanime pour pouvoir proposer son amendement. Aucune protestation, aucune plainte, aucune expression de colère. St Germain a compris qu'il avait fait une grave erreur en empêchant Carper de faire sa proposition. La salle a commencé à se détendre. Soudain, Prins a murmuré à l'oreille d'Annunzio : celui-ci a fait objection ; il n'y avait pas de consentement unanime. Carper ne pouvait pas déposer son amendement.

St Germain avait à présent pris conscience d'un problème encore plus grave. Il se rendait compte que la presse allait l'accuser d'avoir torpillé le projet de loi à 15 milliards de dollars. Se servir d'un point technique dont on n'avait jamais imposé le respect pour empêcher le comité de prendre en considération un projet de loi à 12,5 milliards de dollars paraîtrait effroyable non seulement

à la presse, mais aussi au reste de son comité. L'acte d'Annunzio allait encore aggraver la situation puisque les membres du comité allaient désormais se dire que les deux représentants les plus tenus par la Ligue étaient St Germain et Annunzio. St Germain, qui plus est, était connu pour ses liens troubles avec la Ligue.

Il y a eu un choc, puis un bruyant tumulte après l'objection d'Annunzio. Pendant toute la scène, Carper était resté droit comme un I, l'air très digne. Sa présence exigeait une action raisonnable, même s'il ne disait rien. D'autres membres de haut niveau du comité commencèrent à admonester Annunzio. Le fait que c'était Prins qui l'avait amené à soulever l'objection aggravait considérablement les choses. Cela prit plusieurs minutes, mais Annunzio finit par reculer. La fin fut malgré tout décevante : la Chambre vota contre tous les amendements proposés par Carper et approuva le projet de loi à 5 milliards de dollars que voulait le speaker. Mais Carper est le type d'homme que je voudrais avoir de mon côté.

Passer par Brooks et Andrews – qui n'étaient membres ni l'un ni l'autre du Comité des opérations bancaires de la Chambre – pour « forcer la main » des parlementaires a détérioré considérablement les rapports entre le speaker et le comité. Brooks était le président du Comité des opérations gouvernementales, qui était extrêmement puissant. Entre ses moyens de pression directs et ceux du speaker, il est tout de même étonnant que Wright n'ait gagné que d'une seule voix.

LES CINQ DE KEATING

Lee Henkel, l'agent de Keating au Bank Board, a donné sa démission le 31 mars (le second miracle du jour). Elle a été rendue publique, le hasard faisant bien les choses, le 1^{er} avril. Keating avait dit à Gould, le sous-secrétaire au Trésor, qu'il pouvait influencer le vote de cinq sénateurs sur la recapitalisation de la FSLIC (Williamson 1991). Même le président des États-Unis a souvent du mal à garantir le vote de cinq sénateurs. Keating se targuait là d'une puissance sans précédent pour un particulier. Même du temps des « barons voleurs », posséder un sénateur était un beau coup. Gould en a été si outré qu'il a stoppé là l'entretien et ordonné aux gardiens du siège du Trésor d'en interdire désormais l'accès à Keating.

Le 2 avril 1987, quatre membres du Sénat des États-Unis ont prouvé par leur comportement que la phrase de Keating n'était pas une fanfaronnade. Ils ont téléphoné à Gray pour l'inviter à les rencontrer, et lui ont dit de venir seul. Eux aussi sont arrivés sans leurs adjoints. Les quatre sénateurs présents étaient irrités de l'absence du sénateur Riegle: il ne s'était pas joint à eux alors qu'il l'avait promis. Sept jours plus tard, Riegle les a rejoints dans une réunion qui allait les rendre tristement célèbres sous le nom des « Cinq de Keating⁵ ». Ils voulaient que Gray ne prenne aucune mesure répressive contre Lincoln Savings pour sa violation de 600 millions de dollars de la règle sur les investissements directs. Après la défaite de la recapitalisation de la FSLIC au Comité des opérations bancaires de la Chambre, le seul espoir du Bank Board était désormais le Sénat. Le poids de cinq sénateurs, additionné au pouvoir du speaker et à la puissance de la Ligue, constituerait sûrement une force irrésistible. Ils allaient certainement apporter à Keating le succès que Henkel n'avait pu lui donner. Nous verrons la suite de l'histoire des Cinq de Keating dans d'autres chapitres.

WRIGHT GAGNE LA BATAILLE ET PERD LA GUERRE

Au final, Wright n'avait pas seulement gâché son capital politique en l'emportant de justesse dans son combat en faveur de Dixon et de Gaubert. Il avait terni définitivement sa réputation, contribué à l'élection de George H.W. Bush à la présidence des États-Unis, infligé d'énormes pertes aux contribuables et s'était mis à dos un nombre important de démocrates du Comité des opérations bancaires de la Chambre.

5. J'ai pris des notes extrêmement détaillées à la réunion du 9 avril 1987 avec les Cinq de Keating qui a fini par conduire à l'enquête éthique du Sénat. On en trouvera le texte complet en appendice du livre de Pizzo, Fricker et Muolo *Inside Job* (2e éd., 1992) et dans U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 745-773. Les neuf participants à la réunion ont tous attesté leur exactitude. Le compliment le plus sincère est venu du sénateur Glenn. Il a précisé dans son témoignage (U.S. Senate Committee 1991, 5, p. 198) pourquoi il savait mes notes extraordinairement exactes: « Même certaines tournures de phrase que j'utilise, certaines façons que j'ai de dire les choses ont été saisies exactement – avec les virgules au bon endroit, etc., exactement comme je le dirais dans une réunion de ce genre. C'est peut-être une syntaxe heurtée, mais c'est la mienne, et je la reconnais quand je la vois. [Rires.] » Deux sénateurs étaient persuadés d'avoir été enregistrés au magnétophone (U.S. Senate Committee 1991, 3, p. 302).

Mayer (1990, p. 238) explique l'importance réelle de la démarche du speaker quand il leur a demandé de soutenir des patrons-escrocs :

Un autre représentant qui était à la réunion m'a dit au début de l'année 1989, quand les commentateurs croyaient encore que l'enquête éthique au sujet de Wright ne déboucherait sur rien, qu'en cas de danger réel pour le speaker, s'il commençait à paraître improbable qu'il puisse répliquer, les démocrates du Comité des opérations bancaires allaient l'abandonner. En fait, il y a très peu de façons de perdre son siège à la Chambre des représentants, mais l'une d'elles consiste à monter au créneau pour des gens comme Don Dixon et Tom Gaubert. Wright avait demandé à des élus de le faire, ils ne le lui pardonneraient pas.

Wright avait causé des problèmes bien plus graves que l'irritation des membres démocrates du Comité des opérations bancaires de la Chambre. Il avait anéanti le meilleur thème de campagne des démocrates contre le candidat républicain à la présidentielle de 1988, qui se rapprochait : le « facteur corruption ». Et cela malgré les considérables efforts du sage du parti, Bob Strauss, un Texan comme lui, pour l'en empêcher. Si le candidat démocrate perdait la présidentielle de 1988, de nombreux démocrates seraient furieux contre Wright et redouteraient ses nouvelles initiatives. Les démocrates de la Chambre savaient ce qu'il en coûterait de se retrouver minoritaires, et que c'était à cela que le manque de jugeote de Wright semblait les conduire.

Mais la véritable ironie de cette histoire, c'est que tout cela aurait pu être évité. Si le speaker ne s'était pas senti personnellement attaqué par le vote et résolu à l'inverser, la Ligue aurait fait le sale boulot à sa place. Presque aussi terrifiée que Dixon et Gaubert par une recapitalisation à hauteur de 15 milliards de dollars, elle montait en puissance pour torpiller le projet, elle aurait même haché menu quiconque aurait tenté de lui barrer la route. La Ligue et Wright avaient déjà, chacun de leur côté, assez de forces pour pervertir la recapitalisation en arme de destruction contre les pouvoirs de réglementation et de contrôle du Bank Board. Mais ils n'agissaient pas chacun de leur côté, ils étaient alliés. Ensemble, ils s'assuraient que la recapitalisation de la FSLIC irait au massacre de mai.

L'ADMINISTRATION REAGAN CONCLUT EN SECRET UNE PAIX DES BRAVES AVEC LE SPEAKER

Barry ne le cache pas : Wright avait le plus profond mépris pour le président Reagan ; ce mépris était réciproque. Le paradoxe est que l'administration Reagan a presque sauvé le speaker de lui-même. Après avoir involontairement amoindri les chances d'un projet de loi de recapitalisation à hauteur de 15 milliards de dollars par son « tir ami » – la déclaration prétendant la FSLIC incapable de dépenser plus de 5 milliards par an –, l'exécutif a dirigé un nouveau tir, intentionnel, contre Gray. Avec de tels « alliés », nous n'avions même plus besoin d'ennemis comme la Ligue et le speaker.

L'administration Reagan a décidé de conclure une paix des braves avec Wright. À la fin du mois d'avril 1987, Baker, le secrétaire au Trésor, a demandé à Wright un entretien sur la recapitalisation de la FSLIC. Il n'a jamais informé Gray de cette rencontre. L'administration proposait de ne pas reconduire Gray à la présidence du Bank Board. Son mandat expirait le 30 juin 1987. Il ne contrôlerait donc jamais un centime des fonds de recapitalisation de la FSLIC. Le nouveau président serait Danny Wall, un partisan convaincu de deux principes qui allaient sûrement plaire à Wright : l'indulgence et la très ferme volonté de ne jamais contrarier les politiciens puissants. Wall avait soutenu Craig Hall ; il avait suggéré à Gray de licencier Selby. Il était du « bon » côté – celui de Wright. Le speaker savait, bien sûr, qu'avec l'exécration que de hauts responsables de l'administration Reagan vouaient à Gray, celui-ci n'avait aucune chance d'être reconduit par le président. La nomination de Wall était pratiquement chose faite. L'exécutif n'offrait donc rien à Wright en échange de son soutien à une recapitalisation de la FSLIC à hauteur de 15 milliards de dollars.

Le speaker n'avait aucune objection réelle à faire à ce montant, si l'argent servait à subventionner les caisses du Texas et leurs emprunteurs. Il a donc répondu qu'il soutiendrait le projet à hauteur de 15 milliards si l'administration soutenait le langage de l'indulgence. L'exécutif avait toujours cherché à camoufler l'envergure de la crise de la FSLIC, il a donc accepté bien volontiers les dispositions d'indulgence.

Tout compte fait, c'était un geste intelligent de la part de Wright, tant sur le plan politique que médiatique. Il allait neutraliser

les critiques de la presse en soutenant publiquement le projet de recapitalisation de la FSLIC à hauteur de 15 milliards de dollars. Comme Baker, il ne s'engageait en fait absolument à rien. Il pourrait tout à fait contribuer, en coulisse, à tuer le projet à 15 milliards. La recapitalisation à hauteur de 5 milliards de dollars, assortie d'un vocabulaire d'indulgence paralysant, serait certainement votée, puisqu'il y avait en sa faveur un front uni de la Ligue, des patrons-escrocs et du speaker. Wright s'apprêtait à recevoir le beurre et l'argent du beurre. C'était aussi, bien sûr, un geste profondément cynique, qui allait nuire à l'intérêt public et aux relations futures avec l'exécutif.

Dans tout vrai grand désastre, la malchance joue un rôle, et Wright en avait eu sa part notamment quand les médias ont focalisé leur attention sur son action pour bloquer la recapitalisation de la FSLIC. Quelques jours après l'entretien du speaker avec le secrétaire au Trésor Baker, et avant qu'il n'ait annoncé son soutien à la version haute de la recapitalisation, le Bank Board mit Vernon Savings sous tutelle et porta immédiatement plainte au civil : il faisait valoir que Dixon avait pillé Vernon Savings et demandait le gel de ses avoirs personnels. À partir du moment où Gray s'était résolu à tenir tête au speaker, nous avons décidé d'inscrire Vernon Savings en tête de la liste des caisses à mettre sous contrôle. Ce fut une très mauvaise publicité pour Wright. Que Vernon ait possédé une aviation et une flotte privées, c'était déjà mauvais. Mais que le speaker se soit servi des deux, c'était encore pire. L'homme de la rue a été stupéfait d'apprendre qu'une caisse d'épargne pouvait avoir plus de 90 % de ses prêts non texans en défaut de paiement. Nous avons maintenu la pression sur Wright par une série d'articles sur Vernon Savings dans la *Macneil/Lehrer NewsHour*.

Wright a suivi son plan et annoncé, le lendemain du dépôt de notre plainte contre Dixon, qu'il soutenait la recapitalisation de la FSLIC à hauteur de 15 milliards de dollars. Ce changement de position, a-t-il dit, n'avait rien à voir avec la fermeture de Vernon. Le monde a conclu que Wright avait changé d'avis parce que soutenir Dixon était devenu politiquement intenable après la mise en liquidation de Vernon. Conclusion vite confirmée, paradoxalement, par des partisans du speaker qui ont menacé ouvertement Gray. Prins a laissé le *Washington Post* lui attribuer nommément ce propos :

S'il s'agit d'une tentative de mettre Wright dans l'embarras, M. Gray a bien de la chance que le speaker soit un défenseur des SDF, parce que après

le mois de juin, quand M. Gray n'aura plus de travail, peut-être couchera-t-il sur une grille de chauffage (Day, 1993, p. 245; Mayer, 1990, p. 159; Binstein et Bowden 1993, p. 262-263).

Les espoirs du speaker d'obtenir bonne presse avec son pseudo-soutien à la recapitalisation à hauteur de 15 milliards de dollars allaient tourner au vinaigre.

LE MASSACRE DE MAI

Nous pouvions tenir tête aux lobbyistes professionnels de la Ligue dans le champ clos du Comité des opérations bancaires de la Chambre. Ses membres avaient quelques notions sur les problèmes des caisses d'épargne. Leurs adjoints en étaient souvent bien informés; et le nombre de membres, certes important, n'était pas non plus gigantesque. Mais nous ne faisons absolument pas le poids face aux lobbyistes de terrain de la Ligue: les dirigeants locaux des caisses d'épargne qui étaient à tu et à toi avec le sénateur ou le membre de la Chambre des représentants, soutenaient financièrement leurs campagnes et dirigeaient leurs comités électoraux. Et nous ne pouvions sûrement pas rivaliser avec l'arrivée en masse de 500 de ces lobbyistes au Capitole, qui étaient parvenus à rencontrer tous les membres du Congrès en deux jours.

Voici que la Ligue appelait des centaines de dirigeants de caisse à se rendre au Congrès afin de plaider personnellement leur cause: la quasi-totalité des membres de la Chambre des représentants serait ainsi contactée. Dans son témoignage de 1993 devant la National Commission on Financial Institution Reform, Recovery, and Enforcement, M. O'Connell précise:

C'est moi qui ai organisé la structure politique de terrain du secteur des caisses d'épargne. Je crois avoir fait du bon travail quand nous sommes allés au Capitole, et je pense qu'il a payé. Notre association professionnelle a dépensé pas mal d'argent [...].

Dans chaque circonscription représentée au Congrès, je me suis efforcé d'avoir un membre de notre profession chargé des contacts politiques. Quand je voulais avoir trois, quatre, cinq cents personnes, j'avais trois, quatre, cinq cents personnes [au Capitole]; ainsi, tous les districts représentés au Congrès étaient couverts (NCFIRRE 1993b, p. 181).

Le 30 avril, la Ligue a envoyé un fax à ses membres: le « revirement » de Wright et de St Germain, disait-il, rendait « nécessaire de submerger d'appels téléphoniques les bureaux de ces élus » avant que la Chambre ne vote en séance plénière le 5 mai la recapitalisation de la FSLIC (Black 1993a, p. 47). Le déluge demandé s'est bel et bien produit.

Il était clair que nous allions subir une lourde défaite à la Chambre. La Ligue aurait pu nous mettre une bonne raclée si nous avions gagné la partie au Comité des opérations bancaires de la Chambre, mais, puisque nous l'avions perdue, les autres parlementaires étaient politiquement couverts: ils pouvaient voter sans problème contre le Bank Board.

Wright aurait pu soutenir le plan de recapitalisation à hauteur de 15 milliards de dollars: nous aurions tout de même perdu. Il aurait été très bénéfique pour lui de le faire afin de contrer sa mauvaise presse et faire face aux accusations d'ordre éthique. Mais il a voulu essayer d'être plus intelligent que tout le monde. Cette attitude lui valut de nouveaux articles hostiles et persuada l'exécutif, à très juste titre, que le speaker l'avait trompé.

Quand a éclaté la tempête médiatique autour de Vernon Savings, Wright aurait dû réexaminer sa stratégie – soutien public et massacre privé – au sujet de la recapitalisation à hauteur de 15 milliards de dollars. Il ne l'a pas fait. Le sous-secrétaire au Trésor George Gould précise:

Nous avons vu le speaker monter au créneau et prononcer un discours passionné, mais les nôtres au Capitole nous ont dit que la situation était désespérée. Pendant que Wright parlait, son *whip* Coelho avait envoyé des gens dans toute l'assemblée pour dire aux élus de ne pas faire attention à ses propos, qu'il ne disait pas tout cela sérieusement. Après quoi, bien sûr, la Chambre a répudié son speaker à une majorité record. Tout cela était d'une incroyable hypocrisie (Mayer, 1990, p. 241).

Le succès de la Ligue semblait total. Martin Lowy (1991, p. 193-194) qualifie ainsi le vote du 5 mai:

[Ce fut] l'Apogée du pouvoir politique de la Ligue. Ce fut certainement la nuit qui laissa le souvenir le plus amer à tous les élus du Congrès quand ils comprirent que la Ligue les avait manipulés.

Selon Jim O'Shea (1991, p. 257):

Ce fut une incroyable démonstration de la force législative de la Ligue américaine [...].

Pratiquement tous les élus du Congrès qui recevaient de l'argent des caisses de haut vol ou traditionnelles ont voté de la façon voulue par le secteur dans deux au moins des trois votes [du 5 mai], et si un ou deux parlementaires, comme Wright, se sont écartés de la voie de la Ligue, ce fut juste pour sauver la face.

La Ligue partageait cette analyse de son pouvoir. Le 8 mai, elle a écrit à chacun de ses membres :

Merci à tous pour votre participation à ce qui constitue désormais l'une des plus grandes victoires législatives populaires de notre histoire. Vos appels téléphoniques, vos visites à vos élus au Congrès ont fait la différence [...].

Le *New York Times* a qualifié ce vote de « victoire majeure du lobbying de la plus grande association professionnelle de l'industrie des caisses d'épargne, la [...] Ligue [...], et démonstration spectaculaire de l'influence des caisses locales sur leurs élus [...] ».

La leçon des événements de cette semaine est claire: il est payant d'être activement engagé dans la politique de votre circonscription locale et dans l'élaboration des lois qui concernent votre métier. Votre voix et votre vote comptent, et rien ne le démontre avec plus d'éclat que le vote de mardi à la Chambre des représentants sur le projet de loi de recapitalisation de la FSLIC. Comme l'a dit un parlementaire qui s'est battu en vain pour porter le projet à hauteur de 15 milliards de dollars, le vote pour les 5 milliards « confirme l'axiome de [l'ancien speaker de la Chambre] Tip O'Neill: "toute politique est locale". Il est très difficile à un élu du Congrès de dire non à un patron d'une caisse d'épargne locale l'appelant au sujet d'un vote » (U.S. League of Savings Institutions, livre 5, tableau A 22).

La majorité des républicains (98 contre 72) avaient voté contre le projet de loi de l'administration Reagan. Parmi ceux qui l'avaient fait, il y avait Trent Lott, Newt Gingrich (le détracteur tout aussi hystérique qu'hypocrite du speaker Wright sur la question des caisses d'épargne) et d'autres sommités du parti. Finalement, le projet de recapitalisation de la FSLIC à hauteur de 5 milliards de dollars

comprenant les dispositions désastreuses sur l'indulgence a été voté par 258 voix contre 153. Les démocrates ont voté contre le projet de loi initial à plus de 2 contre 1. Gray avait essayé de barrer la route au plus gros poids lourd qu'on eût jamais vu. Mais la Ligue nous a roulé dessus et il est resté de nous fort peu de chose. Même pas un cadavre d'animal écrasé. Une simple tache sur la chaussée.

L'INDULGENCE, C'EST LA LIBERTÉ TOTALE POUR LES PATRONS-ESCROCS

C'est le représentant Bartlett qui a introduit les dispositions sur l'indulgence. Ce sont les patrons-escrocs du Texas qui les ont rédigées. Leur formulation associait le subtil au brutal pour réduire considérablement l'aptitude du Bank Board à combattre les fraudes patronales. Le plus habile de ces articles imposait au Bank Board de calculer les pertes immobilières sans se montrer plus sévère que dans les PCGA. Cela paraissait raisonnable. On pensait que le Bank Board avait beaucoup de principes comptables réglementaires créatifs (les PCR créatifs) conçus pour dissimuler les pertes réelles. Les PCGA étaient la norme standard. Adopter les PCGA pouvait passer pour une réforme.

Les patrons-escrocs savaient bien que Gray s'était débarrassé de la quasi-totalité des PCR créatifs et qu'il était sur le point d'en balayer les derniers vestiges. Ils savaient aussi pourquoi les PCR du Bank Board étaient plus stricts que les PCGA pour la reconnaissance des pertes: parce que les PCGA sous-estimaient les pertes réelles (en valeur de marché) sur les mauvais prêts et investissements immobiliers⁶. Imposer l'usage des PCGA, c'était surévaluer l'immobilier,

6. Le FAS 5 n'exigeait la reconnaissance des « dettes éventuelles » que quand elles étaient « estimables et probables ». Les patrons-escrocs abusaient de cette norme floue pour ne pas reconnaître leurs pertes. Le FAS 15 autorisait les entreprises à ne pas déclarer immédiatement leurs pertes sur les TDR. Même si une caisse saisissait le bien immobilier qui servait de collatéral à un mauvais prêt, elle n'était pas tenue de reconnaître la perte à sa pleine valeur de marché. Les PCGA permettaient en fait aux caisses d'épargne de la calculer sous la forme de la « valeur nette de réalisation » (VNR). Cette méthode minorait toujours les pertes déclarées, mais la distorsion était particulièrement grave pour les dépôts sous garantie fédérale. On estime la valeur de marché d'un bien immobilier productif de revenu en actualisant ses cash-flows nets sur longue période (par exemple trente ans) – en transformant ces valeurs futures en valeurs actuelles.

ce qui était très mauvais pour le contribuable. Quand le Bank Board pourrait déclarer une caisse d'épargne insolvable selon les PCGA, son insolvabilité en valeur de marché serait énorme. Et lorsque la FSLIC vendrait ses actifs, aucun acheteur ne les paierait à leur prix surévalué par les PCGA. Ce qui compte pour un acheteur, c'est la valeur de marché.

Mais il y avait un problème encore plus grave : en faisant de la valeur d'un bien une question d'interprétation des PCGA, les dispositions d'indulgence pouvaient porter un coup dévastateur à la supervision. S'il est interdit au Bank Board d'exiger la reconnaissance des pertes au-delà de ce qu'imposent les PCGA, le patron-escroc insolvable se retrouve, tactiquement, dans la meilleure position possible. Car dans ce nouveau cadre, l'expertise décisive n'est pas issue de la valeur réelle (de marché) de l'actif, mais des PCGA. Or, les experts en PCGA sont évidemment les cabinets d'audit, les Huit Grands. Les patrons-escrocs, on l'a dit, travaillaient constamment avec les Huit Grands et en recevaient des « opinions sans réserve » signées par un vérificateur qui, à en croire son CV, était l'envoyé(e) comptable de Dieu sur terre. Dans une audition ou un procès lié aux caisses d'épargne, ce commissaire aux comptes attesterait le « fait » (c'est-à-dire la fiction) que les bilans financiers de la caisse étaient tout à fait conformes aux PCGA. Après quoi le Bank Board enverrait témoigner à la barre son inspecteur, qui avait peut-être suivi deux cours de comptabilité. Qui des deux le juge allait-il croire ? Nous n'avons guère de doute sur la réponse. En revanche, avec la règle sur la classification des actifs utilisée par le Bank Board et toutes les autorités fédérales de réglementation des banques, l'expert était le Bank Board. En matière de jugement de supervision sur la qualité

Le taux d'actualisation doit refléter le risque de l'investissement particulier qu'on évalue. Dans ce calcul de la valeur de marché, le prêt ADC typique consenti par un patron-escroc aurait eu un taux d'actualisation gigantesque : la solvabilité des emprunteurs était si mauvaise, leurs projets si pathétiques et les marchés immobiliers si engorgés que le défaut de paiement accompagné d'énormes pertes était pratiquement certain. Mais la VNR utilisait un taux d'actualisation sans rapport avec le risque de l'investissement évalué. Pour une caisse d'épargne, le taux d'actualisation qui servait à calculer la VNR était le taux d'intérêt payé par la caisse sur les dépôts sous garantie fédérale (par exemple 5 %). Plus le taux d'actualisation est faible, plus la « valeur » de l'actif est élevée. Recourir à la VNR revenait donc à surestimer gravement la valeur des biens immobiliers garantissant les prêts ADC en défaut de paiement, et à sous-estimer les pertes pour la FSLIC.

du crédit et les risques d'un actif, aucun vérificateur des Huit Grands ne pouvait se targuer d'une compétence comparable.

Le Bank Board devait pouvoir démontrer qu'une caisse d'épargne avait subi de grosses pertes avant de pouvoir en prendre le contrôle ou même de prendre des mesures répressives contre elle. Cette disposition d'indulgence allait gravement réduire la capacité du Bank Board à protéger les contribuables.

Une autre disposition apparentée appelait le Bank Board à avilir la comptabilité truquée des TDR. La lettre de la Ligue à ses membres du 22 janvier 1987 citait en l'approuvant la disposition des PCGA qui permettait de ne pas reconnaître immédiatement les pertes pour les TDR (FAS 15) ; même dans le cas d'actifs à problèmes qui ne parvenaient pas à se qualifier pour un traitement FAS 15, elle préconisait aussi d'autoriser leur surévaluation (Black 1993a, p. 38). Tout en reconnaissant que le FAS 15 représentait « une faille dans la discipline réglementaire des banques de dépôt » (*ibid.*, p. 30), la Ligue soutenait qu'en autorisant ces valeurs surestimées on aurait « une comptabilisation beaucoup plus exacte de l'actif » (*ibid.*, p. 33). C'était d'une absurdité flagrante.

Les patrons fraudeurs ont aussi usé de deux autres moyens importants pour tenter de rendre le Bank Board incapable d'exiger la reconnaissance des pertes. Une disposition d'indulgence permettait aux caisses d'épargne de différer pendant dix ans l'inscription des pertes sur prêts dues à une mauvaise qualité de crédit. Une autre rendait obligatoire une procédure d'appel, ce qui permettrait à la caisse ou à l'emprunteur d'y avoir recours dans tous les cas où le Bank Board exigerait d'une caisse d'épargne la reconnaissance d'une perte. L'objectif était de retarder cette reconnaissance de plusieurs mois et d'occuper le personnel de l'autorité de réglementation à traiter des centaines d'appels en justice.

Un autre article contraignait l'autorité de réglementation à renoncer à sa norme d'évaluation très appréciée, la « R41c ». Si cette norme avait été la cible des patrons-escrocs, c'est parce qu'elle exigeait que l'immobilier soit évalué aux prix du marché.

L'impact conjoint de ces dispositions aurait été dévastateur sur l'autorité de réglementation et de contrôle. C'était exactement l'objectif des patrons-escrocs.

LE COMBAT CONTRE L'INDULGENCE

Après le massacre du 5 mai, nous nous sommes relevés et nous avons poursuivi la lutte contre l'indulgence. En fait, nous avons presque entièrement abandonné au Trésor le soin d'obtenir davantage de fonds pour la FSLIC afin de nous concentrer sur ces dispositions. Elles étaient bien plus dangereuses que la réduction des fonds de la FSLIC. Notre combat contre l'indulgence possédait quatre volets. Nous avons d'abord tenté de mettre un terme à l'argument de base qui justifiait l'indulgence : le fait que nous soyons soi-disant des « fachos ». Le Bank Board sous Pratt, nous l'avons vu, s'était montré beaucoup plus indulgent que les autorités de réglementation des banques, et perpétuer cette indulgence allait alourdir les pertes.

Deuxièmement, nous avons souligné un vice dans le langage de l'indulgence : le fait qu'il s'applique exclusivement au Bank Board. Si c'était une bonne politique, pourquoi la réserver au Bank Board et en priver les autorités de réglementation et de contrôle des banques ? La réponse ne pouvait pas être que ces autorités avaient toujours suivi les politiques que le Congrès se proposait de rendre aujourd'hui obligatoires pour le Bank Board. Les autorités de réglementation des banques procédaient à la classification des actifs depuis des décennies.

Troisièmement, nous avons parlé à des membres et à des collaborateurs techniques du Comité des opérations bancaires de la Chambre, ainsi qu'au sénateur Gramm et à son bureau, de la réelle signification du vocabulaire de l'indulgence. Nous avons défendu notre politique sur le fond, et montré comment les dispositions dites d'indulgence allaient bénéficier aux patrons-escrocs et nuire aux caisses d'épargne honnêtes. Les patrons fraudeurs faisaient monter les dépenses d'intérêts et baisser le rendement des actifs. Plus tôt le Bank Board les fermerait, mieux les caisses honnêtes se porteraient. Nous avons remarqué que le représentant Barnard avait fait l'éloge de la norme d'évaluation R41c du Bank Board et recommandé qu'elle serve de modèle aux autorités de contrôle des banques. Les auditions de son sous-comité avaient démontré l'ampleur des abus commis par les agents d'évaluation immobilière qui surévaluaient certains biens pour le compte des patrons-escrocs. Le métier de

l'évaluation immobilière ne bénéficiait pas de système de licence nationale uniforme et ne devait se soumettre à aucune directive. Pratiquement tous les agents d'évaluation étaient favorables à l'exigence de la norme R41c pour pouvoir utiliser la valeur de marché dans leurs évaluations.

Nous avons aussi expliqué en détail par quels mécanismes précis l'indulgence allait gonfler artificiellement les valeurs, détruire les pouvoirs de l'autorité de contrôle, lui rendre bien plus difficile de prendre les mesures nécessaires pour mettre les criminels hors d'état de nuire, et alourdir les coûts pour le contribuable. Tel a été le message constant que nous avons adressé aux journalistes, et nous avons commencé ainsi à susciter une série d'articles qui s'en prenaient à l'indulgence.

Nous avons recouru à un quatrième moyen pour contrer les dispositions d'indulgence : leur trouver des substituts, en les reformulant dans des termes apparemment semblables à ceux que proposaient les patrons-escrocs, mais avec de petites différences qui réduisaient considérablement leurs dégâts potentiels. Nous avons aussi élaboré tout un vocabulaire pour les rapports de comité et les *colloques*, afin de permettre aux tribunaux d'interpréter les dispositions dans le sens le moins nocif. Un *colloquy* est un échange prévu de questions et réponses effectué par deux membres du Congrès dans le cadre d'un compte rendu officiel, afin d'explicitier l'intention profonde d'une disposition législative particulière.

Le représentant Leach et le sénateur Gramm ont considérablement facilité ces entreprises. Leurs adjoints et eux ont coopéré avec nous pour comprendre en finesse par quels moyens subtils et fort complexes le langage d'indulgence proposé émasculait la capacité d'action du Bank Board contre les patrons-escrocs. Le sénateur Gramm a toujours gardé un pied dans les deux camps. Ses discours étaient constamment en sympathie avec les souffrances des banques et des caisses d'épargne texanes. En coulisse, il estimait essentiel de fermer les caisses des patrons fraudeurs. Le langage d'indulgence du projet le heurtait.

Le représentant Leach s'opposait sans ambiguïté aux patrons-escrocs et à la Ligue. Il a pris la tête des opérations pour éliminer les pires dispositions d'indulgence. Globalement, nous avons réussi à limiter les dégâts de l'indulgence, au-delà de nos prévisions les plus optimistes.

L'une de nos plus belles victoires a été l'ajout d'une seule réserve à la disposition qui interdisait au Bank Board d'imposer la reconnaissance des pertes au-delà de ce qu'exigeaient les PCGA. Nous avons réussi, en travaillant avec Leach et Gramm, à la faire amender par cet ajout : « sauf à des fins de supervision et en restant en harmonie avec les pratiques des autorités de réglementation des banques ». Nous agissions uniquement « à des fins de supervision », donc l'« exception » couvrait tout ce qui nous intéressait. Quant à l'harmonisation de notre action avec celle des autorités sœurs, nos adversaires pouvaient difficilement y trouver à redire puisque la base de leur argumentation (mensongère) était que le Bank Board se comportait en facho.

Cranston et ses adjoints, à l'instigation de Keating, ont combattu au Sénat nos tentatives de contrer les formulations initiales de l'indulgence. Globalement, le Sénat n'a pas été meilleur que la Chambre. Il a voté un projet de loi de recapitalisation à hauteur de 7,5 milliards de dollars avec indulgence. Les sénateurs Cranston, Riegle et Sanford (tous démocrates) ont pris la tête du mouvement pour éliminer le projet à 15 milliards de dollars⁷. Garn a été son plus ferme défenseur, mais il n'a pu emporter l'adhésion du Comité des opérations bancaires du Sénat. Ni lui ni son adjoint principal Danny Wall, qui allait bientôt devenir le président du Bank Board, n'ont été utiles dans le combat contre les propositions d'indulgence, rendant de ce fait l'aide de Gramm indispensable.

Le sénateur Proxmire fut un obstacle, pas un allié. La Ligue a d'ailleurs envoyé à ses membres une lettre qui citait certains de ses propos :

[Dans les prochaines semaines,] nous allons voir des articles expliquer que la FSLIC est presque à court d'argent et qu'une ou deux grosses faillites de caisse d'épargne seraient imminentes et épuiserait les fonds restants. [...] Je prédis que ces articles seront délibérément alimentés par des fuites pour pousser le Congrès à agir dans l'urgence (Black 1993, p. 50).

7. Sanford coprésiderait plus tard l'enquête du Comité d'éthique du Sénat.

De fait, peu après le discours de Proxmire, la panique contre American Savings s'est intensifiée et le Bank Board a tenu une réunion de crise avec Volcker, qui était convaincu qu'un effondrement général des caisses d'épargne était sur le point de se produire. D'autres caisses commençaient à présenter des pertes massives. La FSLIC roulait sur le peu d'essence qui restait dans son réservoir : le total de ses fonds n'atteignait plus que 500 millions de dollars alors que le secteur avait, en gros, 1 000 milliards de dollars de dépôts. Gray a demandé l'autorisation de s'adresser à des séances à huis clos des comités de surveillance de la FSLIC pour leur faire comprendre à quel point la situation était terrible. Qu'on le croie ou non, St Germain ne l'y a pas autorisé. Proxmire postulait que tout cela n'était que le jeu habituel des administrations : exagérer ses problèmes pour exiger un plus gros budget. Les élus savent bien qu'il y a plus de crises fictives que réelles à Washington ; mais le savoir peut les empêcher de reconnaître à temps les crises réelles.

Révéler au Congrès les données factuelles sur l'envergure de la crise des caisses d'épargne était la seule riposte possible du Bank Board au prodigieux pouvoir de lobbying de la Ligue. C'est pourquoi celle-ci a lancé une attaque préventive contre Gray en citant Proxmire. Cette stratégie de la Ligue a amené la FSLIC à rester extrêmement prudente dans ses estimations de pertes.

LA GAFFE DE ST GERMAIN

Même après le massacre du 5 mai, St Germain restait aux ordres du speaker. Son équipe a exigé du Bank Board des témoignages de routine sur le blanchiment d'argent sale et d'autres sujets. Mais l'un des paragraphes de la lettre d'invitation citait un responsable du département de la Justice au sujet du rôle massif de la fraude dans le Sud-Ouest, et demandait au Bank Board des témoignages à ce sujet : ce problème avait-il ou non touché ou impliqué des caisses d'épargne ? C'était une ouverture inespérée. Nous nous sommes demandé si un membre de son équipe avait gaffé ou nous avait offert délibérément cette possibilité de nous exprimer. Dans les deux cas, l'occasion était trop belle, pas question de la laisser passer.

J'ai recommandé à Gray de préparer un témoignage qui répondrait à toutes les questions du comité, mais se focalisant sur les

patrons-escrocs du Texas et montrant qu'avec l'indulgence il serait infiniment plus difficile de les empêcher d'agir et de les traduire en justice. En témoignant sur ces questions, nos arguments pourraient être repris par les médias, une chance inestimable. Rosemary Stewart plaïda contre cette stratégie, en faisant valoir qu'elle allait énerver St Germain. J'ai admis qu'elle allait effectivement irriter St Germain, mais j'y voyais malgré tout notre meilleure option pour vaincre l'indulgence. Gray était d'accord avec moi.

Mes adjoints et moi avons préparé un solide exposé sur les problèmes liés à l'indulgence, et y avons intégré le travail d'autres personnes qui traitaient des autres thèmes sur lesquels St Germain avait sollicité notre témoignage. Nous avons remis le texte au comité la veille de l'audition. Bill Robertson devait le présenter avec moi, il ne s'était pas encore remis de notre dernière excursion commune, celle de notre désastreuse réunion de la paix du 10 février avec le speaker.

Mais le jour de l'audition, quand nous sommes arrivés dans la salle prévue à cet effet et que nous avons commencé à préparer nos documents, le conseil juridique de St Germain, Dick Still, nous a appelés sur notre portable. Il nous a informés, quelques secondes avant le début de notre témoignage, que St Germain nous avait « désinvités ». Nous ne devons pas témoigner. Il nous rendait notre témoignage écrit et nous demandait de nous en aller. Notre témoignage, nous a-t-il dit, portait sur des questions que le comité ne nous avait pas posées. Je lui ai alors lu le passage de la lettre de St Germain qui nous demandait expressément notre opinion sur la fraude dans les caisses d'épargne du Sud-Ouest et les moyens d'y faire face. Il m'a rétorqué que nous avions mal interprété la lettre et que nous n'avions pas le droit de témoigner.

C'était bien imprudent de la part de St Germain d'agir ainsi. Il n'y a pas de meilleure chose en effet, pour susciter l'intérêt de la presse, qu'un organe du pouvoir qui tente d'empêcher quelqu'un de témoigner sur un sujet après l'y avoir invité. Enchanté de cette gaffe, je me suis mis à chercher des journalistes pour leur expliquer ce qui se passait : le comité nous avait désinvités après avoir lu notre témoignage, qui révélait toute la gravité du problème de la fraude dans les caisses d'épargne du Texas et montrait que les dispositions sur l'indulgence promues par le speaker, par les patrons-escrocs texans et par la Ligue allaient sérieusement compromettre nos efforts pour

la combattre. Je leur ai donné des exemplaires de notre témoignage intégral, avec les graphiques et tableaux qui étayaient notre thèse.

La presse a immédiatement mis le bureau de St Germain sur la défensive. Nous avons indiqué aux journalistes le passage de sa lettre qui demandait explicitement notre témoignage sur l'ampleur de la fraude et les mesures nécessaires pour y remédier, et nous leur avons montré que notre texte répondait à toutes ses questions. Pour eux, c'était clair : St Germain ou ses adjoints s'étaient peut-être emmêlés les pinceaux en rédigeant leur lettre, mais notre réponse était irréprochable. Par conséquent, il ne restait plus qu'une seule possibilité : St Germain nous désinvoitait pour éviter toute révélation publique sur le comportement des patrons-escrocs du Texas, qui pourrait les embarrasser, lui et le speaker. Ce qui amenait à se poser une autre question : était-ce Wright qui avait ordonné à St Germain de me désinviter, comme pouvaient le suggérer, entre autres, ses attaques à mon encontre lors de la réunion du 10 février ?

Warren Brookes, chroniqueur économique, a publié dans le *Washington Times* une chronique où il fustigeait St Germain et le speaker pour l'annulation de notre témoignage. C'était le speaker, affirmait-il, qui en avait donné l'ordre à St Germain.

Malheureusement, c'est à ce moment que Gray a craqué, au moment précis où la censure brutale de notre témoignage nous aidait à faire avancer nos préoccupations dans les médias nationaux : les dispositions d'indulgence étaient scandaleuses – rédigées par les voleurs au profit d'autres voleurs. St Germain a appelé Gray dans un accès de rage. Gray s'est précipité au Capitole pour le rencontrer. St Germain lui a violemment reproché notre témoignage. Selon Gary Bowser, l'adjoint du comité qui avait participé à l'enquête sur la FHLB-Dallas, Gray m'en a fait porter la responsabilité. J'avais agi sans autorisation. Gray nous a ordonné de cesser de parler de cet incident aux journalistes.

Le problème était que le mandat de Gray touchait à sa fin. Il n'avait aucun emploi en vue, aucune perspective réaliste d'obtenir un bon poste, et beaucoup de dettes. L'un de ses derniers atouts était le bon vouloir de St Germain. Bon vouloir sincère, je pense. St Germain était un législateur et un être humain odieux à bien des égards, mais il était aussi capable de soutenir ceux dont les motivations étaient fondamentalement bonnes.

« PRIORITÉ ABSOLUE – DESCENDRE BLACK »

La chronique de Brookes du 9 juillet 1987, où il accusait le speaker d'avoir étouffé mon témoignage sur les caisses fraudueuses du Texas, et un article antérieur du *Houston Chronicle*, où je critiquais l'intervention de Wright en faveur de Gaubert et de Dixon, étaient parvenus sur le bureau de Keating. Il les fit suivre à Grogan, son homme à tout faire de Washington. Celui-ci avait contribué à la nomination de Henkel et organisé la réunion des Cinq de Keating. Non seulement ces deux coups de maître avaient échoué (avec Gray et avec la FHLBSF), mais ils étaient devenus extrêmement embarrassants. Keating offrait à Grogan une chance de se racheter dans la brève note du 15 juillet 1987 (reproduite à l'annexe C) qui accompagnait les deux articles :

PRIORITÉ ABSOLUE – DESCENDRE BLACK
 J'EN AI MARRE – SI TU N'OBTIENS PAS ÇA DE WRIGHT ET
 DU CONGRÈS : DESCENDRE BLACK – LE TUER –,
 PRENDS TA RETRAITE⁸.

8. Grogan a évoqué cette note dans son témoignage pour l'enquête éthique du Sénat sur les Cinq de Keating. C'est l'avocat extérieur du comité, M. Bennett, qui pose les questions (U.S. Senate Committee 1991, p. 87-88) :

« Il y avait un article joint, où Black attaquait publiquement Wright. C'était peu commun, qu'un agent fédéral, publiquement, sous sa signature, intervienne dans le débat et attaque le speaker de la Chambre. Et ce que disait Keating, c'était : Bon Dieu, si ce gars a les [...] le cran (*pires*) [...] de s'en prendre au speaker de la Chambre, tu dois faire du speaker ton allié, et si tu connais un peu le Capitole tu devrais pouvoir aller conclure aussi d'autres alliances et les soigner.

M. Benett : Vous vous êtes très bien rattrapé aux branches, M. Grogan.

Le témoin : Merci. (*Rires.*)

M. Benett : Vous pouvez retirer ça du procès-verbal aussi. (*Rires.*) »

On aura compris que Grogan s'est « très bien rattrapé » en substituant *in extremis* le mot « cran » à une allusion à l'anatomie masculine. Grogan avait été un adjoint du sénateur Glenn avant de passer au service de Keating, et le Comité d'éthique du Sénat le traitait encore en membre du club alors même qu'il s'agissait d'un terrible abus de pouvoir. Le comité trouvait tout cela très drôle, ce qui en dit long sur lui.

LE DISCOURS D'ADIEU DE GRAY AU CÔTÉ DE DINGELL

Dingell était un personnage encore plus complexe que St Germain. Sa femme et lui étaient des amis personnels du speaker et de sa seconde épouse Betty. Selon Barry (1989, p. 730), Dingell a soutenu le speaker comme un « roc » tout au long de ses crises « éthiques ». Il avait commencé son enquête sur Gray sur un mode brutal même selon ses propres critères. Souvenons-nous de l'infâme mémoire de l'avocat de Keating (Mickey Gardner) parlant de leur travail en coulisse avec Dingell pour essayer de détruire la réputation de Gray. Dingell a prolongé ce travail de sape en menant toute une série d'enquêtes dont le Bank Board n'arrivait pas à se remettre. Face à ma défense vigoureuse de l'autorité de contrôle et de Gray, Dingell (qui représentait au Congrès ma ville natale !) m'avait menacé de prison (parce que Gray ne voulait pas lui remettre des documents sur des caisses d'épargne en activité).

Au cours du dernier mois du mandat de Gray, en juin 1987, Dingell a organisé une dernière audition sur le Bank Board. Les témoins étaient White, Gray et Black (la « coalition des monochromes », plaisantais-je). Gray avait recouvré son énergie et décidé de quitter ses fonctions la tête haute. Nous avons mis mon témoignage pour St Germain en annexe de notre témoignage pour Dingell, et avons fait le nécessaire pour que la presse se rende compte de sa suppression par St Germain. Dingell a compris ce que nous tentions de faire, et il savait que nous cherchions à susciter dans la presse des articles appelant au rejet des dispositions d'indulgence. Notre témoignage allait donc être très embarrassant pour St Germain et pour le speaker. Dingell, le roc sur lequel le speaker avait bâti sa défense éthique et le plus virulent détracteur de Gray dans le passé, avait deux options : interdire notre témoignage, ou l'autoriser et essayer de le pulvériser en nous écorchant vifs.

Mais Dingell avait fini par comprendre qui était Gray et ce qu'il s'efforçait de faire. Il avait peut-être compris contre quoi luttait Gray mieux que quiconque, parce qu'il était malin et savait comment opéraient Keating et les patrons-escrocs. Dingell était sensible à la volonté de Gray de s'attaquer frontalement à l'administration Reagan et de promouvoir la réglementation. Il s'intéressait particulièrement à la réglementation des titres et il était un ennemi implacable de la comptabilité truquée. Il avait particulièrement

apprécié les efforts de Gray pour mettre fin aux PCR créatifs de Pratt. Dingell était l'adversaire acharné de criminels puissants et il savait parfaitement que les patrons-escrocs avaient rédigé les dispositions d'indulgence et recruté le speaker.

Il choisit donc une troisième option : soutenir Gray et ses positions. Il demanda à Gray de poser avec lui devant les photographes pour une poignée de main. Il fit aussi l'éloge de ses initiatives et de son courage. Il nous laissa vouer l'indulgence aux gémonies et attirer l'attention sur notre témoignage interdit. Puis, avec un éclair de malice dans les yeux, il déclara qu'il était temps de passer au sujet de l'audition. C'était remarquable. Étant moi-même un peu paranoïaque à l'époque, je me suis d'abord demandé s'il nous complimentait pour que la chute soit plus dure. Mais nous avons vite compris qu'il pensait vraiment toutes les amabilités qu'il avait dites sur Gray. Dingell n'avait rien à gagner, politiquement, à ce qu'il faisait là, et il risquait même gros. Ce qui l'a poussé à agir ainsi, j'en suis convaincu, c'est l'idée que c'était la seule chose juste à faire (et peut-être un soupçon de culpabilité pour les brutalités qu'il avait infligées à Gray). La réaction de Dingell a considérablement aidé Gray psychologiquement. Si un détracteur aussi virulent tenait maintenant des propos aimables sur son compte, il y avait de l'espoir. C'était la preuve que Gray avait tenté de faire ce qu'il fallait faire, et que l'on commençait à comprendre, et à reconnaître publiquement, qu'il s'était efforcé de faire son devoir même s'il était dangereux et probablement voué à l'échec.

LA LÉGISLATION FINALE SUR LA FSLIC

La législation finale sur la recapitalisation de la FSLIC était embêtante mais pas catastrophique. Dès que Wall a remplacé Gray, les craintes des patrons-escrocs et de la Ligue au sujet du montant retenu se sont presque évaporées. Wall et l'exécutif soutenaient l'indulgence.

Gray parti, le président Reagan s'est montré prêt à faire quelques efforts pour défendre le projet de loi. Quand le texte est arrivé en comité de conciliation entre les deux Chambres, il a fait planer la menace d'un veto. Celle-ci ne portait que sur l'insuffisance des montants du financement de la FSLIC dans les deux versions votées du projet, pas sur les dispositions d'indulgence. Le comité de conciliation

a adopté un projet de recapitalisation à hauteur de 10 milliards de dollars, même si la Chambre avait voté 5 milliards et le Sénat 7,5 milliards⁹. Les médias y ont vu une victoire de l'administration Reagan, parce qu'un comité de conciliation est censé, normalement, chercher un compromis entre les versions de la Chambre et du Sénat et que 10 milliards de dollars était un chiffre supérieur à ceux qu'avaient votés les deux assemblées.

Nos alliés au Congrès ont eu quelques succès sur l'indulgence. Mes adjoints ont continué à les aider, même après la fin du mandat de Gray et mon départ pour occuper à temps plein le poste de directeur juridique de la FHLBSE. Occupé à mettre en place sa propre équipe, Wall n'a compris, heureusement, ni notre rôle dans la lutte contre l'indulgence ni nos liens avec le sénateur Gramm et le représentant Leach. Le Congrès a mis fin au scandale de l'amortissement des pertes sur les prêts et voté l'«exception de la supervision» que nous avons rédigée. Le Bank Board avait donc les moyens de contrer les coups qu'avaient voulu lui porter les patrons-escrocs s'il profitait à plein de l'exception.

L'IMPORTANCE DES CRITIQUES DU BANK BOARD CONTRE LE SPEAKER

Comment Gray, détesté par l'administration Reagan, par le secteur, par la majorité des membres du Congrès et par une bonne partie des médias, avait-il pu réussir à révéler et à combattre la façon dont le speaker prenait en otage le projet de loi de recapitalisation de la FSLIC? Cela paraissait presque irréaliste. Barry (1989, p. 234) le confirme cependant, de son point de vue et de celui de Wright.

La réunion [du 10 février 1987] aurait en définitive de lourdes conséquences, bien au-delà du secteur des caisses d'épargne. Elle jouerait un rôle crucial dans l'effort de Gingrich pour détruire Jim Wright.

9. Dans la loi, la valeur nominale indiquée était de 10,8 milliards de dollars, mais les 800 millions de dollars supplémentaires étaient dus à une arnaque comptable : il s'agissait d'accroître la valeur nette rapportée par le secteur des caisses d'épargne en réintroduisant la «réserve secondaire» dans l'actif de leur bilan (les détails sont subtils, oiseux et superflus).

Barry cite aussi, en les approuvant, les propres conclusions de Gingrich : l'affaire des caisses d'épargne a été décisive pour amener Wright à quitter le pouvoir, car il s'agissait d'une affaire en cours qui lui conférait une image de corrompu (1989, p. 215-216).

VIII. DANNY WALL, « ENFANT DU SÉNAT »

LES PREMIÈRES MESURES SYMBOLIQUES DE L'ADMINISTRATION REAGAN ET DE WALL

Sauf incident grave, il existe un rituel traditionnel quand l'exécutif nomme à la tête d'un organisme public un nouveau président pour succéder à celui qu'il avait précédemment nommé. Le dirigeant sortant fait l'éloge de son successeur à la cérémonie où celui-ci prête serment pour prendre ses fonctions. Le nouveau vante les réalisations de son prédécesseur et dit combien elles vont lui faciliter la tâche. Le président des États-Unis dit tout le bien qu'il pense des deux personnes qu'il a nommées. Mais le président Reagan n'a pas invité Gray sur l'estrade ni même fait son éloge, Wall ne l'a pas non plus mentionné dans le discours qu'il a prononcé à la cérémonie (Binstein et Bowden 1993, p. 298). L'administration Reagan et Wall indiquaient ainsi qu'ils se mettaient en rupture complète avec la politique de Gray. Ils montraient aussi de ce fait combien ils étaient mécontents de Gray. Ce fut pour lui l'ultime humiliation.

Wall pensait sincèrement que la politique de Gray avait été désastreuse pour le Bank Board, le secteur et Gray lui-même. « Pour Danny Wall, Ed Gray était l'ennemi », résume Mayer (1990, p. 242). Wall savait que l'exceptionnelle impopularité de son prédécesseur allait lui permettre de marquer des points en rompant ostensiblement avec sa politique. Il a très bien joué cette partition dès le départ, en faisant un changement symbolique dont il était sûr qu'il serait bien perçu. Gray avait mis un garde sans arme devant l'entrée des bureaux des membres du Bank Board. Wall a ôté ce garde et fait le nécessaire pour que son initiative soit largement annoncée

et analysée comme une rupture avec l'héritage de méfiance et de paranoïa de Gray. Ce geste lui a valu d'excellents articles en bonne place dans le *Washington Post* et dans la presse professionnelle.

LES CHANGEMENTS DE PERSONNEL DE WALL

Wall trouvait que Gray avait beaucoup trop d'agents sous ses ordres (plus de 15). Il décida de créer une nouvelle strate de « directeurs généraux », cadres de niveau supérieur aux directeurs de bureau, pour réduire leur nombre. Parmi les personnes qui lui faisaient directement leur rapport, il n'a gardé aucune de celles qui avaient contribué à définir la politique du Bank Board sous le mandat de Gray. Le président avait aussi nommé au Bank Board Roger Martin. Ce promoteur immobilier était un donateur républicain et un ami d'un des plus proches alliés de Keating.

Wall a nommé Darrell Dochow au poste de directeur général de l'Office of Regulatory Policy, Oversight and Supervision (ORPOS). Dochow avait fait l'essentiel de sa carrière à l'Office of the Comptroller of the Currency (OCC), puis était devenu directeur des fonctions de réglementation¹ à la FHLB-Seattle. Sa spécialité était le traitement de données électronique. Malgré la présence du mot *policy* dans son intitulé, l'ORPOS n'a joué ni sous Gray ni sous Wall un rôle important dans l'élaboration de la politique de réglementation.

Wall a embauché Jordan Luke au poste de directeur général des fonctions juridiques. Cet avocat d'affaires en a profité pour vite interdire toute nouvelle plainte contre les cabinets d'experts-comptables. Wall et Luke n'étaient pas des proches. Le président du Bank Board avait (comme beaucoup) une mauvaise opinion des juristes. Il ne cherchait pas, en règle générale, à gérer le service juridique. Luke estimait que son rôle consistait essentiellement à fournir un soutien technique aux décideurs qui concevaient la politique.

Wall, à juste titre, se considérait comme un expert des relations avec le Congrès. Il avait fait entrer Karl Hoyle, un spécialiste des relations publiques, au Bank Board en tant que directeur général

des relations avec le Congrès et des relations publiques. Hoyle était un proche de Wall, mais en général il ne participait pas aux décisions politiques.

Jim Boland, le chef de cabinet de Wall, était son plus proche conseiller à l'autorité de contrôle. C'était un membre du personnel technique du Congrès et un ami. Les autres personnes qui influençaient ses choix politiques étaient son ami intime Rick Hohlt et à un moindre degré « Snake » Freeman (Freeman le Serpent). Les deux hommes étaient d'importants lobbyistes de la Ligue.

Roy Green, le président de la FHLB-Dallas, a pris sa retraite peu après l'accession de Wall à la présidence. Pour le remplacer, Wall a choisi George Barclay, haut responsable des activités bancaires de la FHLB-Dallas. Celui-ci n'avait aucune expérience de la supervision. Barclay et Wall ont alors contraint Selby à démissionner du poste de superviseur en chef du district de Dallas (Mayer 1990, p. 211).

LES INITIATIVES POLITIQUES DE WALL

Wall a pris deux virages politiques allant dans le même sens. Il s'est fait le défenseur public de l'indulgence et il a œuvré pour que le GAO déclare la FSLIC solvable. Ses deux grandes priorités visaient donc essentiellement à changer le comportement des pouvoirs publics plutôt que celui du secteur. Comme le président Reagan, Wall était persuadé que le problème était l'État. Il pensait que Gray et ses principaux collaborateurs, en travaillant avec le GAO, avaient créé de toutes pièces une crise des caisses d'épargne.

Wall croyait à l'indulgence. Il a implicitement repris à son compte le principal grief du secteur contre Gray en s'engageant à inaugurer une politique nouvelle qui ne « réglementerait jamais au plus petit dénominateur commun ». Il a mis fin à la reréglementation.

N'oublions pas sa position dans l'affaire Craig Hall : retirer le dossier à Scott Schultz et ne pas tenter de procès ; souvenons-nous aussi de ses propos au speaker Wright peu après son accession à la présidence :

Nous avons bel et bien un charlot dans l'affaire Craig Hall. Il aurait fait tomber toute la guirlande [des caisses d'épargne au Texas] (Barry 1989, p. 218).

1. Les FHLB servant à la fois de banques et d'institutions de réglementation, leur personnel se répartit entre les fonctions bancaires et les fonctions de réglementation (*agency functions*) [NdT].

C'est en privé qu'il avait dit cela à Wright, mais il avait aussi déclaré en public : « Par définition, nous ne fermons pas les établissements du Texas » (Mayer 1990, p. 235). Les prises de contrôle de caisses texanes se sont vite ralenties. Les taux de croissance des *high-fliers* dans le Sud-Ouest, en particulier au Texas, ont fortement augmenté, tandis que les mesures de répression des infractions diminuaient considérablement et que Jordan Luke exprimait publiquement son espoir que le Bank Board continuerait à réduire le nombre d'actions répressives en 1988 (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 599 ; 5, p. 307).

Wall a également adopté l'indulgence sur d'autres plans. Gray avait proposé une règle qui aurait mis fin aux derniers vestiges des PCR créatifs. Le Bank Board a retardé son entrée en vigueur pendant plus d'un an (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 321).

La loi de recapitalisation de la FSLIC, telle qu'elle avait été votée, imposait à l'autorité de contrôle de modifier ses exigences de valeur nette, ce qui allait permettre aux caisses de surévaluer leur valeur nette réelle. Le Bank Board a adopté une règle introduisant des dispositions d'indulgence statutaires qui allaient bien au-delà de ce que demandait la nouvelle loi.

Je me suis dit que cette décision n'était peut-être pas intentionnelle, ou que les rédacteurs de la règle n'avaient pas compris ses conséquences pour la supervision. J'ai donc demandé à Jim Barth, le nouvel économiste en chef, de déterminer combien de caisses ne satisferaient pas leurs obligations de valeur nette telles que les prévoyait la loi et telles que les fixait la règle proposée. Barth a fait les calculs et découvert qu'un nombre important de caisses, qui n'auraient pas satisfait leurs obligations de valeur nette telles que les définissait la loi, les respectaient avec la règle proposée. Il a compris l'importance de ces chiffres. Le Bank Board avait des pouvoirs de supervision bien supérieurs sur les caisses qui ne satisfaisaient pas leurs obligations de valeur nette. La règle proposée allait réduire le pouvoir de l'autorité de contrôle d'empêcher des abus dans les caisses qui faisaient courir le plus de risques. Barth a informé ses supérieurs du Bank Board de ses résultats et, en chercheur honorable, m'a reconnu le mérite d'avoir impulsé cette recherche.

Wall a été mécontent que Barth ait effectué cette analyse. Richard Haas, le directeur général auquel Barth faisait son rapport, l'a convoqué dans son bureau et l'a durement interrogé sur la question. Puis il lui a demandé pourquoi j'avais voulu que cette analyse soit réalisée.

Barth a répondu que les résultats révélaient par eux-mêmes mon intention. Nous étions en train de limiter drastiquement et volontairement nos pouvoirs de supervision sur des caisses qui nécessitaient au contraire d'être surveillées. Haas lui a dit clairement qu'il ne devait jamais plus faire d'études à ma suggestion, du moins sans l'approbation explicite de ses supérieurs. Wall a été profondément irrité que cette recherche ait été faite, même si elle n'a jamais été rendue publique. Barth m'a dit qu'on lui avait passé un savon, m'a prévenu de ce que Wall pensait de moi et m'a expliqué qu'il ne pouvait pas se permettre que nous soyons perçus comme proches.

La nouvelle règle imposait aussi au Bank Board de réviser la règle sur la classification des actifs ; nous n'avions plus le droit d'exiger la reconnaissance des pertes au-delà de ce que demandaient les PCGA. Cette disposition constituait la plus grave menace contre nos pouvoirs de supervision, et y intégrer la clause de réserve « sauf à des fins de supervision » avait été notre priorité absolue. Comme on l'a vu au chapitre précédent, le représentant Leach et le sénateur Gramm avaient réussi à la faire inclure dans le texte. Wall a décidé de la supprimer. Par conséquent, cette règle a instauré une indulgence bien supérieure à ce qu'exigeait la nouvelle loi.

La priorité numéro un de Wall était de changer la comptabilité interne de la FSLIC afin qu'elle puisse se déclarer elle-même solvable. Il était persuadé que la reconnaissance de son insolvabilité était à l'origine des difficultés du secteur – alors que c'étaient les problèmes du secteur qui avaient rendu la FSLIC insolvable. Pour cette raison, pensait-il, toutes les caisses d'épargne avaient dû payer des taux d'intérêt nettement plus élevés pour attirer les dépôts. Il estimait que l'opinion croirait la FSLIC si elle se déclarait à nouveau solvable et si le GAO lui « donnait sa bénédiction ».

Wall n'arrivait pas à comprendre que Gray ait pu reconnaître que la FSLIC était insolvable. Il s'en est plaint des années plus tard dans une interview :

Ed Gray s'est assis à cette table avec Charles Bowsher [le contrôleur général], et ils ont surenchéri sur l'ampleur des pertes de la FSLIC. *Et les chiffres de Gray étaient supérieurs à ceux de Bowsher.* Pour le visiteur, c'était logique : Gray en savait plus long que Bowsher. Pour Wall, c'était l'essence même de la trahison. L'été 1987 encore, il répétait avec insistance à Bowsher : « Vous n'avez ici qu'un problème de 2 milliards de dollars » (Mayer 1990, p. 244 ; souligné dans le texte original).

Les énormes dettes potentielles de la FSLIC (ses obligations de garantie à l'égard des déposants de caisses d'épargne insolvable) l'avaient amenée à reconnaître son insolvabilité, confirmée par le GAO. Le problème de Wall était qu'il y avait de plus en plus de caisses insolvable, et qu'elles étaient beaucoup plus endettées en cette année budgétaire 1987 qu'en l'année 1986 lors de laquelle Gray avait reconnu l'insolvabilité de la FSLIC. Ses dettes potentielles étaient donc encore plus lourdes. La FSLIC était encore plus insolvable en 1987 qu'en 1986.

Néanmoins, Wall disposait d'un moyen pour réduire considérablement ces dettes : l'indulgence. Il lui a suffi de postuler qu'elle allait fonctionner et que les caisses qui allaient faire faillite seraient beaucoup moins nombreuses que Gray ne l'avait prévu. Il en est résulté une chute abrupte de l'estimation par la FSLIC de ses dettes éventuelles.

L'extension du champ d'application de l'indulgence pouvait aussi aider Wall à déclarer la FSLIC solvable de bien d'autres façons. Les besoins financiers de la FSLIC pour résoudre la situation des caisses en faillite étaient de loin supérieurs aux estimations obtenues dans le cadre des PCGA. Car ceux-ci sous-évaluaient les pertes, notamment celles des patrons-escrocs du Texas, par exemple, où leurs résultats étaient les plus irréalistes. Toute prise de contrôle par les pouvoirs publics d'une caisse en faillite augmentait directement l'estimation par la FSLIC du coût du règlement du problème de cette caisse. Les anticipations de la FSLIC (avant prise de contrôle) sous-estimaient constamment les pertes réelles. En toute logique, le GAO aurait donc dû exiger une réévaluation considérable des prévisions de la FSLIC sur ses dettes éventuelles liées aux pertes futures.

Le plan de Wall pour faire déclarer la FSLIC solvable comportait cinq points. J'ai expliqué les trois premiers : élaborer des changements comptables et réglementaires qui conduiraient le secteur à se déclarer en meilleure santé ; arrêter pratiquement toutes les prises de contrôle coûteuses ; et réviser les bilans financiers de la FSLIC (pour réduire substantiellement ses dettes latentes grâce à « l'indulgence »). La quatrième mesure était un effet secondaire de l'arrêt des prises de contrôle qui allait permettre à Wall de relever considérablement le niveau du fonds de la FSLIC. Il a pris les 2,3 milliards de dollars de revenus annuels des primes d'assurance de la FSLIC

et les recettes annuelles légèrement supérieures provenant de la vente des bons de la FICO dans le cadre de la recapitalisation et a tout mis dans ce fonds, ce qui lui permit de grossir d'environ 5 milliards de dollars par an. Wall nous a expliqué qu'il était en train d'augmenter massivement les liquidités de la FSLIC pour convaincre le GAO qu'elle était solvable. Il effectuait là un arbitrage négatif : les intérêts à payer sur les bons de la FICO étaient de loin supérieurs à ceux que le Trésor versait à la FSLIC sur ses réserves. Bien qu'énorme, ce gâchis n'était rien comparé au coût d'opportunité de cette mesure : la renonciation à utiliser ces fonds pour fermer les pires caisses dirigées par des patrons-escrocs.

Si le fonds de la FSLIC comprenait davantage de liquidités, il était forcément solvable : cette conviction de Wall n'avait aucune base en théorie de la comptabilité, mais il pensait que c'était la politique, et non les principes comptables, qui déciderait si le GAO allait donner ou non sa bénédiction aux bilans financiers révisés de la FSLIC et annoncer qu'elle était revenue à la solvabilité. Wall accumulait des liquidités à la FSLIC, car il pensait que le GAO avait besoin d'une garantie politique. Sa cinquième mesure a été d'exercer une pression politique sur le GAO pour qu'il donne son aval.

L'entreprise a échoué. Le GAO a été furieux que Wall tente de compromettre sa réputation professionnelle (Day 1993, p. 289).

LES CONSÉQUENCES DE LA DÉCISION DE WALL ET DE MARTIN D'ASSIMILER GRAY À L'ENNEMI

Wall en était convaincu : Gray avait délibérément truqué les chiffres pour donner l'impression que la FSLIC était insolvable, à seule fin de faire voter la recapitalisation. Il l'a dit au cours d'un déjeuner à San Francisco où nous étions à la même table. Les termes qu'il a employés ressemblaient à s'y méprendre à ceux du sénateur Proxmire lorsqu'il prédisait (dans le passage cité au chapitre précédent) que la FSLIC allait lancer une propagande mensongère sur la prétendue crise des caisses d'épargne afin de pousser le Congrès à voter un projet de recapitalisation de la FSLIC surdimensionné. Proxmire, démocrate en vue qui avait longtemps présidé le Comité des opérations bancaires du Sénat, était depuis des années l'adversaire principal de Wall sur toute une série de sujets. La convergence des deux hommes sur ce problème

rend encore plus probable la sincérité de Wall : lorsqu'il est devenu président, il croyait vraiment qu'il n'y avait pas de crise des caisses d'épargne et que l'indulgence était la clé qui permettrait d'éviter une crise future. Les professionnels du secteur et l'administration Reagan soutenaient ce point de vue depuis 1981, il est donc compréhensible que Wall ait partagé leurs convictions. Le Congrès venait de voter une extension de l'indulgence à une majorité écrasante (dans les deux partis). Le marginal, c'était Gray, pas Wall. L'administration, le Congrès, le secteur et Wall étaient tous d'accord sur trois points : il n'y avait aucune crise réelle, le problème, c'était Gray, et la solution, c'était l'indulgence.

Mais, si l'on accusait Gray d'avoir fabriqué une fausse crise afin de faire voter la recapitalisation de la FSLIC, encore fallait-il expliquer pourquoi il faisait de ce vote sa priorité absolue. S'il savait qu'il n'y avait pas de crise, il n'avait pas grand-chose à gagner à l'adoption de ce texte, mais beaucoup à perdre avec le chantage du speaker. Pourquoi Gray avait-il réintroduit le projet de loi en 1987, alors qu'il allait ainsi, très probablement, susciter de nouveaux chantages de la part de Wright ? Les patrons-escrocs donnaient la seule explication logique : Gray était un personnage vindicatif. Il demandait ces fonds supplémentaires pour punir ses adversaires politiques. (Belle illustration du principe « trop de cuisiniers gâchent la soupe² », les patrons-escrocs détruisaient eux-mêmes cette cohérence en avançant deux théories contradictoires de la soif de vengeance de Gray : ceux de Californie l'accusaient de vouloir détruire les contributeurs républicains ; ceux du Texas le disaient déterminé à éliminer les contributeurs démocrates.) Mais, aux yeux de Wall, tous ses interlocuteurs dénonçaient le caractère vindicatif de Gray. La vision que Wall avait de Gray – un homme qui avait miné la politique de déréglementation de l'administration Reagan, créé artificiellement une crise et ciblé par pure vengeance des caisses d'épargne pour les fermer – était courante en 1987. Les patrons-escrocs et la Ligue dépendaient sans compter pour la répandre depuis des années.

Une preuve du succès de cette technique du gros mensonge a été la réaction de Larry White, le nouveau membre du Bank Board,

à cette campagne. Il a commencé son mandat en cherchant à réunir des plaintes contre les superviseurs du Bank Board et a exigé que celui-ci tienne des auditions au sujet de la reconduction ou non de la règle sur les investissements directs. Les documents que nous avons découverts après la fermeture de Lincoln Savings ont confirmé ce que j'avais dit à White à l'époque : Keating avait truffé ces auditions du Bank Board avec ses propres agents. Il s'était arrangé pour qu'une douzaine d'organisations prestigieuses (et soi-disant indépendantes) soutiennent ses critiques contre la règle sur les investissements directs et l'autorité de réglementation. Il avait secrètement coordonné leurs témoignages.

Tous les témoins ont affirmé que le Bank Board commettait souvent des abus. La preuve : les caisses d'épargne avaient si peur des représailles qu'aucune n'était venue se plaindre. J'ai répondu à White que c'était absurde : nous étions coupables, car personne ne pouvait donner une preuve de notre culpabilité. Il était impossible de réfuter cette assertion, et un énoncé qui ne peut être réfuté est une profession de foi, pas un fait. J'ai ajouté qu'en vérité la réglementation du Bank Board restait bien moins contraignante que celle des banques. « Bill, ils ne peuvent pas tous mentir », m'a rétorqué White. J'ai perdu toute crédibilité à ses yeux en répondant : « Si, Larry, non seulement ils le peuvent, mais ils le font. » Ma réponse, a-t-il répliqué, montrait combien j'étais partial.

Le point de vue de White, comme sa conclusion sur mon manque d'objectivité, était une réaction humaine naturelle. Considérons l'effet que peuvent produire 150 individus qui disent la même chose – c'est le nombre de personnes venues rencontrer Wright à Ridglea pour attaquer Gray. Le membre du Bank Board avait entendu le même message en provenance de l'administration Reagan, de la Ligue, des PDG de caisses d'épargne et des promoteurs immobiliers. Ils ne pouvaient pas tous mentir, tout de même ? White savait que Gray n'était pas un monstre, mais leurs personnalités et leurs conceptions de la prise de décision étaient si différentes qu'ils n'avaient jamais été proches l'un de l'autre. White s'était toujours méfié de Gray. Sous la fumée des accusations d'abus de pouvoir, il se disait que, même s'il n'en avait jamais vu lui-même, il y avait peut-être aussi du feu. Les patrons-escrocs avançaient sous couvert de cet écran de fumée créé par leurs soins.

Roger Martin, fraîchement nommé au Bank Board, avait adopté les idées de son collègue promoteur immobilier Charles Keating,

2. Que l'auteur modifie légèrement par un jeu de mots entre *cook*, « cuisinier », et *crook*, « escroc » [NdT].

encore plus pleinement que Wall. Comme le note Mayer (1990, p. 242), pour Wall, Gray était l'ennemi. Martin pensait de même, mais avec ferveur.

Comme Wright et les Cinq de Keating, les membres du Bank Board avaient entendu dire que Selby et Patriarca, les directeurs des services de réglementation à la FHLB-Dallas et à la FHLBSF, étaient vindicatifs. Gray les avait choisis personnellement, donc leur soif de vengeance confirmait celle de Gray. On sait que le chef joue un rôle décisif dans la création d'une culture collective. Par conséquent, lorsque le secteur se plaignait que les personnels de la FHLB-Dallas et de la FHLBSF étaient hostiles et trop agressifs, leurs doléances étaient crédibles. L'indulgence exige la passivité, pas l'agressivité. J'avais moi-même la réputation d'être agressif et proche de Gray.

Wall n'a jamais réussi à convertir le terrain à ce type de culture institutionnelle. Le problème était que Gray avait mis en place une culture normale de réglementation. Il avait recruté personnellement d'excellents agents de la régulation bancaire et leur avait confié la tâche de superviser les bureaux régionaux qui posaient le plus de problèmes. Ils avaient à leur tour débauché les agents les plus prometteurs de leurs institutions d'origine, qui rivalisaient de zèle avec leur patron. D'autres présidents de la FHLB, à la demande pressante de Gray, avaient recruté des agents de contrôle des banques pour en faire leurs superviseurs en chef. On les avait choisis parce qu'on pensait qu'ils incarnaient les points forts de la culture de régulation bancaire : un jugement sûr et une supervision vigoureuse. Les autorités de contrôle des banques avaient beaucoup plus de prestige que le Bank Board. Les responsables de terrain des FHLB s'étaient épanouis sous l'influence des nouveaux venus. Ce n'était pas Danny Wall, ce politicien mineur sans aucune expérience de la supervision, qui pouvait les amener à la répudier.

Dans le même ordre d'idées, Wall se heurtait à un autre problème : les plus hauts responsables qui avaient quitté l'OCC pour le Bank Board, Selby et Patriarca, étaient beaucoup plus prestigieux et compétents que lui. Selby avait occupé pratiquement tous les postes les plus élevés au sein de l'OCC, y compris celui du directeur. Patriarca en était le *Wunderkind*, l'enfant prodige. Sa carrière avait été une incroyable ascension du plus modeste des postes de juriste du service de mise en application du droit au poste le plus difficile et prestigieux : chef du groupe multinational supervisant

les banques les plus grandes et les plus complexes des États-Unis. Comment Wall allait-il convaincre les autres superviseurs de terrain, anciens subordonnés de Selby et de Patriarca à l'OCC, d'ignorer leurs conseils et de suivre les siens ?

Dans un monde sain, Wall aurait été ravi de la présence de Selby et de Patriarca dans les deux régions les plus perturbées, il aurait sollicité leurs conseils et se serait instruit à leur contact. Malheureusement, à ses yeux, Gray avait souillé les deux hommes en les choisissant. En faisant correctement leur travail, Selby et Patriarca avaient mis en rage des personnalités politiques extrêmement puissantes. Wall voulait éviter le conflit.

Il ne pouvait licencier les responsables des FHLB qu'en évoquant une cause réelle et sérieuse. C'était une limite de taille à son pouvoir managérial, parce que toutes les inspections et supervisions directes étaient effectuées par les agences de terrain. Wall avait un moyen de pression potentiel sur les agents principaux de supervision (APS). Tout président-directeur général de FHLB (il n'y avait pas de présidente) était aussi l'APS de son district, et c'était le président du Bank Board et non la FHLB qui désignait l'APS. Quand un PDG de FHLB démissionnait, le président avait donc une influence considérable sur le choix de son successeur : il pouvait bloquer n'importe quel candidat en refusant de le désigner comme APS. Gray avait provoqué des remous quand il avait retiré le statut d'APS à Joe Settle, ce qui avait contraint ce dernier à démissionner de son poste de PDG de la FHLB-Dallas. Les FHLB et leurs présidents constituaient de puissantes baronnies avec lesquelles le Bank Board ne pouvait interférer que dans des circonstances exceptionnelles.

Mais certains hauts responsables du Bank Board pensaient que l'indulgence était souhaitable et que Gray, Selby, Patriarca et moi étions trop agressifs. Notamment Rosemary Stewart, qui dirigeait le service répressif (OE). Elle en était persuadée et elle était même parvenue à la conclusion que Gray et moi menions une « vendetta » contre Charles Keating (U.S. Senate Committee 1990-1991a, 4, p. 153-156, 324 ; 5, p. 19). Les idées de Stewart venaient renforcer les plaintes à l'encontre du Bank Board à l'époque de Gray. De notre côté, nous étions très mécontents du travail de Stewart ; Wall y a vu une preuve de plus qu'elle avait raison : nous la critiquions parce qu'elle voulait mettre un terme à nos dérives répressives envers d'innocents propriétaires de caisse d'épargne, à commencer par

Charles Keating. Stewart en était arrivée à la conclusion que Gray voulait sanctionner Keating pour son hostilité à la reréglementation. Elle a été la seule directrice de bureau nommée par Gray (à un poste non administratif) que Wall a laissée à la tête d'un service. Elle a beaucoup contribué à renforcer l'opinion de Wall et de Martin selon laquelle Gray, Selby, Patriarca et moi étions le problème, et Keating était la solution.

De leur point de vue, Wall et Martin avaient hérité d'une autorité de réglementation dangereusement pervertie. Si leur projet avait été de réglementer de façon sévère mais juste, avoir deux bureaux de terrain clés sous le contrôle de chefs vindicatifs aurait été un problème presque insurmontable, car le Bank Board ne peut agir qu'à travers les institutions de terrain. Mais, puisque Wall et Martin croyaient que la bonne réponse était de mettre fin à toute sévérité, ils avaient une chance réelle de succès. Le Bank Board pouvait interdire à ses bureaux de terrain toute action offensive. Le seul changement crucial nécessaire au siège central était d'éliminer le contrôle de Robertson sur l'ORPOS. Wall l'a fait en nommant Dochow directeur général de l'ORPOS.

Le terrain ne pouvait prendre aucune mesure répressive ni fermer aucune caisse sans l'aval du Bank Board. La démission de Green de son poste de président de la FHLB-Dallas a permis à Wall de chasser Selby et de changer radicalement la culture de régulation dans ce district le plus important de la FSLIC. Si Cirona démissionnait de son poste de président de la FHLBSF, Wall pourrait répéter l'opération dans le second district par ordre d'importance. Et il avait les moyens de rendre la vie assez insupportable à Cirona pour le pousser à la démission.

LE PARI STRATÉGIQUE DE WALL

Si Wall se trompait sur l'indulgence, il allait alourdir de dizaines de milliards de dollars les coûts du renflouement, portés par le contribuable. Wall et ses collaborateurs postulaient que les patrons-escrocs étaient rares et ils étaient certains de pouvoir les distinguer des caisses honnêtes, mais en difficulté. Si l'équipe de Wall n'était pas capable de reconnaître les patrons-escrocs, et si ceux-ci étaient nombreux, elle allait être extraordinairement vulnérable à leurs manipulations. L'une des raisons pour lesquelles Reagan avait nommé Wall est que

l'un et l'autre pensaient que le problème était l'État. Cette idée prédisposait Wall à croire les plaintes de la profession au sujet de l'agressivité des régulateurs. Puisque Wall et ses collaborateurs voyaient Gray et ses adjoints comme l'ennemi et les estimaient haineux, ils croyaient aux assertions des patrons-escrocs sur les fonctionnaires de terrain agressifs. La seule compétence des patrons-escrocs, c'est la manipulation. S'il s'avérait par malheur qu'ils étaient nombreux, Wall et ses lieutenants feraient figure d'agneaux menés à l'abattoir. Comme ceux de Pratt, les efforts de Wall pour déréglementer et mettre en place une comptabilité créative amélioraient l'environnement pour les patrons fraudeurs et affaiblissaient la capacité du Bank Board à les combattre.

Les initiatives de Wall exposaient le pays et sa réputation à deux autres risques. Il avait affaibli la supervision en démettant de ses fonctions le meilleur contrôleur financier du pays (Selby), dans la région qui avait le plus besoin d'une supervision solide, et en confiant le poste à Barclay. Se passer de ce talentueux superviseur était déjà dramatique en soi, mais Wall a considérablement aggravé les choses en faisant clairement comprendre à tout le monde qu'il l'avait fait pour apaiser la colère du speaker Wright. Le message adressé aux superviseurs était clair : ne contrariez pas les sommités politiques. Si Selby et Patriarca avaient raison, si les patrons-escrocs étaient nombreux et bénéficiaient de ces appuis politiques, c'était le pire message que Wall pouvait répandre. S'il réussissait à l'envoyer aussi au personnel de la FHLBSF, la victoire des patrons-escrocs serait totale et le coût pour les contribuables serait considérablement plus élevé.

Ce serait une défaite personnelle pour Wall s'il ne parvenait pas à changer la culture de la FHLBSF et s'il se trompait sur l'agressivité qu'il lui prêtait et sur l'importance des escrocs. *A contrario*, si la FHLBSF agissait avec intégrité et professionnalisme, et si son diagnostic était le bon, Wall allait devoir bloquer des prises de contrôle et des mesures répressives fondées sur les faits et bien argumentées. La FHLBSF était en pointe, au niveau national, en matière de fermeture des caisses en faillite et notamment de celles dirigées par des escrocs. Elle avait recommandé 35 fermetures. Le Bank Board l'avait suivie à chaque fois et n'avait jamais perdu un procès (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 159). Tous les rapports de recommandation passaient par mon bureau pour examen quand j'étais le directeur du contentieux du Bank Board. Ceux de l'agence de San Francisco étaient, de loin, les mieux documentés de tous les districts.

Il aurait dû être clair aussi que la FHLBSF allait continuer à recommander des fermetures, même si Wall ne le voulait pas. Cirona le lui avait dit expressément au début de son mandat. Wall s'était plaint que nous recommandions des actions dont nous savions très bien qu'il allait les rejeter : cela pouvait, disait-il, lui donner une mauvaise image. Cirona lui avait répondu que notre travail consistait à lui donner nos meilleurs conseils. À lui de décider s'il les suivait ou non. Wall lui avait jeté un regard noir mais n'avait rien dit.

Cirona et Patriarca ont façonné la culture de l'agence de San Francisco. C'est la FHLBSF qui a rendu possible la reréglementation de Gray en fermant de nombreuses caisses fraudeuses plus rapidement que ce n'était possible dans le district de la FHLB-Dallas. Ces fermetures ont permis d'alimenter dans les faits une argumentation solide en faveur de la reréglementation. Un superviseur chevronné de la FHLBSF, Chuck Deardorff, avait effectué une étude sur la fraude et les pratiques abusives qui avait aidé le Bank Board à comprendre le mode opératoire des patrons-escrocs. La FHLBSF avait aussi recommandé la nomination d'administrateurs dans les caisses fraudeuses avant même que leur insolvabilité ne soit prouvée. La loi l'autorisait, et les tribunaux l'ont même approuvé, mais cela exigeait des recommandations très bien argumentées. Cirona, Deardorff et Dirk Adams ont promu cette politique d'intervention précoce – en réalité encore bien trop tardive –, et Rod Peck et Bruce Ericson de Pillsbury, Madison & Sutro (le cabinet d'avocats de la FHLBSF) ont joué un rôle crucial dans la mise en œuvre de cette stratégie. Patriarca a hérité de cette équipe chevronnée et a poli la culture interne de l'agence pour en faire une force de frappe encore plus efficace contre les patrons-escrocs. Nous, les principaux dirigeants de la FHLBSF, nous nous sentions libres car nous savions que nous pouvions doubler notre salaire et réduire notre temps de travail en passant dans le secteur privé si jamais Wall trouvait moyen de nous mettre à la porte. Personne ne voulait compromettre sa réputation en se laissant intimider par lui, et il n'avait aucun moyen de pression sur Patriarca.

Si les recommandations de la FHLBSF étaient fondées, les fraudeurs généreraient des faillites et provoqueraient des pertes très sérieuses. Wall devrait alors expliquer pourquoi il avait ignoré nos recommandations. Dans ce scénario, les faits donneraient raison

à la FHLBSF et la réputation de Wall serait ruinée. Mais Wall semble avoir été tellement convaincu de la perfidie de Gray et de ses principaux lieutenants qu'il ne l'a jamais envisagé.

EURÊKA, J'AI TROUVÉ !

Le premier signe des difficultés que la FHLBSF allait avoir avec Wall est apparu dans la ville où habite ma famille, San Carlos en Californie. Cette dernière avait une grande caisse d'épargne, Eureka Federal, qui avait fait faillite après avoir investi dans des affaires immobilières liées à la pègre de Las Vegas (Pizzo, Fricker et Muolo 1991, p. 221-227). Elle avait été placée sous tutelle. À travers ces mises sous tutelle, l'objectif de la FHLBSF était d'arrêter les fraudes en cours, de corriger les comptes, d'arrêter tout nouvel investissement risqué et de réduire les activités de la caisse. Les équipes du programme de tutelle venaient de caisses considérées comme bien gérées. Ce programme a atteint ses objectifs, notamment en Californie où la FHLBSF exerçait une surveillance réelle sur ses directeurs. La FHLBSF n'a rencontré qu'un problème sérieux : le chef de l'équipe de mise sous tutelle qui officiait à Eureka Federal. Malgré plusieurs avertissements, il a continué à violer les directives visant à arrêter les investissements risqués et à limiter la croissance. La FHLBSF l'a démis de ses fonctions au milieu de l'année 1987.

Quelques jours plus tard, nous avons reçu une lettre du Bank Board nous ordonnant de revenir sur cette destitution. Nous avons été stupéfaits que les hauts responsables du Bank Board connaissent ne serait-ce que l'existence de cette personne. Il s'est avéré qu'il était un contributeur du parti républicain. Quand nous l'avions licencié, il s'était rendu dans son avion privé à Washington, où il avait immédiatement obtenu un entretien avec Danny Wall. Celui-ci avait entendu sa plainte sans informer la FHLBSF de cette rencontre, ni l'associer aux discussions. Il n'a même pas demandé à la FHLBSF de répondre à cette réclamation. Il lui a simplement ordonné d'annuler sa décision.

À l'époque, personne ne comprenait la décision de Wall à la FHLBSF. Personne dans le secteur ni à l'université ne pensait que le programme de tutelle devait entrer en croissance et investir dans des actifs risqués. Si la profession se plaignait de quelque chose, c'était plutôt que la FHLBSF n'oblige pas les mis sous tutelle à réduire leurs activités encore plus vite. Il était (et reste) impossible de savoir ce que

ce directeur de caisse a dit à Wall. Mais il n'y a, logiquement, qu'une seule possibilité : ce directeur a dû convaincre Wall qu'Eureka pouvait effacer ses pertes si on la laissait « s'extraire de ses problèmes par la croissance ».

Le directeur du pouvoir de tutelle était un républicain, un petit politicien comme Wall (qui partageait le même goût des discussions politiques) et un personnage dynamique qui se déplaçait en jet privé. C'était exactement le genre de manager que Wall souhaitait avoir dans la profession et le type d'homme à qui il faisait instinctivement confiance. C'était par préjugé que la FHLBSF était hostile aux investissements à haut risque. Wall soutenait la déréglementation et l'élargissement des pouvoirs en matière de gestion d'actifs, notamment pour des dirigeants raffinés comme l'homme qu'il avait devant lui. Boland, son chef de cabinet, était très fier de la métaphore qu'il utilisait pour expliquer pourquoi Wall jugeait la déréglementation souhaitable. S'il conduisait, disait-il, à 130 km/h sur une célèbre (mais dangereuse) route panoramique de la région de Washington, ce serait dangereux ; mais si un coureur automobile professionnel faisait de même, cela ne le serait pas. Il était crucial de ne pas « réglementer au plus petit dénominateur commun », faute de quoi le Bank Board excluait les coureurs professionnels. Manifestement, la décision de la FHLBSF était le fruit de la politique de Gray ; la politique de Wall imposait de l'inverser. Inutile de savoir ce qu'on en pensait à San Francisco : le problème, c'était quelle politique il fallait suivre, et Wall connaissait la réponse.

Les procédés de Wall violaient tous les fondements du management. Mais il savait que la FHLBSF partageait les idées de Gray sur la réréglementation et sur l'indulgence. Cela faisait d'elle l'ennemi. Wall n'avait rien à apprendre de l'ennemi, et si tout cela était humiliant pour la FHLBSF, tant mieux. C'était une bonne occasion de montrer le mécontentement de Wall envers cette institution, de la mettre en garde contre de futurs excès de zèle et de pousser un peu plus ses dirigeants à la démission.

Ce que Wall n'avait pas compris, c'est que ses actes allaient énerver non seulement la FHLBSF, mais aussi toutes les autres, ainsi qu'une bonne partie du personnel du Bank Board. Il était le chef du système global du Bank Board : la FHLBSF en faisait partie. Nous étions ses agents. Pourtant Wall tenait à envoyer au secteur des caisses d'épargne le message suivant : je n'ai pas confiance en mes fonctionnaires

de terrain et, s'ils vous déplaisent, je vous prie de venir m'en parler en secret et j'annulerai leurs décisions. Comme disait le président Reagan, « l'État n'est pas la solution, l'État est le problème ».

La FHLBSF a d'abord trouvé le comportement de Wall incompréhensible. Nous ne mesurions pas l'ampleur de la méfiance et de l'animosité qu'il nous vouait quand il est devenu président. Cirona, Patriarca et moi avons eu des rapports professionnels et amicaux avec lui quand il faisait partie du personnel technique du Comité des opérations bancaires du Sénat. Nous avons été stupéfaits par le changement.

Si la FHLBSF a bien essayé d'exécuter l'ordre de Wall de réintégrer dans ses fonctions le directeur du programme de tutelle, force lui a été de constater, à sa plus grande joie, que la cupidité de l'intéressé y faisait obstacle. Il exigeait un contrat à long terme et une forte augmentation ! C'était une occasion rêvée d'exposer à Wall ce que nous avions à lui dire. Nous lui avons expliqué les restrictions normales que devait imposer la tutelle sur la croissance des investissements risqués, et les raisons pour lesquelles ces règles étaient souhaitables. Nous avons rappelé nos efforts pour obtenir de ce directeur qu'il les applique. Nous avons souligné qu'il avait déjà une rémunération inhabituelle, que l'augmentation demandée était excessive, et qu'un contrat à long terme n'avait pas de sens puisque les tutelles étaient censées être temporaires. Nous étions persuadés que Wall avait donné ses instructions un peu à la va-vite et que, maintenant qu'il connaissait les faits, la cupidité du gestionnaire allait lui fournir une excuse élégante pour revenir sur sa demande de réintégration. Nous avions tort. Wall nous a ordonné d'accorder au directeur l'augmentation et le contrat à long terme qu'il demandait, et de le laisser faire grandir sa caisse en effectuant des investissements risqués. Sa décision a jeté un froid dans toute la FHLBSF³.

3. Deux post-scriptum. Les investissements risqués de ce directeur ont provoqué de grosses pertes supplémentaires chez Eureka Federal. Wall a décidé qu'il fallait vendre la caisse avec l'aide de la FSLIC. L'acquéreur potentiel a refusé d'être lié par le contrat à long terme du directeur de MCP, il ne voulait pas de ses services et n'entendait pas payer son salaire exorbitant. La FSLIC a licencié le directeur de MCP ! Mais, puisque Wall avait exigé que nous lui fassions un contrat à long terme, il a porté plainte pour rupture de contrat et a gagné. La FSLIC a dû rembourser les frais de justice de la caisse et payer de très gros dommages et intérêts au directeur de MCP. J'ai été plus tard l'entraîneur de football du fils de l'avocat de ce manager. Cet avocat ne parvenait pas à comprendre pourquoi le Bank Board s'était montré

Des années plus tard, à une conférence de la FHLBSF, le PDG de la caisse d'épargne qui avait acheté Eureka Federal nous a parlé du travail épouvantable que nous avons fait pendant la mise sous tutelle : nous avons laissé la caisse grossir et investir dans des actifs à risque qui avaient eu des taux de défaut de paiement abominables⁴.

PROGRESSER PAR LA CROISSANCE... JUSQU'À LA CATASTROPHE

Le directeur du programme de tutelle d'Eureka avait proposé à Wall une baguette magique. Si on laissait Eureka Federal « s'extraire de ses problèmes par la croissance », il n'y aurait plus besoin du secours de la FSLIC, une perspective très séduisante pour Wall qui croyait à l'effet « baguette magique ». Il l'avait déjà utilisée pour la plus grande caisse d'épargne, American Savings, au début de son mandat (en passant outre, là encore, aux objections de San Francisco). Mais la baguette n'avait pas marché, pire elle était retombée sur Wall et elle l'aurait assommé s'il n'avait pas eu un coup de chance des plus improbables.

Wall dirait plus tard dans son témoignage que, lorsqu'il était devenu président, il avait découvert que la plus grande caisse d'épargne, American Savings, était « gérée depuis le bureau du président du Bank Board », et qu'il avait promptement mis fin à cette situation. Or, tant sous Gray que sous Wall, American Savings était en fait gérée par son PDG, Bill Popejoy. Et, si Gray et Wall ont tous deux échoué, c'est en partie parce qu'ils ont ignoré les recommandations de la FHLBSF et adopté le plan de Popejoy : sauver American Savings de ses problèmes par la croissance.

Les efforts de la FHLBSF pour superviser cette caisse étaient dirigés depuis le bureau du président, tant sous Gray que sous Wall. Ann Fairbanks, la chef de cabinet de Gray, était intervenue pour rejeter les conclusions des inspecteurs de la FHLBSF, dirigés par

George Kodani. Elle avait même menacé celui-ci de destitution. Dès lors que Gray répondit positivement aux plaidoyers de Patriarca, que j'avais soutenus et que je lui avais fait parvenir en janvier 1987, et permit à la FHLBSF de réglementer American Savings, les inspecteurs ont découvert des pertes bien plus lourdes que prévu. Gray a alors conclu qu'il avait eu tort d'approuver le plan de Popejoy et il décida d'accélérer la procédure de fusion assistée par la FSLIC. C'était la situation dont Wall avait héritée.

Voici que la direction d'American Savings avait rédigé une lettre « apocalyptique » à ses vérificateurs extérieurs, où elle suggérait que la « continuité de l'exploitation » n'était plus assurée. C'est du jargon comptable pour dire que l'entreprise a fait faillite, ce qui déclenche la « base » comptable la plus négative et provoque d'importantes dévalorisations des actifs. Si le Bank Board ne reculait pas en s'engageant à ne pas mettre sous tutelle American Savings, disaient les dirigeants de la caisse, ils enverraient cette lettre à leurs commissaires aux comptes. Au fond, la caisse pointait un pistolet sur sa propre tête et menaçait de tirer⁵.

Nous avons été informés du problème, Mike et moi, par le siège central de Washington et par le service des entreprises et des titres de l'Office of General Counsel (OGC) peu après l'accession de Wall à la présidence, le 1^{er} juillet 1987. Je dois avouer que notre première réaction a été de nous demander quelle sorte de lettre nous pouvions adresser à American Savings pour l'empêcher d'envoyer pareil courrier à son cabinet d'audit. Heureusement, le juriste spécialiste des titres nous a arrêtés net ; le Bank Board, nous a-t-il rappelé, était une autorité de réglementation des caisses d'épargne chargée de faire appliquer la législation sur les titres, et l'objectif implicite des directeurs d'American Savings était de dissimuler des pertes qu'ils auraient dû révéler. Mike et moi avons reconnu non sans embarras que nous avons tort et que le Bank Board ne devait envoyer aucune lettre⁶. Cette position a fait apparemment consensus au sein de l'équipe.

aussi stupide à toutes les étapes de cette histoire, mais il en était heureux parce que les frais de justice lui avaient payé une très belle BMW. C'était bien sûr un cadeau du contribuable, merci M. Wall.

4. Je portais mon badge "Just Say No to Washington" (« Dites non à Washington »), et je suis allé lui expliquer ce qui s'était passé. À la fin de mon récit, il m'a demandé si j'avais un autre badge pour lui.

5. Nous avons appelé cela l'histoire du « Shérif est en prison », d'après la scène où le shérif noir fait semblant de se prendre lui-même en otage pour empêcher les habitants blancs de la ville, racistes et crédules, de l'attaquer. Mel Brooks serait surpris d'apprendre que cette intrigue a fonctionné dans la vraie vie.

6. Je ne me souviens pas du nom de ce juriste. Mike et moi lui restons reconnaissants de nous avoir fait changer d'avis.

Le lendemain, Mike, son adjoint Eric Shand, l'équipe de supervision de Shand et moi-même avons eu une conférence téléphonique avec Wall et ses principaux collaborateurs sur la demande d'American Savings. Mike et moi avons expliqué pourquoi nous étions contre l'envoi d'une lettre. À notre grande surprise, nous étions maintenant les seuls à soutenir cette position. C'était Wall qui insistait le plus pour l'envoi d'une lettre : il fallait éviter que le cas d'American Savings provoque une panique qui risquait d'abattre la FSLIC et de conduire à une panique bancaire nationale. Tout le monde au Bank Board redoutait cette éventualité, mais nous étions sûrs de pouvoir l'éviter en intégrant American Savings au programme de tutelle (MCP), même si Popejoy mettait sa menace à exécution.

J'ai essayé de dissuader Wall d'envoyer la lettre. J'ai fait remarquer que le Congrès s'était montré assez hostile dans ses auditions consacrées au Bank Board, que Dingell allait revendiquer l'examen de toutes les questions législatives concernant les titres, et qu'il s'opposait à la compétence du Bank Board en la matière. J'ai évoqué l'argument du juriste spécialiste des titres : la seule raison que pouvait avoir le Bank Board d'envoyer la lettre demandée serait d'empêcher des révélations pourtant nécessaires. En agissant ainsi, nous minerions notre autorité morale, politique et juridique. Comment pourrions-nous prendre des mesures répressives contre d'autres caisses qui voudraient dissimuler leurs pertes si nous empêchions American Savings de révéler les siennes⁷ ?

Le juriste spécialiste des titres, à notre grande confusion et consternation, a aggravé nos difficultés en prenant la parole pour dire que la veille, nous étions tout à fait prêts à soutenir l'idée d'une lettre. C'était

7. Au cours de mes explications, j'ai dit qu'un parlementaire pourrait demander à Wall : « Jésus-Christ ! Quel pourrait être l'objectif de cette lettre sinon d'empêcher des révélations ? » Wall a répliqué : « Il n'y a aucune raison d'invoquer la divinité dans cette discussion ! » Environ dix secondes de silence choqué ont suivi : nous nous sommes regardés autour de la table de conférence de San Francisco, épouvantés. Au Sénat, Wall avait sûrement entendu bien pire que « Jésus-Christ » au moins une fois par heure. De toute évidence, soit il avait sauté sur l'occasion pour me rabrouer personnellement, soit il me détestait tant qu'il n'avait pas pu se retenir. Dans les deux cas, si sa réaction était un indice de sa politique, j'avais des problèmes, la FHLBSF avait des problèmes et le Bank Board risquait fort d'en avoir aussi. Wall et son équipe n'ont tenté à aucun moment de défendre leur position sur le fond. Comme l'ont relevé Binstein et Bowden (1993, p. 299), « par la suite, chaque fois que Black sera au téléphone pendant une conférence téléphonique avec le personnel de San Francisco, Wall soufflera à ses adjoints : "Pourquoi ont-ils mis ce trou-du-cul sur cette affaire ?" »

vrai, mais nous avons rapidement renversé notre position en réponse à ses propres arguments. Le consensus du personnel s'était évaporé ; la FHLBSF était la seule à s'opposer à la lettre. Wall ordonna son envoi.

Un autre différend, analogue, surgit bientôt. La FHLBSF avait prouvé qu'American Savings avait violé la loi sur les retraites à l'époque où elle était sous la direction de Charles Knapp, le plus infâme des escrocs qui avaient rendu cette caisse insolvable. Dans les cas de ce genre, le terrain renvoyait la question à Washington qui transmettait le dossier au département du Travail. Le problème était que Washington bloquait le dossier depuis des mois. Nous l'avons fait remarquer à Wall par écrit et nous lui avons demandé d'agir. À ma connaissance, Washington n'a jamais fait la démarche. Je ne connais aucune autre caisse qui ait bénéficié de tant d'indulgence pour des infractions à la loi sur les retraites.

Wall a continué à diriger de son bureau la supervision d'American Savings, en effectuant un changement majeur aussitôt qu'il s'était saisi du dossier. Gray avait ordonné à la FSLIC de trouver d'urgence un acquéreur, et celle-ci avait choisi Ford Motor Co., qui possédait déjà First Nationwide, une grande caisse d'épargne basée à San Francisco. Voici que Wall changeait de cap et soutenait le plan de Bill Popejoy : une croissance rapide par l'emprunt à court terme et l'investissement dans des actifs à long terme⁸. Cette stratégie exposait, bien sûr, une caisse insolvable à un risque grave de taux d'intérêt – celui-là même qui était à l'origine de la débâcle ! La FHLBSF s'est opposée énergiquement à ce projet en soulignant son imprudence (en fait, il était complètement fou, mais il faut rester poli, même quand le patron propose sérieusement de sauter du haut d'une falaise).

Avec la bénédiction de Wall, American Savings a accru son exposition au risque de taux d'intérêt à l'été 1987 – et les taux d'intérêt ont vivement augmenté. Très vite, ce pari manqué sur les taux a infligé à la caisse une perte latente de plus de 2 milliards de dollars. Elle était déjà gravement insolvable (à cause des pertes dues à la fraude), chaque centime de la nouvelle perte serait à la charge du contribuable. American Savings finançait ses achats de titres à long terme

8. American Savings empruntait de l'argent au moyen de REPO : bien que structurés comme des « ventes », ce sont en fait des prêts à court terme contre des titres adossés à des prêts immobiliers, qui sont, eux, des actifs à long terme et à taux fixe.

par des prêts à très court terme, les reverse REPO (reverse repurchase obligations). Les REPO sont des prêts garantis par des obligations à taux fixe de haute qualité. Quand les taux d'intérêt augmentent, ces obligations se dévalorisent, et le contrat du REPO impose un « appel de marge » : l'emprunteur doit avancer immédiatement un volume suffisant de nouvelles obligations de haute qualité pour protéger le prêteur contre toute perte. Cela signifie qu'American Savings était confrontée à un double problème : la hausse des taux d'intérêt avait d'une part réduit la valeur de son gigantesque portefeuille d'obligations de plus de 2 milliards de dollars et elle avait, d'autre part, provoqué des appels de marge à répétition qui lui créaient un grave problème de liquidités. C'est cette même dynamique qui provoqua plus tard la faillite du comté d'Orange.

Wall et ses principaux conseillers se sont réunis un week-end de l'automne 1987. C'était inévitable, American Savings allait s'effondrer le lundi suivant, car elle ne pourrait pas satisfaire les appels de marge. L'équipe de Wall a tenu des réunions de crise avec la Federal Reserve : elle essayait d'obtenir des liquidités pour pouvoir combattre la panique que déclencherait la faillite de la plus grande caisse d'épargne du pays. La FHLBSF était soudain (et temporairement) revenue en grâce auprès de Wall. J'étais chargé de préparer d'urgence les bases juridiques et factuelles d'une prise de contrôle. Wall s'appêtait à tomber en disgrâce.

Et le lundi est arrivé – le « Lundi noir », 19 octobre 1987, le jour de la plus grande dévalorisation boursière de l'histoire des États-Unis. Les investisseurs paniqués se débarrassaient de leurs actions pour acheter des obligations, ce qui a fait chuter les taux d'intérêt. Instantanément, American Savings n'eut plus d'appels de marge à satisfaire, et plus de la moitié des pertes dues à son pari sur les taux d'intérêt ont été effacées. Le Lundi noir a plongé dans les ténèbres le monde entier, sauf un réduit minuscule au siège central du Bank Board, qui y a vu une nouvelle raison de croire aux miracles. Ce fut le miracle du 1700 G Street. Si l'on avait proposé cette histoire comme scénario pour un film, personne n'en aurait voulu : trop tirée par les cheveux⁹.

9. Le Bank Board a appris deux utiles leçons de ces événements. Il a dénoué le pari d'American Savings sur les taux d'intérêt et repris ses efforts pour vendre la caisse. Il a exclu la FHLBSF de cette opération de vente et choisi Bob Bass comme acquéreur. Il s'agit de l'un des célèbres « frères Bass », qui ont fait fortune

WRIGHT TENDE D'AMENER WALL À ME LICENCIER

Après la réunion du 10 février 1987 et le début de la parution dans la presse de mes critiques contre le speaker Wright, celui-ci m'a ajouté à sa liste « À licencié ».

Le 29 juillet 1987, Wall a rendu une visite de courtoisie à Wright. Tandis qu'il attendait dans l'antichambre, des adjoints du speaker lui ont demandé si William Black était toujours employé par le Bank Board. [...] Wall dit avoir répondu que Black ne faisait plus partie de l'équipe du Bank Board, mais du personnel de la FHLB-San Francisco, une entité indépendante. Quand Wall est entré dans le bureau de Wright, celui-ci lui a posé la même question sur Black, et Wall lui a fait la même réponse.

Selon Wall, quelque temps après le 20 novembre 1987, et peut-être même début 1988, l'adjoint de Wright, Phil Duncan, a appelé Karl Hoyle, le directeur des relations publiques et parlementaires du Bank Board. Duncan a signifié à Hoyle que la réponse de Wall – à savoir que Black était désormais employé par la FHLB-San Francisco et n'avait donc plus de responsabilité au Bank Board – n'était pas satisfaisante. Duncan ne l'acceptait pas. Il voulait que Black fût licencié (U.S. House Conduct Committee 1989, p. 274 ; nous avons omis la transcription des citations).

Wall a personnellement informé Cirona, président de la FHLBSF, que Wright souhaitait mon licenciement. Mais Cirona m'a soutenu, il m'a simplement prévenu que Wright essayait de me faire licencié et m'a conseillé d'éviter de donner à Wall le moindre semblant de prétexte pour me mettre à la porte. Wall a pris la seule décision qui était en son pouvoir : il m'a ordonné de ne pas parler à la presse.

en investissant dans des sociétés et des biens immobiliers au Texas. La vente déclencherait plus tard une longue controverse avec la FHLBSF, qui (lorsqu'on lui a enfin permis de voir la transaction) a souligné que cet accord posait de graves problèmes, car il exposait la FSLLC à d'énormes pertes. Le fiasco d'American Savings n'a pas guéri Wall de sa croyance aux baguettes magiques, et, après le miracle, il n'avait plus aucune raison d'être aimable avec la FHLBSF. [*Post-scriptum* : Fin 1994, le comté d'Orange en Californie a fait faillite. Il avait investi ses fonds en obligations à long terme. Et il avait mis en croissance rapide son fonds d'investissement en empruntant à court terme au moyen de REPO. Les taux d'intérêt ont augmenté, d'où une crise de liquidités. Aucun miracle n'est venu sauver le comté d'Orange. Il a perdu 1,7 milliard de dollars à cause du risque de taux d'intérêt. Robert Citron, son trésorier déshonoré, a démissionné, et le comté l'a remplacé par... Popejoy ! (Jorion 1995, p. 159-160.)]

Charles Babcock, un journaliste du *Washington Post*, s'est amusé d'entendre Wright multiplier les injures à mon égard pendant leur entretien (1^{er} mai 1988, mémoire rappelant les termes d'une conversation téléphonique avec Charles Babcock).

Wall a également suggéré à son directeur juridique, Jordan Luke, de m'informer que Wright souhaitait mon licenciement. J'ai demandé à Luke pourquoi Wall était si remonté contre moi, dans la mesure où nous n'avions jamais eu le moindre problème avant qu'il ne devienne président. Luke m'a dit qu'il était furieux parce que je m'en étais pris à Wright. Le speaker était si puissant et vindicatif, estimait-il, que j'avais mis en danger toute l'institution en le critiquant. Il pensait aussi que puisque j'avais agi de manière si contraire à mes propres intérêts, il ne pouvait se fier à mon jugement : si j'avais critiqué Wright, je n'aurais probablement aucun scrupule à critiquer Wall, si j'avais le sentiment qu'il agissait de façon incorrecte. Les deux raisons invoquées par Wall étaient après tout très cohérentes.

LINCOLN SAVINGS : ON SUIT LE CONSEIL DU LOUP-GAROU SUR LES BAGUETTES MAGIQUES

Wall a commis de lourdes erreurs en écoutant des gens qui croyaient aux baguettes magiques, comme le directeur du programme de tutelle d'Eureka et Bill Popejoy, mais au moins il ne s'agissait pas de scélérats. Dans les semaines qui ont suivi son accession à la présidence, il a commencé à commettre des fautes qui finiraient par l'acculer à la démission. Il a, par exemple, demandé conseil à Charles Keating sur la façon de résoudre les problèmes du Bank Board dans le dossier Lincoln Savings et FHLBSF. La même baguette devait régler les deux problèmes. Dans l'esprit de Wall, les problèmes du Bank Board avec Lincoln Savings et ceux du nouveau président avec la FHLBSF ne faisaient qu'un. San Francisco avait mis en rage Keating et ses alliés politiques à la Maison-Blanche et au Congrès. La « baguette magique » était de retirer Lincoln Savings de la juridiction de la FHLBSF.

La difficulté, puisque le lecteur sait que l'histoire va mal se terminer, est de comprendre comment Keating a pu amener Wall à prendre des décisions qui paraissent rétrospectivement suicidaires.

Évidemment en 1987 et 1988, Wall voyait la situation sous un tout autre jour. Pendant ces deux années, c'était l'action de Gray qui lui paraissait suicidaire. Les plus hauts responsables politiques courtoisaient Keating dans les réceptions. Il avait des liens étroits avec la Maison-Blanche, la Chambre et le Sénat, et avec de très hauts responsables des États d'Arizona et de Californie. Il était l'un des sujets centraux d'une séquence de 60 Minutes sur le « nouveau Sud-Ouest ». Cette émission, consacrée aux nouvelles pratiques pour les affaires dans la région suggérait que Lincoln Savings était extrêmement rentable. Les cabinets d'audit les plus réputés avaient donné leur « opinion sans réserve » à ses bilans et rejeté les critiques de la FHLBSF. Lincoln Savings aimait faire savoir de temps à autre qu'elle était la caisse d'épargne la plus rentable du pays. Keating était si puissant et si mauvais que, selon la formule choc de Boland, « il [pouvait] vous descendre par des moyens tels que vous ne saurez jamais que quelqu'un vous a descendu ». Politiquement, Keating était une force de la nature, comme aucun de nous, Wall compris, n'en avait jamais vue.

Des années plus tard, William Seidman, le président de la FDIC, nous a dit qu'il avait rencontré Wall peu après le début de son mandat et lui avait demandé comment il allait traiter les problèmes chez Lincoln Savings. Wall avait répondu qu'il avait pris les choses en main et qu'il n'y avait pas de problème. Quand il a pris ses fonctions le 1er juillet 1987, le nouveau président avait hérité d'une recommandation de la FHLBSF de nommer un administrateur de tutelle pour la caisse. Le pouvoir du Bank Board de nommer un administrateur pour une caisse sous charte californienne a été rétabli le 10 août 1987, lorsque le président Reagan a signé et promulgué la loi sur la recapitalisation de la FSLIC.

Fin juillet 1987, il était clair que le texte sur la recapitalisation de la FSLIC prendrait bientôt force de loi. Bill Robertson, le directeur de l'ORPOS, a envoyé le 23 juillet un mémo au Bank Board dans lequel il recommandait la nomination d'un administrateur pour Lincoln Savings. Il était particulièrement troublé par les preuves qu'Anne Sobol avait réunies dans son enquête sur les tentatives de tromper les inspecteurs. Il demandait à exposer la question devant l'ensemble du Bank Board (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 598-615).

Conformément à la procédure habituelle, les collaborateurs de Robertson ont téléphoné à l'assistant de Wall pour fixer la date de l'exposé portant sur la recommandation de la FHLBSF de nommer

un administrateur de tutelle. L'assistant n'a pas répondu à leurs appels. Ils lui ont donc envoyé des e-mails. Il n'y a pas répondu non plus. (Le système du Bank Board permet à l'envoyeur de savoir si le message a été ouvert. Les e-mails de l'ORPOS avaient été ouverts, mais étaient restés sans réponse [U.S. Senate Committee 1990-1991b, Special Counsel Exhibit 238].) C'était sans précédent. (L'expression va revenir à maintes reprises dans cette analyse de l'affaire Lincoln Savings.) Le Bank Board n'a jamais entendu, sous le mandat de Wall, la recommandation de la FHLBSF de nommer un administrateur pour Lincoln Savings. La FHLBSF n'a même jamais été autorisée à exposer au Bank Board le cas Lincoln Savings. Sans précédent.

Tandis que les personnels de supervision, à Washington et à San Francisco, tentaient d'obtenir une mise sous tutelle de Lincoln Savings, Keating agissait vite pour saper leurs efforts. Le même jour, 23 juillet 1987, où Robertson a envoyé à Wall son mémo recommandant la nomination d'un administrateur, l'adjoint le plus proche du nouveau président, Jim Boland, accompagné de mon ancienne adjointe Dorothy Nichols, qui m'avait succédé au poste de directrice du contentieux, ont rencontré les avocats de Lincoln Savings. Ceux-ci retiraient leur plainte contre le Bank Board : ils disaient faire confiance à Wall pour arrêter les pratiques abusives de l'époque de Gray. C'était habile : s'il avait poursuivi le procès, Keating aurait subi un échec très embarrassant. L'arrêter ne lui coûtait rien et lui donnait l'air raisonnable.

Avant cette date, le 1^{er} juillet 1987, Lincoln Savings avait envoyé un mémoire en réponse à un rapport d'inspection. Long de plus de 750 pages, il s'appuyait sur quantité d'annexes en encadré. La caisse, se vantait Keating, avait investi des millions de dollars dans cette réponse. Le gros de cette somme représentait les honoraires des avocats de Kaye et Scholer, qui en étaient les auteurs. À première vue, ce mémoire était assez bien fait, mais de mauvaise foi.

Ce mémoire de Kaye et Scholer a suscité beaucoup d'interrogations à la FHLBSF. Le cabinet soutenait, pour la défense de Lincoln Savings, qu'une série de faits prétendument découverts par les inspecteurs ne correspondait pas à la réalité. Par exemple, les inspecteurs avaient trouvé que les dossiers de prêts ne contenaient aucun document de vérification ni d'appréciation de la solvabilité du client. Kaye et Scholer affirmait qu'il n'en était rien : les dossiers de prêts contenaient ces deux types de pièces. En fait, pris à la lettre,

ces deux énoncés pouvaient être vrais. Quand les inspecteurs avaient examiné tel dossier, celui-ci ne contenait effectivement aucune vérification ni évaluation de la solvabilité. Plus tard, quand le cabinet Kaye et Scholer avait écrit sa réponse, il faisait valoir que les deux documents figuraient bien dans le dossier. La FHLBSF savait depuis peu que Lincoln Savings bourrait les dossiers de documents fabriqués après l'octroi du prêt, il fallait donc vérifier que ces méthodes ne s'étaient pas généralisées. Si la FHLBSF avait su que l'« audit réglementaire » de Jones et Day avait confirmé les principaux constats des inspecteurs sur le manque total des vérifications nécessaires à l'octroi des prêts, et que Lincoln Savings avait en fait utilisé la liste des documents manquants dressée par Jones et Day comme feuille de route pour fabriquer les pièces manquantes, ses inquiétudes auraient été encore plus vives.

Le personnel de la FHLBSF, les conseillers extérieurs et les experts comptables ont examiné ce fameux mémoire. Ils ont trouvé des absurdités, qui suggéraient que certaines réponses étaient en fait destinées à induire en erreur les inspecteurs. En étudiant ensemble ce mémoire, nous avons pu identifier les erreurs et dresser la liste de nos inquiétudes les plus graves. Il était nécessaire de clarifier au plus vite certains points en organisant une « visite de terrain » de deux semaines (« visite de terrain » est le terme technique pour désigner une inspection brève et ciblée, par opposition à une inspection « générale »). Les questions que devaient traiter les inspecteurs et le calendrier de la visite ont été indiqués par écrit à la caisse le 28 août 1987 (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 508). Conformément à la procédure normale, l'OE et l'ORPOS ont participé à la rédaction de cette note envoyée à Lincoln Savings.

Parmi les sujets retenus, il y avait l'accord de « partage des impôts » entre Lincoln Savings et sa holding mère ACC (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 621). Il y avait aussi une transaction suspecte : un bien immobilier très déficitaire avait été vendu avec un gain énorme. Pour des raisons qui n'étaient connues ni du Bank Board ni de la FHLBSF à l'automne 1987, Keating ne pouvait laisser l'autorité de contrôle découvrir les abus extraordinaires auxquels l'accord et la transaction immobilière avaient donné lieu. Il devait impérativement empêcher la visite de terrain s'il voulait éviter une prise de contrôle par le Bank Board. J'expliquerai pourquoi au chapitre suivant.

Peu après, plus rien n'a été normal dans la supervision de Lincoln Savings. Le 31 juillet 1987, Wall a nommé Darrell Dochow, le superviseur principal de la FHLB-Seattle, « directeur général » de la supervision, ce qui transférait de fait Bill Robertson à un poste mal défini d'« adjoint » (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 507).

Le 2 septembre 1987, cinq jours seulement après l'envoi par la FHLBSF de sa lettre à Lincoln Savings sur la visite de terrain, l'avocat de cette caisse a rencontré Boland et Jordan Luke, le nouveau chef du service juridique de Wall (*ibid.*, 5, p. 521). Sujet de la réunion : Lincoln Savings menaçait de poursuivre le Bank Board en justice si la visite de terrain avait lieu. Personne à la FHLBSF n'a été informé de cette demande de réunion avec le Bank Board. Bien évidemment, nous n'avons pas participé à l'entretien et le Bank Board n'a pas sollicité notre avis.

Bien qu'il ne soit pas un spécialiste du contentieux, Jordan Luke n'a pas pris la peine de signaler la rencontre au service contentieux, ni ne s'est fait accompagner d'aucun juriste spécialiste des procès. Quant à Boland et Luke, ils n'ont pas consulté Dochow avant de prendre leur décision et ne l'ont pas non plus tenu informé de la réunion. Dochow était le tout nouveau directeur général de l'OR-POS, nommé par Wall (donc leur collègue, dont les services auraient dû, normalement, prendre en main les problèmes d'inspection). Puis, ajoutant l'insulte au camouflet, ils ont demandé à Dochow d'appeler dès le lendemain la FHLBSF pour arrêter la visite de terrain prévue. Tout cela était sans précédent (sauf si l'on compte l'histoire du directeur du programme de tutelle Eureka comme exemple analogue). Boland et Luke ont recommandé à Wall (et tout porte à croire qu'ils savaient que c'était ce qu'il voulait) d'interdire la visite de terrain. Wall a ordonné que l'inspection programmée n'ait pas lieu. C'est alors que Dochow a été informé de la décision et qu'il l'a communiquée à la FHLBSF. Aucune inspection dans l'histoire de la réglementation financière américaine n'avait été arrêtée à cause d'une menace de procès. Ce fut une première.

Ces violations des bonnes pratiques managériales sont si évidentes qu'il n'est même pas la peine d'en discuter. L'épisode montre avec quelle rapidité Wall avait réussi à transformer la culture du siège central. En créant une nouvelle strate de hauts dirigeants et en recrutant pour ces postes des personnes extérieures au Bank Board, il pouvait être sûr que ceux qui étaient sous ses ordres étaient

de fermes partisans de sa politique et de sa façon de procéder, et qu'ils pourraient tenir en échec tout vestige du régime de Gray.

L'incident montre aussi le type de personnel que favorisait Wall : des techniciens qui pensaient avoir pour fonction de mettre en œuvre sans heurt la politique de leur patron. Leur mission était de faire partir les trains à l'heure. Où ces trains allaient, ce qu'ils transportaient – ce n'était pas leur affaire. Ils partageaient aussi avec Wall l'obsession du secret.

Le succès de Wall à rallier le siège central à sa politique a été d'autant plus remarquable que ses actions étaient contraires à tous les réflexes normaux de la supervision. La réaction normale d'un juriste d'une autorité de contrôle, quand l'avocat d'un réglementé menace de porter plainte si l'autorité agit conformément à son mandat, c'est de faire comprendre avec une absolue clarté que cette tentative d'intimidation est vouée à l'échec. Peu d'actes pouvaient relever plus clairement du mandat du Bank Board que l'inspection d'une caisse d'épargne. S'il avait porté plainte, Keating aurait perdu, ce qui aurait créé une jurisprudence favorable pour le Bank Board. Ses avocats auraient même pu être sanctionnés pour procédure abusive. Plus important encore : Keating n'aurait pas pu porter plainte pour arrêter l'inspection, car la plainte aurait été rendue publique, et les déposants (détenteurs d'obligations et actionnaires de Lincoln Savings et de sa holding mère ACC) auraient alors demandé ce que Keating essayait de cacher aux inspecteurs. Le Bank Board aurait répondu à la question au tribunal, avec les conclusions de l'inspection de la FHLBSF qui démontraient l'ampleur des malversations et du pillage de la caisse. À elle seule, la vente « à découvert » (terme technique qui désigne les investissements que l'on fait quand on estime que le cours d'une action va bientôt chuter) aurait coulé l'action d'ACC et la fortune de Keating. Le Bank Board savait très bien que les affirmations de Keating étaient probablement sans fondement, parce qu'il avait récemment déposé sa plainte sur la prétendue partialité de Gray et que cette requête contenait des pages et des pages d'invectives contre Gray, mais pas un seul acte ou propos partial à l'égard de Keating. De plus, Gray n'avait eu aucune part à l'inspection de la FHLBSF – et il n'était plus là. Les plaintes en justice de Keating, ce n'était pas sérieux.

Les directeurs juridiques réagissent normalement aux menaces de procès en mobilisant leur personnel, en l'incitant à travailler avec ténacité pour que l'autorité de contrôle gagne au tribunal.

Les nouveaux directeurs juridiques tiennent en général à prouver qu'aucun avocat extérieur ne peut les bousculer. L'instinct professionnel aurait dû conduire Luke à répondre aux menaces de procès de Keating par la réplique de Clint Eastwood : "Go ahead! Make my day¹⁰!" Au lieu de cela, Luke s'est aligné sur la décision de Wall d'annuler la visite de terrain. Il n'a même pas essayé de se forger sa propre opinion, il a immédiatement recommandé la capitulation.

L'attitude de Dochow était encore plus inexplicable. Luke venait d'arriver, il n'avait jamais été superviseur auparavant. Il était donc tout à fait concevable qu'il n'ait pas compris à quel point il portait tort à l'ensemble des agents de contrôle du Bank Board, et même à tous les agents de la réglementation financière. Dochow avait été personnellement choisi par Wall pour devenir directeur général de l'Office of Regulatory Policy, Oversight and Supervision (ORPOS), et pourtant Wall les avait exclus, lui et le personnel de son bureau (tant sur le terrain qu'au siège central), de toute participation à une décision pourtant historique et susceptible de faire un mal incalculable à l'ensemble des agents de la réglementation financière. On ne l'avait même pas informé à l'avance de la réunion. Instinctivement, tout agent de supervision qui entend dire qu'un « réglementé » veut absolument éviter d'être inspecté, est de penser qu'il doit y avoir une excellente raison à cela et d'envoyer immédiatement des inspecteurs sur place pour trouver ce que la caisse ou la banque essaie de cacher. Dans le cas de Lincoln Savings, les éléments suspects étaient évidents : il suffisait de chercher dans les sujets de la visite de terrain que la FHLBSF avait communiqués à la caisse. C'était un différend dont le règlement avait une immense importance pour la survie du Bank Board. Dans un monde sain, Dochow aurait dominé la réunion et exigé que la visite de terrain ait lieu.

Tout superviseur normalement constitué n'aurait jamais accepté d'être traité de cette façon et aurait menacé de démissionner si la décision n'était pas annulée immédiatement. L'exclusion délibérée de Dochow par Wall était un camouflet. C'était aussi une gifle pour son groupe le plus important de superviseurs, la FHLBSF. Dochow n'aurait plus aucune crédibilité auprès de ses troupes

s'il cautionnait ce type de décision. Mais il a vu dans la façon dont il était traité la preuve qu'il lui fallait entrer dans les bonnes grâces de Wall. Manifestement, le président du Bank Board considérait la FHLBSF comme l'ennemi. Si Dochow prenait le parti de la FHLBSF, il serait traité en ennemi lui aussi.

La substance de l'accord du 2 septembre était la remise *sine die* de la visite de terrain. Le Bank Board allait réexaminer le rapport d'inspection et la réponse de Lincoln Savings, puis déterminer si une visite de terrain était, oui ou non, appropriée. Ce réexamen par le siège central était sans précédent. S'il concluait que la FHLBSF avait agi correctement, nos pouvoirs de supervision « normaux » nous seraient rendus. Là encore, il s'agit d'une situation sans précédent.

Avec cette manœuvre, Lincoln Savings s'était assurée de ne pas être inspectée pendant plusieurs mois. Elle en a évidemment profité pour accélérer sa croissance et ses fraudes. Sachant qu'aucun inspecteur n'avait le droit d'entrer dans les locaux de sa caisse, Keating s'est servi de cette période d'immunité pour commettre ses pillages les plus importants et accroître ainsi massivement les pertes finales de Lincoln Savings.

La FHLBSF restait abasourdie par l'ordre de ne pas inspecter Lincoln Savings. Il était stupéfiant de constater que la culture d'une régulation vigoureuse et courageuse avait été si vite et si intégralement éliminée au siège central (c'est une preuve du talent de Wall pour sélectionner de vrais flagorneurs).

Dochow a dit à la FHLBSF qu'il cherchait un « juste milieu » dans ce différend au sujet de la visite de terrain. Formule apparemment inoffensive, mais qui révèle comment il concevait son rôle et la relation entre la FHLBSF et le Bank Board. Une autre citation de Dochow peut aider à illustrer sa vision des choses. Ses propos datent du 21 octobre 1989, lors des auditions du Comité des opérations bancaires de la Chambre sur le fiasco Lincoln Savings. Il importe de souligner qu'ils ont été tenus à un moment où l'on savait que la faillite de Lincoln Savings était la plus coûteuse de l'histoire des États-Unis et que Keating était un escroc. Dochow répondait à une question hostile : pourquoi avait-il accédé à la demande de Keating de m'exclure de toute réunion avec les représentants de Lincoln Savings ?

Dans un ultime effort pour tenter de parvenir à un règlement entre la caisse et la [FHLBSF], alors que très franchement j'essayais de servir d'arbitre, j'ai

10. « Vas-y, allez ! Fais-moi plaisir ! », une des phrases les plus célèbres d'Harry Callahan, interprété par Clint Eastwood dans *Le Retour de l'inspecteur Harry* [Note de l'Institut Veblen].

décidé qu'il fallait continuer pour voir si nous pouvions avoir M. Keating dans la salle avec M. Patriarca et moi-même (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 107-108 ; c'est moi qui souligne).

« Juste milieu », « arbitre » : ces mots montrent bien comment Dochow voyait son rôle et le système du Bank Board. Un arbitre est neutre entre deux parties en conflit. Pour Dochow, nous ne faisons pas partie du Bank Board. Il pouvait donc être neutre dans un différend entre la FHLBSF et Keating. Pour nous, la FHLBSF faisait partie intégrante du Bank Board. Nous étions l'unité de terrain du Bank Board pour la Californie, l'Arizona et le Nevada. Nous étions d'une fidélité sans faille à la mission de l'autorité de contrôle et du Bank Board en tant qu'institution. Les superviseurs de la FHLBSF se savaient engagés dans un combat au couteau avec Keating. Ils voulaient un chef qui soutienne ses troupes (et fasse le ménage s'il y avait de l'incompétence ou des abus). De plus, personne à la FHLBSF ne voyait Dochow comme un arbitre neutre. Aux yeux de la FHLBSF, Dochow était du côté de Keating.

Wall, qui parlait souvent de sa politique de la porte ouverte, n'a jamais autorisé la FHLBSF (ou l'ORPOS) à lui expliquer pourquoi San Francisco recommandait de nommer un administrateur de tutelle pour Lincoln Savings. Mais, à l'inverse, Wall, Martin et les hauts responsables du siège central ont rencontré des dizaines de fois cette caisse pour écouter ses points de vue. Cela aussi était sans précédent. Les dirigeants du Bank Board se sont entretenus avec des représentants de Lincoln Savings à trois autres occasions en septembre et octobre 1987 (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 506-596). Wall a rencontré Keating en septembre. La FHLBSF n'a été représentée à aucune de ces réunions, en fait le plus souvent, nous ignorions tout bonnement leur existence.

WALL ET DOCHOW SE HEURTENT À LA RÉSISTANCE PROFESSIONNELLE DU PERSONNEL DE L'ORPOS

Si l'annulation de l'inspection de terrain a été pour eux une immense victoire, Keating et Wall ont subi un sérieux revers à l'automne 1987. Dochow avait promis d'examiner un document de 750 pages, comprenant de nombreuses annexes : le rapport

d'inspection et la correspondance de supervision de la FHLBSF, les résultats de l'enquête d'Anne Sobol et la réponse de la FHLBSF à la réplique de Lincoln Savings. Beaucoup de ces documents étaient complexes et portaient sur d'obscurs problèmes de comptabilité et de finance. D'autres concernaient des interprétations juridiques. Il était impossible pour Dochow d'étudier un document aussi long. C'est précisément là que les efforts de Wall pour remplacer la culture de supervision insufflée par Gray ont montré leurs limites. Dochow s'est adressé à ses adjoints qui assuraient la liaison avec la FHLBSF et connaissaient déjà le rapport d'inspection et la correspondance de supervision. Il les a chargés de l'examen du dossier. Ce travail a été confié à Al Smuzynski et à son collaborateur principal, Kevin O'Connell. Kevin avait travaillé pour une caisse d'épargne, puis à la FHLB-Chicago, avant d'entrer au Bank Board. Bourreau de travail, il avait de bonnes compétences d'analyste et une mémoire phénoménale. C'était aussi le fils du directeur général de la Ligue des caisses d'épargne, William O'Connell. Quant à Al, c'était un « vieux de la vieille », très expérimenté, solide et calme. Kevin, lui était un vrai passionné, il avait aussi un humour grinçant. Tous deux formaient une bonne équipe. Le problème de Dochow était que personne à l'ORPOS ne lui était fidèle. Tous étaient là pour accomplir la mission du Bank Board.

La franchise d'O'Connell posait un problème à Dochow et Wall. Il avait par exemple dit très franchement à une avocate du Bank Board qui s'occupait d'un volet périphérique du dossier Lincoln Savings, que tout ce qui touchait à cette caisse était « politiquement dangereux » (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 674). Elle en a été si stupéfaite et choquée qu'elle a noté par écrit ses propos dès qu'il a quitté son bureau, et les a rapportés dans un mémoire joint au dossier.

Mais le problème fondamental de Wall et de ses collaborateurs, c'était que le destin de Lincoln Savings était très prévisible. Toute personne ayant un minimum d'expérience savait que la caisse allait à la faillite. Elle finirait comme toutes les caisses dirigées par des patrons-escrocs. C'est pourquoi il m'avait été facile en 1985 de rédiger un mémoire signé par Norm Raiden et Bill Schilling, recommandant de rejeter la demande de Lincoln Savings de dépasser le seuil d'investissement direct (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 370-386). Puisque Dochow n'avait pas encore de collaborateurs entièrement dévoués à sa cause, mais disposait de documents établissant que Lincoln Savings était la dernière caisse d'épargne à qui on devait

faire des concessions en matière de réglementation, il n'eut d'autre choix que de continuer à creuser sa tombe professionnelle (assez vaste pour loger Danny Wall) en chargeant Smuzynski et O'Connell d'examiner de manière indépendante l'inspection et la réponse de Lincoln. La position de Smuzynski sur la question était déjà parfaitement connue : si la FHLBSF avait bien fait une erreur dans sa supervision de Keating, c'était d'avoir attendu trop longtemps avant de l'arrêter.

Keating s'appuyait sur deux arguments. D'abord sur celui de la partialité. D'après Keating, Gray l'aurait pris en grippe parce qu'il s'était opposé à sa règle sur les investissements directs. Par la suite, Gray aurait tenté de s'assurer la partialité de la FHLBSF en nommant Patriarca superviseur et moi-même directeur juridique. Le problème, c'est que Keating n'avait aucune preuve de ce qu'il avançait. Smuzynski, qui nous connaissait bien, savait que ces accusations étaient fausses. Lui et O'Connell savaient aussi que tous les patrons-escrocs accusaient sans cesse de partialité quiconque les supervisait.

Le second argument de Keating portait sur le contenu de l'inspection. Oui, les inspecteurs avaient trouvé de nombreuses infractions techniques, beaucoup de problèmes administratifs, mais ils ne s'étaient pas assez attardés sur la dernière ligne du bilan : Lincoln Savings était extrêmement rentable. Ce second argument n'avait pas plus de chance que le premier de convaincre O'Connell et Smuzynski. Le problème de fond, là encore, était le modèle déjà bien connu des fraudes patronales : Lincoln Savings s'y conformait à la perfection. Vernon Savings avait déjà prétendu être la caisse d'épargne la plus rentable, puis avait fait faillite. Toutes les pyramides de Ponzi des *high-fliers* annonçaient des profits exceptionnellement élevés, et toutes aboutissaient à des faillites catastrophiques. De plus, la FHLBSF avait déjà découvert que les pertes montaient en flèche et que Lincoln Savings les camouflait. Les rapports de la FHLBSF offraient une argumentation extrêmement solide à ce sujet.

Outre les faiblesses de son dossier, Keating s'était créé un problème supplémentaire en essayant de tromper l'autorité de contrôle *via* la production de faux documents et fausses signatures intégrés dans les dossiers d'octroi de prêts. Or Sobol était parvenu à prouver les deux. Cela constituait un point décisif pour Robertson qui

recommanderait au Bank Board de prendre le contrôle de Lincoln Savings (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 602). Smuzynski avait sûrement beaucoup contribué à cette recommandation. La FHLBSF avait réagi de la même façon que Robertson et Smuzynski : quand une caisse ment à l'autorité de contrôle, celle-ci ne peut plus lui faire confiance et sait qu'elle cherche à cacher un gros problème. Jusqu'à Dochow, telle avait été la réaction générale des agents de réglementation aux tromperies de Lincoln Savings.

Les conclusions de l'étude d'O'Connell et de Smuzynski ont été dévastatrices pour Keating. Ils ont donné raison au rapport d'inspection sur presque tous les points et conclu que les accusations de partialité étaient mensongères ; ils ont également souligné qu'il y avait eu une tentative de tromper l'autorité de contrôle ; ils ont fait remarquer la conformité de Lincoln Savings au modèle classique des *high-fliers* ; et ils ont prédit que, comme toutes les autres caisses de ce genre, elle allait exploser en plein vol. D'après leurs estimations, le règlement de cette faillite allait probablement coûter à la FSLIC dans les 500 millions de dollars, et plus on tarderait à fermer Lincoln Savings, plus ce coût allait augmenter (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 603-618).

FAUX ESPOIRS SUR LA ROUTE DE MUNICH

O'Connell et Smuzynski ont exposé leurs résultats, à nous et à Dochow, lors d'une réunion tenue le 17 octobre 1987 au Bank Board, où Rosemary Stewart, Dorothy Nichols et Carol Larson, une comptable du Bank Board, étaient également présentes. Dochow était manifestement isolé. S'il se disait très inquiet des conséquences des agissements de Lincoln Savings pour la FSLIC, il doutait du caractère malveillant de Keating. Le groupe entier (sauf Stewart) l'a pris à partie en lui rappelant l'épisode du bourrage de dossiers et de la fabrication de documents et signatures antdatés. Il a reconnu qu'il se trompait tout en maintenant qu'une mise sous tutelle était hors de question parce qu'elle était politiquement inacceptable pour le Bank Board. Aux yeux de certains membres du Bank Board, a-t-il ajouté, le fait même que nous recommandions une mise sous tutelle prouvait que nous étions trop agressifs.

Nous avons commencé, collectivement, à ébaucher la formulation d'une injonction de type *cease and desist*¹¹ (C&D) ordonnant à Lincoln Savings d'arrêter ses pratiques malsaines. Pour affronter cette caisse, il n'y avait qu'une solution : présenter un « front uni ». Pour Smuzynski, nous en avons un. Rosemary Stewart par exemple ne s'est exprimée à aucun moment contre le projet de C&D. Mike Patriarca, pour tenter d'arranger les choses, a envoyé à Dochow le 8 octobre un mémo où il se félicitait du front uni et demandait l'autorisation de mener la visite de terrain.

Dochow a alors rencontré les représentants de Lincoln Savings, le 21 octobre, pour leur donner les résultats des travaux de Smuzynski et O'Connell. Là encore, la FHLBSF a été exclue de la réunion, même si l'examen nous avait donné raison. Deux jours plus tard, Dochow a envoyé à Patriarca une note résumant cette rencontre. Lincoln Savings, disait-il, avait compris la nécessité d'un retour à la normale et acceptait l'idée que les inspecteurs soient de retour au début de 1988. Les menaces de Keating avaient permis l'arrêt de toute inspection pendant au moins quatre mois. Les avocats de la caisse, expliquait Dochow, reconnaissaient qu'il leur fallait améliorer leurs opérations :

Je ne pense pas qu'ils veuillent continuer le combat et ils semblent prêts à prendre les mesures correctrices qui conviennent si nous (la FHLB de San Francisco et l'ORPOS), nous restons également raisonnables (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 667).

Dochow n'avait rien compris. D'abord, il laissait entendre que tout irait bien à Lincoln Savings si ses directeurs prenaient « les mesures correctrices qui conviennent ». Mais la FHLBSF et Anne Sobol avaient découvert – et l'ORPOS l'avait confirmé – que Lincoln Savings était gérée par des gens malhonnêtes, qu'il s'agissait d'une caisse de type *high-fliers*, ce qui signifiait inévitablement qu'elle courrait au désastre. Dochow pensait que, si Lincoln mettait en place certains « systèmes », tout irait bien.

Deuxièmement, la conviction que Keating ne « voulait pas continuer le combat » envoyait le Bank Board sur la route de Munich avec

Wall dans le rôle de Neville Chamberlain, car en fait Keating adorait se battre. Puisqu'en menaçant de porter plainte sur une base totalement absurde, il était parvenu à annuler la visite de terrain, il était évident qu'il allait de nouveau avoir recours à ce genre de tactiques. De plus, il ne pouvait laisser les inspecteurs découvrir ses fraudes massives cachées derrière l'accord de partage des impôts.

Troisièmement, Dochow laissait entendre que l'équipe de Keating agissait « raisonnablement » et continuerait à le faire si la FHLBSF en faisait autant. Que signifiait « raisonnable » dans ce contexte ? Dochow le précisait dans la suite de son mémoire. Il demandait à Patriarca d'envisager l'option de ne prendre aucune mesure répressive, et de donner à l'action correctrice la forme d'un accord volontaire qu'on ne pourrait pas imposer de force à Keating. La réunion du « front uni » s'était prononcée unanimement et explicitement contre toute action moins contraignante qu'un C&D. Et voici que Dochow suggérait qu'il serait raisonnable de ne prendre aucune mesure répressive et de se fier aux promesses de Keating, alors même qu'il n'avait eu de cesse de mentir à l'autorité de contrôle. À cette réunion, Dochow était clairement le maillon faible de ce « front uni », cette note le confirmait.

Mais il y avait pire : Dochow terminait le mémoire par une nouvelle menace, de fort mauvais augure, contre l'intégrité de l'autorité de contrôle. Il informait Patriarca que Lincoln Savings était « très désireuse » de changer de superviseur ; et que, si elle achetait une caisse dans un autre district de FHLB, elle y transférerait probablement son siège central, afin de changer de district et donc de superviseur. Cela aussi, c'était sans précédent. Aucune caisse n'avait jamais été autorisée à acquérir une autre caisse à seule fin d'échapper à des superviseurs jugés trop vigilants.

Outre l'inconvenance manifeste de récompenser un homme comme Keating qui multipliait abus et mensonges et dirigeait sa caisse d'épargne vers une gigantesque faillite, cette « supervision à la carte » était inappropriée pour une autre raison. La loi exigeait des caisses d'épargne un bilan satisfaisant au regard du Community Reinvestment Act (CRA). Or, Lincoln Savings ne faisait aucun investissement dans sa collectivité locale, ne consentait pratiquement aucun prêt immobilier aux particuliers (11 en dix-huit mois, en gros, des traitements de faveur avec contreparties) et effectuait la quasi-totalité de ses investissements dans des complexes immobiliers en

11. Voir page 29.

Arizona. Pourtant, c'était bien une caisse californienne, ses agences se trouvaient toutes dans le sud de la Californie. Son bilan CRA était probablement le pire du pays.

Les caisses d'épargne qui posent de graves problèmes de supervision – et Dochow venait d'admettre, lors de notre réunion, que Lincoln Savings en posait de nombreux – n'ont pas l'autorisation d'acheter d'autres caisses. Dochow avait été parfaitement d'accord pour dire lors de cette réunion que Lincoln Savings était terriblement sous-capitalisée par rapport à ses investissements ultrarisqués et qu'il fallait arrêter sa croissance. Pourtant, deux semaines plus tard seulement, le voici qui envisageait d'avaliser une croissance massive par acquisition.

C'est à ce moment que Keating a abattu une nouvelle carte et l'a jouée brillamment. Il a annoncé que le nouveau PDG de Lincoln Savings serait Bill Hinz. C'était un dirigeant de caisse d'épargne respecté, d'une intégrité incontestable, que Jim Cirona connaissait bien. Hinz a rencontré Cirona et lui a garanti que Keating lui avait donné carte blanche pour transformer Lincoln Savings en établissement à la gestion irréprochable. C'était trop beau pour être vrai, bien sûr, mais Cirona faisait confiance à Hinz, et subissait les pressions de Dochow qui l'appelait à se montrer « raisonnable ». Il s'en est expliqué ainsi :

Je connaissais Hinz depuis des années. Il est venu me voir et m'a dit qu'il n'avait jamais vu de « boxon » pareil à celui qu'il avait trouvé chez Lincoln. Puis il a énuméré toutes les choses merveilleuses qu'il allait faire pour que Lincoln redevienne une caisse d'épargne traditionnelle (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 826).

Un responsable de la FHLB-Seattle a ajouté :

Lincoln nous a dit que Hinz allait partir. Il avait été embauché pour arranger les choses avec Cirona, mais il allait partir parce qu'il avait échoué (*ibid.*).

Quelques semaines plus tard, Hinz a informé Cirona que Keating était revenu sur l'accord initial et dirigeait personnellement les investissements qui inquiétaient le plus le Bank Board. Hinz – ce n'est pas à son honneur – est resté plusieurs mois à jouer les potiches en échange d'une rémunération très confortable. Keating

s'était ainsi acheté quelques semaines supplémentaires : la fin de l'année 1987 arrivait, sans qu'aucune inspection, qu'aucune supervision n'aient lieu (Lincoln Savings refusait, par écrit, de se conformer aux directives de la FHLBSF depuis que Wall était président) et qu'aucune mesure répressive ne soit prise contre la caisse.

Nous étions amers, mais nous espérions l'émission rapide d'une stricte injonction C&D et la reprise des inspections. Patriarca continuait à demander qu'on rende à la FHLBSF ses pouvoirs normaux d'inspection et de supervision, afin d'émettre l'injonction C&D et d'envoyer des inspecteurs chez Lincoln Savings. Dochow ne lui disait ni oui ni non. Il laissait la FHLBSF à son triste sort.

LA RÉVOLTE CONTRE L'APAISEMENT SE RÉPAND SUR LE TERRAIN

Wall et Dochow étaient certains qu'une autre FHLB accepterait de prendre en charge la supervision de Keating et de laisser Lincoln Savings acheter une caisse d'épargne dans son district. Dochow avait été directeur des fonctions de réglementation à la FHLB-Seattle et Jim Faulstich, son président, l'avait recommandé à Wall. C'est donc tout naturellement que Dochow a demandé à Faulstich d'autoriser Lincoln Savings à acheter une caisse dans son district et de transférer sa supervision à Seattle. Aucun président de FHLB sain d'esprit ne pouvait avoir envie de superviser Keating. Faulstich déclina donc cette proposition. Dochow et Wall ont continué à faire pression sur lui, si bien qu'il finit par accepter une rencontre entre son personnel de supervision et Keating.

Cette réunion a été un échec pour Keating, Wall et Dochow. Une fois de plus, le comportement de Keating n'inspirait pas confiance aux superviseurs de Seattle : quand les agents lui ont demandé pourquoi il n'était ni directeur ni administrateur de Lincoln Savings, « il a répondu qu'il ne faisait pas confiance aux agents de la réglementation et ne voulait pas aller en prison » (U.S. House Banking Committee 1989, 3, p. 7). Ses interlocuteurs étaient aussi troublés de le voir prêt à acheter sur simple description n'importe quelle caisse de Seattle. Manifestement, il n'avait qu'une seule idée en tête : échapper à la juridiction de la FHLBSF. Si Seattle disait oui, elle enverrait implicitement le message qu'elle adhérerait à l'idée d'une supervision laxiste.

Seattle a aussi étudié l'inspection de la FHLBSF, la recommandation de nommer un administrateur et le travail de l'ORPOS qui confirmait les conclusions de San Francisco. Les représentants de la FHLB-Seattle ont fait savoir à Dochow qu'ils rejoignaient les conclusions de la FHLBSF et s'opposaient à la proposition de Keating d'acheter une caisse d'épargne à Seattle (*ibid.*, 2, p. 961). Mais Dochow et Wall n'ont pas voulu prendre ce « non » pour une réponse. Ils ont demandé à Seattle de réexaminer la question – et se sont heurtés à un nouveau refus.

Les FHLB sont soumises périodiquement à un « examen par les pairs ». La FHLBSF a subi ce passage obligatoire à la fin 1987. L'équipe qui a effectué cet examen a critiqué les interférences du Bank Board dans les décisions d'inspection et de supervision de la FHLBSF sur Lincoln Savings (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 514).

Début 1988, Wall avait bien du mal à neutraliser les efforts de la FHLBSF pour fermer Lincoln Savings. Les principaux collaborateurs de Dochow avaient confirmé que les conclusions de la FHLBSF étaient exactes, constaté qu'il n'y avait aucune preuve de mauvaise conduite de sa part et prédit que, si on ne fermait pas promptement Lincoln Savings, on provoquerait de très grosses pertes (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 603-618). La FHLB-Seattle avait rejeté la solution subtile du transfert de juridiction sur Lincoln Savings et précisé par écrit qu'elle adhérait aux conclusions de la FHLBSF et de l'ORPOS. L'examen par les pairs soutenait la FHLBSF. Le Département des caisses d'épargne de Californie (CDSL) soutenait la prise de contrôle (*ibid.*, 2, p. 960). Dochow et Stewart avaient admis que la réponse minimale acceptable aux infractions de Lincoln Savings était une injonction C&D extrêmement stricte (*ibid.*, 2, p. 452-463). Enfin, l'embauche de Hinz avait été comprise comme une manœuvre de Keating visant à retarder l'inspection de sa caisse. Dochow avait été incapable d'enrayer l'offensive de la FHLBSF pour la fermeture de Lincoln Savings.

Le personnel du Bank Board savait où allait mener l'injonction C&D : au constat que Lincoln Savings était déjà insolvable. Le C&D allait exiger que Lincoln vende les 600 millions de dollars d'investissements directs qu'il avait effectués, violant cette règle. Stewart, Dochow, O'Connell, Smuzynski et Robertson pensaient, tout comme la FHLBSF, que cette vente révélerait de nouvelles pertes. Tout cela avait beaucoup trop traîné, et l'ordre de Wall d'annuler la visite

de terrain avait provoqué d'effroyables coûts supplémentaires, mais le personnel professionnel était enfin parvenu à un consensus qui allait inévitablement mener à la fermeture de Lincoln Savings. Malheureusement, Keating l'avait compris lui aussi, et il lui restait encore une carte à jouer.

KEATING OPÈRE LA JONCTION DU SPEAKER WRIGHT ET DES CINQ DE KEATING ET WALL ORDONNE L'APAISEMENT

Keating a utilisé deux des Cinq de Keating pour mettre Wall en échec et mat. Il a d'abord persuadé le sénateur Glenn d'inviter le speaker Wright à les rencontrer tous deux le 28 janvier 1988 pour discuter des plaintes de Lincoln Savings contre la FHLBSF. Jim Grogan, principal homme à tout faire politique de Keating et ancien adjoint de Glenn, était présent. Le Comité d'éthique du Sénat lui a plus tard accordé l'immunité pour l'inciter à témoigner¹². Grogan a dit dans son témoignage que Keating dominait habituellement toutes les conversations. Néanmoins, Wright s'était montré si démonstratif à ce déjeuner qu'il avait à peine pu placer un mot. Le speaker n'a eu de cesse de casser du sucre sur mon dos et celui de Gray. Après déjeuner, Wright a invité Keating et Grogan dans ses bureaux pour continuer la discussion et prendre des initiatives à notre rencontre. Wright cherchait toujours à me faire licencier et à nous faire poursuivre en justice, Gray et moi (U.S. Senate Committee 1990-1991a, 1^{re} partie à huis clos, p. 85-89 ; 2^e partie en séance publique, p. 237).

Puis Keating est parti rencontrer Wall. C'est le sénateur Cranston, autre membre des Cinq de Keating, qui avait organisé cet entretien. Keating a souligné qu'il avait encore le soutien des Cinq de Keating, auquel venait de s'ajouter celui du speaker. Il a dit à Wall qu'il sortait justement d'une discussion très amicale avec le sénateur Glenn et le speaker. Au sujet de ce dernier, il a confié à son interlocuteur : « Il y a un homme au Congrès avec lequel vous vous entendriez mieux, beaucoup mieux, si vous vous occupiez du problème de San Francisco. Il y a là-bas un juriste à barbe rousse qui pose un vrai problème. Si vous réglez

12. Grogan avait reçu l'ordre de Keating de « descendre Black [...] le tuer ».

ce problème, vous vous entendrez vraiment beaucoup mieux avec le speaker Wright» (U.S. Senate Committee 1988-1991a, 13 décembre 1990, transcription 31). Keating parlait de moi. De toute évidence, il ne pensait pas que Wall serait offusqué par ses propos. Il a ensuite renouvelé sa menace de poursuivre le Bank Board en justice s'il n'échappait pas à la juridiction de la FHLBSF.

Il ressort aussi de cet épisode que Wright a fini par aider les deux plus infâmes patrons-escrocs de caisse d'épargne, et qu'il était prêt à intervenir alors même que ses initiatives précédentes en faveur des patrons fraudeurs du Texas l'exposaient à des accusations d'ordre éthique. Sa disposition et même son ardeur à commettre une telle imprudence politique montrent à quel point son animosité était violente et sa frustration totale quant aux critiques de la presse.

Cette série de réunions du 28 janvier 1988 s'est révélée décisive. Wall a dit à Keating qu'il allait donner ordre à Dochow de trouver une «solution à l'amiable» (U.S. Senate Committee 1990-1991b, Special Counsel Exhibit 150, p. 2-3, 5). Dochow a communiqué à ses adjoints et à Patriarca la directive de Wall. Kevin O'Connell en a informé ses homologues de la FHLBSF qui travaillaient sur le dossier Lincoln. Ils ont conservé la trace de cette directive dans un e-mail du 8 février 1988 (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 559). Il était clair qu'«à l'amiable» signifiait qu'il n'y aurait pas de procès (*ibid.*, 5, p. 96). Tous ceux qui avaient eu affaire à Keating savaient qu'il n'accepterait rien d'autre qu'une capitulation du Bank Board. D'autant plus que Wall venait de démontrer que les pressions politiques et les menaces de poursuites judiciaires pouvaient le faire plier. Keating allait certainement user de la même tactique pour surmonter toute tentative de résistance au sein du personnel de Dochow.

DOS AU MUR FACE AU PELOTON D'EXÉCUTION

Wall avait besoin d'une couverture politique pour appuyer son ordre d'appliquer une politique d'apaisement envers Keating. Pour essayer d'en obtenir une, il s'est servi d'un comité récemment créé, l'Enforcement Review Committee (ERC – Comité d'examen de l'action répressive). C'était une tactique logique, mais elle s'est retournée contre lui et lui a infligé une nouvelle humiliation, ainsi qu'à ses lieutenants. D'abord, Dochow a fait une dernière

tentative désespérée de convaincre la FHLBSF de céder aux exigences de Keating. C'était sans espoir, et cette démarche a créé pour l'autorité de contrôle de nouvelles complications. L'équipe de la FHLBSF a rencontré Dochow le 3 février 1988. Il nous a informés que Keating exigeait le retrait de notre juridiction sur Lincoln Savings, qu'il soutiendrait cette demande auprès du Bank Board, et que l'autorité de contrôle négociait déjà avec les avocats de Keating un protocole d'accord pour le retrait de la juridiction.

Bref, le passage par l'ERC avait à peine dissimulé un ordre purement politique. Outre Dochow, seuls Barclay et Luke avaient le droit de vote à l'ERC. Le choix de Barclay en disait long sur ce comité. Wall avait choisi le seul agent principal de supervision (APS) qui n'avait aucune expérience de la supervision ni de la mise en application du droit. Barclay était en outre le seul agent qui devait sa nomination à Wall et le seul sur lequel Wall avait des moyens de pression. Son vote était donc garanti d'avance. Quant à Luke, il ne savait rien de la supervision et avait suivi sans protester l'ordre de Wall d'annuler la visite de terrain. Ce vote aurait donc lieu à l'unanimité. Les deux membres de l'ERC sans droit de vote étaient Rosemary Stewart et Karl Hoyle (l'homme de Wall pour les relations avec le Congrès). Ils ont néanmoins voté afin d'assurer une meilleure couverture à Wall et à Martin. (Permettre aux membres non votants de voter pour une non-répression était assez cocasse.) Stewart détestait la FHLBSF, elle défendait systématiquement Keating, son vote ne faisait donc pas de mystère. Quant à Karl Hoyle, sa mission était d'épargner à Wall le triste sort de Gray. Un vote unanime en faveur de l'apaisement était inévitable. Pour défendre (un peu) les membres de l'ERC, précisons qu'ils n'essayaient guère de cacher que le retrait de la juridiction de la FHLBSF était déjà acquis, puisque Keating en faisait un préalable à toute négociation.

Dochow nous a informés par inadvertance, à la réunion du 3 février, que Keating avait remis à Martin un dossier censé contenir des informations préjudiciables à l'égard de Cirona et de moi-même. Naturellement, nous avons demandé à le voir pour pouvoir y répondre. Il a alors rétorqué qu'il ne pouvait pas nous le montrer sans l'autorisation de Martin. Nous avons répondu que c'était scandaleux et nous avons exigé de voir ce dossier le jour même (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 877-896).

Nous avons ensuite discuté de la réunion prévue avec Keating. (C'était celle dont parlait Dochow dans le témoignage cité plus haut où il s'attribuait un rôle d'« arbitre » entre Keating et la FHLBSF.) Dochow nous a dit que Keating exigeait que j'en sois exclu, et que, si c'était ce que voulait Keating, je devais l'être. Une fois encore, tout cela était sans précédent. Cirona a répondu à Dochow que cette situation était inacceptable: j'étais son directeur juridique, il avait confiance dans mon intégrité, et si Keating voulait que je ne participe pas à la réunion, c'était justement en raison de mes compétences et de mes connaissances. Aucune autorité de réglementation et de contrôle ne pouvait fonctionner si les règlements s'octroyaient le droit d'exclure les contrôleurs les plus efficaces. Cirona a ajouté que, puisque Keating menaçait la FHLBSF et le Bank Board de poursuites judiciaires, il ne pouvait se dispenser de son directeur juridique pour cette réunion. Dochow restait inflexible. Cirona poursuivit en lui expliquant que, si le Bank Board accordait à Keating un droit de veto sur les participants de la FHLBSF, aucun de ses membres ne viendrait le rencontrer. Dochow répondit qu'il avait espéré que Cirona ne prendrait pas cette position, car celle-ci le pousserait à recommander que la réunion avec Keating ait lieu sans représentant de la FHLBSF. Cirona a demandé le droit de rencontrer les membres du Bank Board au sujet du dossier remis par Keating à Martin et de son exigence de m'exclure de la réunion.

Nous avons téléphoné au siège central, c'est là que nous avons constaté que White était le seul membre du Board prêt à nous rencontrer. L'assistante spéciale de Martin était également présente à cette réunion. White a expliqué à Dochow qu'il devait nous remettre le « dossier secret », comme on l'appelait désormais, et que reconnaître à Keating une sorte de droit de veto risquait d'établir un précédent fâcheux. Les membres du Bank Board devaient se réunir pour décider s'ils acceptaient la demande de Keating. Rassurés par la réaction de White, nous avons choisi de rentrer à San Francisco et d'attendre la décision du Bank Board au sujet de la réunion.

L'adjointe spéciale de Martin l'a contacté. Celui-ci lui a immédiatement ordonné de récupérer l'exemplaire du dossier secret qu'avait Dochow pour nous empêcher d'y accéder. Il a prévenu Wall dans la foulée de la position de Cirona sur la réunion et lui a dit que nous étions rentrés chez nous pour attendre la décision du Bank Board. Wall et Martin ont décidé de tenir la réunion sans représentant de la FHLBSF.

**KEATING : « JE PENSAIS QUE PERSONNE NE ME CROIRAIT. »
STEWART : « JE L'AI CRU. »**

La réunion s'est soldée, ainsi que celle de l'ERC qui l'a suivie, par une nouvelle humiliation pour Wall et son équipe. (J'ai été aussi exclu de la réunion de l'ERC, où Keating et ses conseillers ont fait un exposé de cinq heures. La FHLBSF n'a eu droit qu'à un seul représentant, accepté en tant qu'observateur. L'ERC l'a empêché de poser la moindre question ou de répondre aux propos de Keating.) Keating nous a à nouveau accusés, Gray et moi, de mener une vendetta contre lui. Il en donnait pour preuve l'histoire suivante (dont nous avons appris les détails environ un an plus tard, lorsque ses avocats ont pris la déposition de Stewart et le mien, celle de Keating). Lors d'une convention de la Ligue à Hawaï, il aurait remarqué que Gray le regardait. Un homme serait ensuite venu dire à Keating qu'il avait saisi au vol des propos que Gray tenait auprès d'autres responsables du Bank Board. Gray, selon cet homme, aurait montré du doigt Keating et dit: « Celui-là, c'est Charles Keating, je vais l'avoir, cet enfoiré. » Stewart a dit dans sa déposition: « Je l'ai cru » (elle a cru Keating quand il a raconté cette anecdote). Cette histoire vient confirmer la thèse de la vendetta de Gray contre Keating. Stewart l'a trouvée si choquante, et l'a crue si totalement qu'elle a été conduite – à une date où Lincoln Savings avait enfin été mise sous tutelle et où l'on avait prouvé sans l'ombre d'un doute qu'elle était la pire caisse fraudeuse du pays – à témoigner sous serment que Gray « menait une vendetta » contre Keating (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 19).

Stewart et Dochow ont dirigé la délégation du Bank Board qui a rencontré Keating. Ni l'un ni l'autre ne lui ont posé la moindre question sur cette anecdote. C'est pourquoi Keating devait m'exclure de la réunion. En 1989, Keating m'a visé par une plainte *Bivens* pour 400 millions de dollars. Ce type de procès autorise à poursuivre un agent fédéral à titre individuel. Le seul aspect positif de cette affaire est que nous avons enfin pu prendre sous serment la déposition de Keating. Mon avocat et moi-même avons pu élaborer une série

de questions sur cette fameuse anecdote¹³. Voici mon souvenir des réponses faites par Keating :

Question : Qui vous a dit que Gray a fait ces déclarations ?

Réponse : Je ne sais pas.

Question : Quand vous a-t-il dit que Gray a fait ces déclarations ?

Réponse : Je ne sais pas.

Question : Quelle année vous l'a-t-il dit ?

Réponse : Je ne sais pas.

Question : Où étiez-vous quand il vous l'a dit ?

Réponse : Je ne sais pas.

Question : Étiez-vous à Hawaï quand il vous l'a dit ?

Réponse : Je ne sais pas.

Question : Avez-vous cherché à vérifier l'exactitude de ce qu'il vous a dit ?

Réponse : Oui.

Question : Qu'est-ce que vous avez fait ?

Réponse : J'ai parlé à d'anciens membres de l'équipe de Gray qui étaient avec lui à table à Hawaï.

Question : Qu'ont-ils dit ?

Réponse : Ils ont dit que Gray n'avait fait aucune remarque de ce genre.

Question : Pourquoi n'avez-vous pas inclus cette prétendue déclaration de Gray dans la requête que vous avez déposée pour le récuser sur la base d'une partialité à votre encontre ?

Réponse : (*l'air penaud*) Étant donné ce que nous venions de traverser, je pensais que personne ne me croirait.

Je n'étais pas à Hawaï, mais je peux attester que Gray n'a jamais fait aucune déclaration de ce genre sur qui que ce soit en ma présence ou à ma connaissance. Il était aussi notoire qu'il n'utilisait pas ce vocabulaire grossier.

Stewart dirigeait le service de l'application de la loi. Par formation, expérience et personnalité, on aurait pu penser qu'elle allait sûrement poser des questions précises à Keating, celles par exemple qui me sont immédiatement venues à l'esprit quand j'ai appris cette

anecdote. Mais Rosemary Stewart avait bien des raisons de nous détester, Gray, Patriarca et moi. Nous pensions qu'il fallait la remplacer par quelqu'un de plus énergique. Patriarca et moi avions même cherché à la mettre au placard en créant un nouveau bureau, avec un titre prestigieux et aucune responsabilité réelle, dont elle aurait pu prendre la tête. Stewart était persuadée que Gray, Cirona, Patriarca, Selby et moi étions trop offensifs. Keating critiquait des gens qu'elle n'appréciait pas, elle était donc disposée à le croire, et elle a décidé de le croire sans faire preuve du moindre esprit critique. Luke, bien sûr, n'avait pas cette excuse. On aurait pu attendre du chef du service juridique de l'autorité de réglementation qu'il vérifie les dires de Keating, mais il ne l'a pas fait.

Là encore, le cas Dochow est plus difficile à expliquer. Il y a un problème bien connu des criminologues qui étudient la fraude : le fait que nous avons du mal à croire que des gens respectables peuvent nous mentir effrontément. Dochow était un homme minutieux, spécialiste des systèmes, pas des escrocs. Or, Keating portait des vêtements de grandes marques, il ressemblait à un ancien champion de natation (qu'il était) et à un homme d'affaires très honorable (qu'il n'était pas). Dochow était à l'aise avec lui, car comme il l'avait expliqué à l'ERC : « Il me regarde droit dans les yeux » (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 974). Il est courant, bien sûr, pour les patrons-escrocs de mentir tout en regardant quelqu'un droit dans les yeux et en jurant simultanément sur un texte sacré et sur l'honneur de leur mère. Le comportement de Dochow venait du fait que Wall lui avait donné des ordres et qu'il les exécutait. Wall ne tolérait pas la dissidence et il pouvait destituer Dochow quand il voulait. Keating a dupé Dochow, mais celui-ci lui a facilité la tâche en désactivant son esprit critique.

Nous avons ensuite demandé officiellement copie du dossier secret et une possibilité d'y répondre. Martin a d'abord répondu qu'il ne pouvait pas nous communiquer le dossier sans la *permission de Keating* (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 979-981). Il s'est avéré que Martin avait reçu ce dossier à sa demande. Dans l'un de ses nombreux entretiens avec les membres du Bank Board (nous avons été exclus de tous), Keating s'était lancé dans l'une de ses multiples attaques personnelles contre les hauts responsables de la FHLBSF et contre Gray. Au cours de cette attaque, il avait évoqué un dossier. Martin lui en avait demandé copie. Il l'avait ensuite fait circuler

13. Il serait trop long d'expliquer la série d'obstacles que le Bank Board a créés pour m'empêcher de disposer d'un avocat, ce qui m'a conduit pour un temps à devoir me représenter moi-même. Je suis reconnaissant, comme toujours, envers Cirona et la FHLBSF d'avoir agi loyalement et empêché une farce.

parmi les hauts responsables du Bank Board sans nous informer de son existence. Quand nous avons exigé de le voir, Martin a rassemblé tous les exemplaires qui circulaient au Bank Board et les a retournés à Keating. Cela à seule fin de nous empêcher de répondre aux accusations.

Dochow, soutenu par d'autres membres du personnel, et Martin ont donné deux versions contradictoires du contenu du dossier secret. Dochow a dit qu'il ne contenait que de vieilles coupures de presse, des articles critiquant Keating et Lincoln Savings, mais aucune information sur Cirona ni sur moi. Luke et Stewart ont dit qu'il contenait deux documents : la requête de Lincoln Savings pour récuser Gray (qui ne contenait aucune preuve de sa partialité et ne parlait ni de moi ni de Cirona) et un mémoire du directeur juridique de Keating sur des « points à rendre publics », qui, selon les responsables du Bank Board, ne contenait « rien de neuf » (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 912-913).

Cependant, un jour, Martin a abordé Cirona dans une réception et lui a dit qu'à son avis le Bank Board allait devoir donner à Keating ce qu'il voulait. Cirona lui a demandé pourquoi. Martin lui a expliqué que Keating menaçait de poursuivre l'autorité de réglementation en justice. Cirona a répondu que les menaces de procès, et les procès eux-mêmes, étaient monnaie courante aux États-Unis. Ce n'était pas une raison d'arrêter de faire ce qu'il fallait. Martin a répliqué que la situation était plus complexe que cela : il avait vu un dossier de Lincoln Savings, qui contenait des choses assez embarrassantes et qu'il serait plus prudent de régler cela à l'amiable.

Je crois à la version de Dochow. Quand le Bank Board a fini par prendre le contrôle de Lincoln Savings, il y a eu beaucoup de procès, des centaines de dépositions, des dizaines de milliers de documents produits. Si Keating avait eu des cochonneries à nous mettre sur le dos, il n'aurait pas hésité à s'en servir. Mais il n'y en avait pas. Les déclarations de Keating sur une vendetta relevaient de la pure fiction. Cette affaire du dossier secret restait importante pour quatre raisons. D'abord, prétendre qu'il contenait des informations embarrassantes sur nous était une façon répréhensible pour Wall, Martin et Dochow de traiter leur personnel. Deuxièmement, l'affaire nous a mis en rage et a fait du dossier Lincoln une affaire personnelle. Troisièmement, il était crucial de ne pas nous remettre ce dossier, car notre réponse dévastatrice aurait laissé une trace écrite.

Quatrièmement, et c'est le plus important, le fait même que Martin se soit emparé d'un ensemble d'articles qui ne comportait aucune information négative sur Cirona et sur moi et y ait vu la preuve que nous nous livrions à des actes répréhensibles démontre le degré d'animosité personnelle qu'il ressentait à notre égard.

Nous avons eu par la suite confirmation de l'intensité et de la persistance de sa haine. Des années plus tard, le Bank Board a pu voir les travaux effectués par le conseil extérieur de Lincoln Savings. Un mémoire indique sur quelles bases la caisse pourrait déposer une plainte *Bivens* contre moi¹⁴. Il comporte un long passage où il est question de Martin. Michael Binstein, un journaliste qui travaillait pour le chroniqueur multtitre Jack Anderson, avait écrit des articles au sujet de la réunion du Bank Board du 10 février 1987 avec le speaker Wright et de celle du 9 avril 1987 avec les Cinq de Keating. Les deux textes critiquaient les élus. Le mémoire du cabinet d'avocats soutient que je suis nécessairement la source de ces deux articles parce que je suis la seule personne à avoir assisté aux deux réunions. La conclusion était fallacieuse sur le double plan de la logique et des faits : je n'étais la source de Binstein pour aucun des deux articles. Mais le mémoire poursuivait :

La preuve la plus nette que Black est la source de Binstein peut être l'enquête effectuée par Roger Martin. Martin a dit à Jim Grogan qu'il n'avait aucun doute : l'individu qui a transmis des informations confidentielles sur Lincoln à Binstein et à d'autres journalistes est Black. La conclusion de Martin se fondait sur une enquête qu'il avait menée à propos d'une lettre anonyme reçue peu après le début des discussions sur un règlement entre Lincoln et le FHLBB. Cette lettre anonyme, selon Martin, visait à lui « remonter les bretelles » parce qu'il aidait Keating. Elle disait que Keating était en fait son ennemi. Martin avait dit à Grogan qu'il était certain que cette lettre anonyme venait de Black. Après l'avoir reçue, il avait autorisé une enquête pour

14. Un mémoire du 26 septembre 1986 de Sidley & Austin suggère un plan où de nombreuses caisses d'épargne auraient porté des dizaines de plaintes *Bivens* en tant qu'armes « offensives » pour paralyser le Bank Board. Un mémoire de Pierson, Ball & Dowd daté du 19 octobre 1987 signale le recours à un cabinet de détective privé pour faire une enquête sur un « sujet » soigneusement non identifié, qui, selon Grogan dans son témoignage, était moi. Keating consacrait des dizaines de millions de dollars par an aux avocats : il les mettait délibérément en concurrence pour voir quel cabinet était prêt à se montrer le plus agressif. C'est Kaye et Scholer qui a gagné ce concours.

déterminer si le cachet de la poste sur l'enveloppe pouvait être associé aux déplacements de plusieurs membres du personnel du 11^e district. Martin avait découvert que la lettre avait été postée d'une ville où Black et l'un de ses adjoints s'étaient rendus pour des raisons professionnelles le jour de son envoi (Kaye 1998, p. 4-5).

La présentation du rôle de Martin par Kaye et Scholer est inestimable. Souvenons-nous du contexte. Lincoln Savings menaçait constamment de poursuivre en justice le Bank Board car celui-ci aurait organisé des fuites d'informations confidentielles par pur esprit de vengeance. Martin, plus encore que Wall, estimait que cette menace de procès (plus la pression politique) imposait la capitulation du Bank Board devant Keating. C'est dans ces circonstances qu'il aurait dit à Grogan qu'il était certain qu'un responsable du Bank Board avait violé la loi et nuï à Lincoln Savings. Autant dire que Martin aurait été le témoin vedette de Keating au procès. Il aurait admis que l'autorité de réglementation était coupable des charges qui pesaient contre elle.

Si Martin pensait réellement avoir la preuve que j'avais organisé des fuites de documents pour nuire à Keating, son devoir était clair. Il aurait dû me licencier et j'aurais dû l'être immédiatement. Mais Martin n'a jamais tenté de me licencier, parce que ses accusations n'étaient pas fondées. Il est révélateur aussi que Martin passait son temps à enquêter sur le personnel de terrain du Bank Board et à rapporter les résultats de ses investigations à Keating au lieu d'enquêter sur Keating et de communiquer ce qu'il trouvait au personnel de terrain. L'idée qu'il se faisait d'une « enquête » ou d'une « preuve » lui était évidemment très personnelle. Quand le président définit l'État comme « le problème », nomme des responsables publics qui considèrent leur personnel comme « le problème » et font des voleurs leurs confidents, les voleurs ont de beaux jours devant eux.

Martin soutenait tant Keating qu'il lui faisait des confidences au sujet de Wall. Le 6 mai 1988, Keating a appelé l'adjoint principal du sénateur Cranston. « Black [...] a précipité toute cette histoire », lui a-t-il dit, et « Danny Wall est trop faible pour lui résister. » Keating a précisé que « Rodger Martin [sic] [...] le lui [avait] dit » (U.S. Senate Committee 1988-1991b, Special Counsel Exhibit 150, p. 2-3).

Martin était si convaincu de la perfidie de la FHLBSF que, comme Stewart, il est resté certain qu'elle était pire que Keating même

quand il a été prouvé que celui-ci était le pire patron-escroc de caisse d'épargne. Lorsque Patriarca a quitté le service public pour entrer à la Wells Fargo Bank, un journal de San Francisco a écrit l'article traditionnel qui signale une nouvelle recrue, mais qui rappelait aussi tous ses efforts pour persuader le Bank Board de fermer Lincoln Savings. Martin a écrit une lettre au journaliste, le 24 février 1992, à charge contre Patriarca. Le premier paragraphe montrait que ses compétences en logique et sa conception de la preuve restaient inchangées :

J'ai lu avec intérêt votre article flatteur de [sic] Michael Patriarca. Peut-être l'avez-vous écrit parce qu'il vous a fait bénéficier de fuites¹⁵.

Le processus ERC a continué à créer de nouveaux problèmes au sein du Bank Board. Barclay se faisait accompagner par Selby à toutes les réunions de l'ERC jusqu'au jour où Selby a approuvé l'argumentation de la FHLBSF contre le retrait de sa juridiction sur Lincoln Savings. Après cette prise de position, Selby devait déclarer plus tard dans son témoignage que Barclay l'avait « désinvité » de toutes les réunions suivantes de l'ERC (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 1048). Puis la SEC a informé le Bank Board que son enquête corroborait les critiques de la FHLBSF à l'encontre de Lincoln Savings. Le département de la Justice a ouvert une enquête criminelle contre le bourrage massif de dossiers et la fabrication de documents et de signatures dont cette caisse s'était rendue coupable (*ibid.*, 5, p. 676-677).

De son côté, l'ERC a pris prétexte d'une nouvelle fuite sur Lincoln Savings pour retirer cette caisse à la juridiction de la FHLBSF. Malheureusement pour ce projet, il s'est avéré que cette fuite venait d'un document assez récent auquel la FHLBSF n'avait jamais eu accès (et Gray non plus). Elle ne pouvait donc provenir que du Bank Board, ou encore bien plus probablement du Congrès

15. Le reste de la lettre est aussi amusant. Martin a dirigé une tentative, voulue par Wall, de sous-estimer considérablement le coût du règlement de la débâcle des caisses d'épargne. Le Bank Board a ordonné aux services de terrain d'utiliser une méthodologie qui allait sérieusement sous-évaluer les pertes. (Jim Barth leur avait indiqué cinq façons possibles de procéder. Wall avait retenu celle qui donnait l'estimation la plus basse.) La FHLBSF a fourni le chiffre issu de la méthodologie qu'on lui imposait, mais en expliquant qu'il sous-évaluait gravement les pertes réelles. Le Bank Board nous a durement critiqués pour cet aspect de notre réponse. Et voici que Martin citait notre estimation absurde de faibles pertes – que Wall et lui nous avaient ordonnée – comme preuve de l'incompétence de Patriarca.

(auquel le Bank Board avait transmis ce document). Mais cela n'a pas empêché l'ERC d'utiliser cet argument pour justifier le retrait de juridiction de la FHLBSF.

Pendant ce temps, les négociations de Munich continuaient et créaient de nouveaux problèmes au Bank Board. Les documents qui en ressortaient étaient censés « geler » le risque de la caisse d'épargne. En réalité, ils ne le faisaient à aucun titre. Ils autorisaient Lincoln Savings à croître rapidement à l'aide d'actifs à haut risque, notamment des investissements directs (en dépit de sa violation massive de la règle) et des obligations pourries (parce que le Bank Board n'avait pas conscience des pouvoirs des caisses sous charte californienne). Cette ignorance du Bank Board est compréhensible puisqu'il avait délibérément exclu des négociations la FHLBSF et le CDSL. Les seuls à savoir ce qu'il en était des pouvoirs d'investissement de la caisse étaient les avocats de Lincoln Savings. Il leur a paru imprudent de souligner que le Bank Board avait laissé une faille béante à travers laquelle la caisse allait vite s'engouffrer pour émettre massivement des obligations pourries, au moment même où le marché de ces obligations sombrait.

Mais se concentrer sur les insuffisances des négociateurs du Bank Board, c'est passer à côté de l'essentiel. Dochow et Stewart étaient dans une position impossible. Leur problème était simple: l'ordre de Wall (pleinement soutenu par Martin) de négocier un accord que Keating pourrait approuver imposait au Bank Board une reddition sans conditions. L'objectif de Keating n'était pas d'accepter une supervision plus souple, mais d'obtenir la non-intervention du service d'application de la loi et une forte réduction des pouvoirs du Bank Board. Tout accord qu'il accepterait de signer sur l'action répressive serait pire pour le Bank Board que l'absence d'accord. Dochow était ici très désavantagé, car il ne comprenait pas les pouvoirs répressifs du Bank Board et n'était pas doué pour interpréter le langage juridique complexe. Il devait s'en remettre à Stewart, le plus ferme soutien de Keating dans le personnel de l'autorité de contrôle. C'est ce qui a provoqué leur rupture, car Dochow a fini par comprendre que Stewart l'avait induit en erreur sur l'ampleur des restrictions imposées par ces accords aux pouvoirs normaux de supervision et d'action répressive du Bank Board.

Stewart a aggravé son cas en signant personnellement une « lettre d'accompagnement » à Lincoln Savings, où elle disait que le Bank

Board n'avait « actuellement aucune intention » d'effectuer contre la caisse des renvois au pénal ou des plaintes pour infraction à la législation sur les titres (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 1004). Or le Bank Board disposait de nouvelles preuves substantielles d'actes criminels supplémentaires commis par des responsables de Lincoln Savings à l'époque où elle a signé cette lettre; il aurait donc dû mettre à jour ses renvois devant la justice pénale. Stewart a écrit cette lettre d'accompagnement à la demande de Keating, mais c'est le Bank Board qui l'a autorisée à la signer. Néanmoins, sa signature personnelle allait nécessairement diriger sur elle les foudres des enquêteurs s'il s'avérait que Keating était un escroc. Le département de la Justice et la SEC aussi seraient très probablement furieux contre elle (et pas seulement contre Wall et Martin). L'existence de cette lettre d'accompagnement a été cachée au personnel de terrain¹⁶.

Entre les deux principaux cabinets d'avocats qu'utilisait Keating pour traiter avec le Bank Board, Kaye et Scholer et Sibley & Austin, c'était à qui matraquerait le plus fort les malheureux négociateurs de l'autorité de contrôle. Ils savaient que Keating les jugeait sur leurs résultats et sur leur agressivité (U.S. Senate Committee 1990-1991a, 6, p. 323-324). Margery Waxman, partenaire du cabinet Sidley chargée de l'affaire (et qui servait à Henkel de conseil éthique à la moralité douteuse), a envoyé à Keating le 22 janvier 1988 un mémoire où elle analysait la réunion du 5 février.

Si nous portons plainte contre San Francisco avant la réunion, Bill Black [...] va leur conseiller de ne pas nous rencontrer. Cela donnera à Black et à tous ceux de San Francisco qui nous ont dans le collimateur le levier dont ils ont besoin pour retirer l'affaire de Washington. « Ils » ont dit que nous étions incapables de venir discuter rationnellement de l'inspection. Dochow sait que ce n'est pas vrai, mais il n'aura pas le choix après notre plainte. *Même Jordan Luke* va le dissuader de nous parler après le dépôt de plainte [...]¹⁷.

16. Quand nous avons enfin entendu parler de la lettre, nous avons supposé que c'était la première du genre. Nous avons appris ensuite que Stewart avait écrit au moins un courrier comparable, contre l'avis de la FHLB-Chicago, à une caisse d'épargne jugée victime d'un délit d'initiés. Si Wall et Martin voulaient que cette lettre d'accompagnement fût envoyée, ils auraient dû en prendre la responsabilité eux-mêmes et non la faire reposer sur Stewart.

17. La prudence naturelle de Luke s'est manifestée clairement quand l'ERC a enfin voté une assignation pour Saratoga Savings. Je lui ai dit que le Bank Board avait mis six mois à approuver une décision de routine qui

Si vous ne pouvez pas parvenir à un accord avec Dochow, [...] lancez votre offensive nucléaire. [...] Ils auront bien mérité tout ce qui leur tombera dessus (Waxman 1988a, c'est moi qui souligne).

Keating a forcé Dochow à m'exclure des réunions. Puis il l'a persuadé d'interdire au cabinet d'experts-comptables extérieur de l'autorité de contrôle, Kenneth Leventhal – auquel la FHLBSF avait recours sur recommandation de l'ORPOS, en raison de son expertise en matière immobilière et de sa réputation d'honnêteté –, de visiter l'hôtel de Keating, le Phoenecian (qui a fini par subir une perte de 100 millions de dollars). Petit détail qui en dit long : Dochow ne cessait de faire allusion à l'« agressivité », la « combativité » de la FHLBSF dans ses inspections de Lincoln Savings. Quand nous l'avons pressé de fonder cette affirmation, il a fait valoir que la FHLBSF s'était assuré les services de Kenneth Leventhal. Nous lui avons fait remarquer que c'était sur la recommandation de l'ORPOS. Dochow n'a rien répondu, mais nous avons appris qu'il continuait à nous qualifier d'« agressifs » en notre absence. De son point de vue, la combativité était si clairement un défaut chez un superviseur qu'il n'a jamais expliqué pourquoi on ne pourrait pas y voir un compliment.

Quand la FHLBSF a commandé une évaluation indépendante qui a fait apparaître une grosse perte sur l'hôtel, Keating est monté sur ses grands chevaux. Lincoln Savings a payé plus de 20 millions de dollars de « commissions » à une banque pour qu'elle organise l'achat d'une participation majeure dans le Phoenecian par le Kuwaiti Investment Office (KIO) (le bureau d'investissement du Koweït), à un prix qui suggérait que la valeur de marché de l'hôtel était bien supérieure à celle qu'avait estimée l'agent d'évaluation immobilière. Simultanément, Lincoln Savings a fait effectuer par un cabinet juridique extérieur une recherche sur le Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), qui interdit aux sociétés américaines de verser des pots-de-vin à des responsables étrangers. J'ai dit pour plaisanter que nous avions maintenant une preuve solide de la valeur de marché d'un pot-de-vin à un prince koweïtien (c'est la famille royale qui gère le KIO), mais toujours pas de celle de l'hôtel.

généralement était prise en une semaine, et que les pertes de Saratoga avaient augmenté régulièrement pendant ce délai. « Mais, Bill », m'a-t-il répondu, « ils menaçaient de porter plainte ! »

Quand la FHLBSF avait fait valoir que m'exclure des réunions allait créer un terrible précédent, Dochow avait répondu qu'il ne voyait pas pourquoi. Keating est parvenu à la conclusion opposée. Encouragé par ce succès, le cabinet Kaye et Scholer a conduit Dochow à exclure O'Connell de toute inspection future de Lincoln Savings, et a même obtenu davantage :

[le Bank Board] nous donnera à l'avance les noms de tous ceux qui participeront à l'équipe d'inspection de la FHLB, et Dochow a dit qu'il serait attentif aux objections que nous pourrions avoir sur les personnes suggérées (U.S. Senate Committee 1990-1991a, 4, p. 258).

Dochow est allé encore plus loin le 3 janvier 1989. Il a officiellement retiré à O'Connell tous les dossiers concernant Lincoln Savings (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 856). Depuis le retrait de la FHLBSF, O'Connell s'était imposé comme le critique le plus vigoureux et efficace de la caisse. Or, en 1989, Dochow avait compris que Keating était un patron-escroc et qu'il avait tellement pillé Lincoln Savings que la faillite de la caisse était certaine. Il savait aussi que la FHLBSF et le CDSL allaient durement critiquer sa supervision de cette caisse et ne pouvait pas se permettre qu'O'Connell se retourne contre lui. O'Connell avait conscience qu'à son tour, il pouvait faire pression sur Dochow. Il a répondu à Dochow que si on lui retirait le dossier, il démissionnait. Dochow a vite annulé son ordre, mais il s'est efforcé de tenir O'Connell à l'écart de tout rôle visible dans l'affaire.

La FHLBSF a aggravé les difficultés de Wall dans sa course vers Munich. Patriarca commença à dire à Dochow que les précédents que créait le Bank Board allaient faire un tort irréparable à l'institution. Puis il souligna une contradiction dans les propos de Dochow. Si la FHLBSF menait une vendetta contre Keating, il fallait licencier sa direction. On ne pouvait plus la laisser s'occuper du plus gros district (avec plus de 30 % des actifs totaux de la profession). Patriarca et Cirona ont donc demandé à Dochow de nous licencier s'il croyait aux allégations de Lincoln. (Nous ne proposons pas de démissionner, et nous aurions utilisé toute tentative de nous licencier pour révéler la capitulation de Wall face à Keating et les dégâts qu'elle allait provoquer.) Patriarca est apparu, à juste titre, comme l'essence même du professionnalisme, tandis que la réputation des lieutenants de Wall s'est effondrée.

La FHLBSF garda son calme, bien que nous soyons convoqués au siège central sans préavis. Nous devions prendre des vols de nuit, aller et retour la même nuit. Nous nous sommes vus attaqués personnellement par nos propres collègues et traités en ennemis. Malgré la fatigue, nous n'avons jamais perdu notre calme ou répondu par des attaques personnelles contre les membres de l'ERC, Wall ou Martin tant qu'il restait une chance de les convaincre qu'ils se trompaient. Nous préférons leur montrer par des preuves solides pourquoi la voie qu'ils préconisaient aboutirait au désastre. La FHLBSF en savait infiniment plus sur Lincoln Savings, les patrons-escrocs et Keating qu'aucun membre de l'ERC. Notre avantage était l'analyse logique et nous l'avons maximisé en lui consacrant tous nos efforts. Les comptes rendus écrits de l'ERC allaient donc se révéler extrêmement embarrassants pour le Bank Board quand Lincoln Savings ferait faillite.

IX. LA CAPITULATION FINALE : WALL REPREND LE PARAPLUIE DE CHAMBERLAIN

L'ERC a couvert Wall autant qu'elle l'a pu en recommandant à l'unanimité le retrait de la juridiction de la FHLBSF sur Lincoln Savings. Les membres de l'ERC savaient qu'ils avaient les voix de Wall et de Martin. Leur vrai problème n'était pas de savoir si leur recommandation allait être adoptée, mais s'ils allaient pouvoir éviter que cette affaire ne devienne gênante.

White a été le seul membre du Bank Board à souhaiter que la FHLBSF lui explique sa position. À la fin de notre exposé, il a dit qu'il voterait contre le retrait de la juridiction à la FHLBSF mais sans faire de cette question un cheval de bataille, parce qu'il avait « plus important à faire ». La décision stupide de vendre des caisses d'épargne en faillite, prise par Wall et Martin, pouvait coûter des milliards de dollars aux contribuables, nous a-t-il confié. Mais s'il montait au créneau contre Wall sur Lincoln Savings, Wall allait le marginaliser et il ne pourrait plus arrêter les ventes les plus scandaleuses. White n'a jamais compris la dimension humaine de la réglementation et du leadership. Le retrait de juridiction à la FHLBSF à la demande de Keating avait une importance fondamentale pour le Bank Board, et pour toutes les autorités de réglementation (Seidman 1993, p. 188). Des milliards de dollars étaient en jeu dans Lincoln Savings (plus que White n'aurait pu en sauver dans n'importe quelle autre transaction de la FSLIC). Mais le coût indirect d'une capitulation devant Keating était encore plus lourd.

Dochow et Stewart ont compris d'où venait le plus grand risque : de la FHLBSF. Leur solution était simple. Ils ont recommandé que

la FHLBSF ne soit pas autorisée à s'adresser au Bank Board sur la question la plus importante que le Bank Board et la FHLBSF aient jamais eu à traiter. Quand une réunion du Bank Board envisageait une mesure répressive, la FHLB qui avait juridiction sur la caisse d'épargne concernée y participait toujours. Néanmoins, la FHLBSF n'a pas été invitée à la réunion du 5 mai 1988. De fait, le Bank Board a caché la date de cette réunion à la FHLBSF. De même, Dorothy Nichols, la directrice du contentieux, et Anne Sobol, qui avait dirigé l'enquête de l'OE sur Lincoln Savings et recommandé que l'autorité de contrôle fasse un renvoi au pénal, n'y ont pas été invitées, pas plus que le CDSL et la SEC.

Mais la chance n'a pas souri aux membres de l'ERC. Luke, son président, a envoyé copie à Cirona des recommandations de l'ERC proposant de retirer juridiction à la FHLBSF sur Lincoln. Cirona l'a appelé le 4 mai. Luke n'a vu son message que le matin du 5 mai. Il a dit à la réunion du Bank Board que Cirona avait appelé, mais qu'il n'avait pas répondu. Il craignait que Cirona ne leur reproche d'avoir fait passer, en force et secrètement, la recommandation de l'ERC à une réunion du Bank Board convoquée à la hâte et qu'on lui avait cachée (U.S. House Banking Committee 1989, 6, p. 407-408). Wall a réagi aux préoccupations de Luke une heure plus tard (9 h 20 à Washington, DC). La transcription de la réunion saisit bien sa façon alambiquée de s'exprimer.

Je voudrais juste annoncer que nous essayons de localiser Jim [Cirona] autant que raisonnable, étant donné le décalage horaire, pour voir s'il peut venir sur le pont [de conférence téléphonique]. Je pense qu'il est approprié de leur donner la possibilité de s'exprimer; d'un autre côté, on a fait remarquer que l'autre camp, le camp Lincoln, ne va pas participer à cette réunion. Je pense que nous avons certainement entendu un exposé équitable, qui me paraît équilibré, et il est approprié, je pense, que nous prenions en considération, spécifiquement, une partie du Système, en l'occurrence notre service de réglementation. Donc, nous verrons si nous pouvons le faire participer (U.S. House Banking Committee 1989, 6, p. 437-438; les citations suivantes sur cette réunion proviennent de la même source).

Voilà ce qui se passait. Le Bank Board avait commencé sa réunion à une heure qui, en Californie, correspondait à 5 h 20. Une heure plus tard (donc à 6 h 20), après l'exposé de l'ERC, le Bank Board

a réveillé Cirona à son domicile de San Francisco. (Un haut collaborateur de Wall avait sur lui une carte portant le numéro personnel du domicile de Cirona, et, puisqu'il fallait moins de dix secondes pour inclure quelqu'un dans la conférence téléphonique, le délai d'une heure était donc intentionnel.) Cirona n'avait rien entendu de l'exposé. Il n'avait chez lui aucun document. Il était à moitié endormi et il n'était pas l'expert de la FHLBSF sur Lincoln Savings – c'étaient nous, ses principaux collaborateurs, qui connaissions à fond le sujet. Malgré la mauvaise foi palpable de cet appel téléphonique, Cirona, gentleman comme toujours, a simplement refusé de participer à cette réunion dans ces conditions.

Dochow a d'abord déclaré qu'il doutait fort que les membres du Bank Board aient lu le mémoire de la FHLBSF à l'ERC. Même s'il savait qu'il était « injuste » de procéder ainsi, a-t-il dit, il allait lire les intertitres de ce mémoire pour expliquer la position de la FHLBSF (p. 435).

Affranchis de tout adversaire informé, Dochow, Stewart, Hershkowitz, Hoyle, Barclay et Wall ont produit des citations si révélatrices qu'ils ont fini par sceller leur destin. Notre exclusion de la réunion a été en fin de compte très fructueuse.

La transcription regorge d'anecdotes tragi-comiques, mais on peut la réduire à trois ensembles. Il y a d'abord les odes à Keating. La recommandation de Dochow reposait sur la conviction que Keating ne s'était pas suffisamment impliqué dans la gestion de Lincoln Savings. La solution était qu'il prenne le contrôle total de la caisse. « Keating le modèle » : ce concept s'est vite répandu. Dochow a déclaré que toutes les défaillances chez Lincoln Savings, par exemple les faux documents qu'avait fournis la caisse à l'autorité de contrôle, s'étaient produites quand Keating n'était pas « concentré » sur la question (p. 414). Apparemment, lorsque Keating se concentrait sur quelque chose, le succès était assuré. Dochow a dit au Bank Board :

C'est ma conviction personnelle que M. Keating est probablement un très bon promoteur immobilier; tant de choses viennent à l'esprit qui à mon avis le montreraient (p. 416).

En fait, la solution était de laisser Keating en faire *plus*, d'alléger les contraintes de la supervision et, pour citer l'expression de Dochow, de lui donner « un peu plus de place » (p. 418). Dochow avait paraphrasé le plaidoyer de Keating : « Faites-moi confiance. »

Hoyle a prédit que Keating allait se révéler « un bon citoyen respectueux des réglementations » parce qu'il possédait une partie importante du capital d'ACC (p. 434-435). N'ayant aucune compétence en réglementation, Hoyle ignorait peut-être que les pires patrons-escrocs de caisse d'épargne possédaient toujours un pourcentage important des actions des caisses qu'ils pillaient.

Wall a parlé de son estime personnelle pour l'intelligence des affaires de Keating :

Il me semble que M. Keating, à ma connaissance, est un homme d'affaires très actif et très dynamique depuis treize ans au moins; je ne l'ai connu que superficiellement et de très loin, mais il est clair qu'il n'est ni un feu de paille ni un Don Dixon [le patron qui avait pillé Vernon Savings] (p. 450).

Le second ensemble très embarrassant était celui des excuses pour l'inconduite de Keating. J'ai évoqué un exemple majeur : si Lincoln n'avait cessé de mentir au Bank Board, c'est seulement parce que Keating ne s'était pas personnellement concentré sur la question. Mais l'OE, par la voix de Stewart et de son adjoint Hershkowitz, a défendu Keating par des argumentations plus ambitieuses. Stewart a d'abord proclamé qu'il n'y avait aucune preuve de « risque anormal » à Lincoln Savings (p. 422). En réalité, il n'y avait jamais eu de dossier aussi fourni et précis de « risque anormal » réalisé par une entité du Bank Board dans l'histoire de l'institution que celui qu'avaient établi la FHLBSF et ses experts extérieurs. Dochow venait d'expliquer que Lincoln Savings était criblée de risques anormaux. Nul n'a relevé la contradiction, ni demandé comment les juristes de l'action répressive étaient devenus des experts du risque.

Stewart a trouvé son rythme de croisière en rapportant les conclusions de Sobol :

Quantité de dépositions ont été prises, et les gens ne sont pas d'accord sur les conclusions. Ces dépositions ne me paraissent pas particulièrement étonnantes, ni particulièrement révélatrices d'une activité criminelle, sauf de quelques personnes d'assez bas niveau chez Lincoln (p. 423).

Les dépositions prouvaient en réalité que la caisse s'était livrée à un bourrage massif de dossiers pour tromper les inspecteurs sur l'absence de vérification sérieuse des prêts et investissements.

Elles prouvaient aussi qu'on avait fabriqué des centaines de faux documents et de fausses signatures pour faire croire fallacieusement à l'autorité de contrôle que les centaines de milliards de dollars d'investissements directs avaient été effectués avant l'instauration de la règle sur les investissements. Tout le monde au Bank Board, sauf Stewart et Hershkowitz, avait trouvé cela stupéfiant et révélateur d'une activité criminelle. Mais Stewart a même soutenu que les avocats de Keating pouvaient expliquer par un argument « plausible » pourquoi il pouvait être licite de *fabriquer* des documents et des signatures.

Les dossiers avaient été bourrés de documents falsifiés par des « personnes d'assez bas niveau chez Lincoln » (et chez Arthur Andersen). Mais nul ne croyait que ces secrétaires et professionnels parajuridiques avaient décidé seuls de s'engager dans ces gigantesques activités frauduleuses. Des avocats de tout premier ordre dirigeaient ces deux types d'activités criminelles à partir des services juridiques de Lincoln Savings et d'ACC. Stewart, Dochow, Wall et Martin continuaient de rencontrer ces mêmes avocats afin de négocier la capitulation du Bank Board devant Keating, alors même que le Bank Board avait porté plainte au pénal contre eux. En fait, Stewart avait admis que cette plainte était appropriée. Personne à l'autorité de contrôle ne pensait que ces juristes s'étaient livrés à une fantaisie de leur cru que Keating n'avait nullement ordonnée. De puissants avocats qui obligent des « personnes de bas niveau » à commettre des falsifications sont coupables et méprisables¹.

Mais Stewart a formulé son argument le plus original en faveur de Lincoln Savings quand elle a abordé le sujet des fuites :

Enfin, je suis tout à fait persuadée que Lincoln a été victime de fuites délibérées. Ma recommandation est en grande partie fondée sur cette conviction. La réaction du Bank Board à ce type de situation, quand nous ne pouvons pas prouver que telle personne précise est responsable de ces fuites, devient difficile...

Donc, indirectement, [les recommandations de l'ERC] répondent à ces fuites illégales d'informations et au mal qu'elles ont fait à Lincoln. Tout comme

1. Sur le plan personnel, j'ai goûté l'ironie de la situation quand ces mêmes avocats de Lincoln Savings ont exigé et obtenu du Bank Board qu'il m'exclue de réunions auxquelles j'aurais dû assister.

L'*Affirmative Action* – la discrimination positive – lutte contre la discrimination, ce n'est pas une réponse directe, et pourtant cela paraît une façon juste de traiter le problème que nous avons devant nous (p. 423-424).

C'est peut-être l'analogie la plus brouillonne de l'histoire de la réglementation. Elle n'était pas spontanée. Stewart l'essayait sur d'autres depuis des mois. L'entendre préconiser une « discrimination positive » en faveur de Keating, l'un des êtres humains les plus privilégiés de la planète, était d'une riche ironie. Elle ne se rendait probablement pas compte que c'était un bigot profondément raciste et sexiste et qu'il méprisait plus que tout la discrimination positive (Binstein et Bowden 1993, p. 236, 248, 380).

Indépendamment de l'analogie de Stewart, rien ne prouvait que quiconque à la FHLBSF eût organisé quelque fuite que ce fût, et les fuites les plus récentes ne pouvaient pas venir de la FHLBSF. Comment retirer juridiction à la FHLBSF sur Lincoln Savings aurait-il pu être le remède approprié? Le problème, c'est que personne n'a dit au Bank Board que les fuites ne pouvaient pas être issues de la FHLBSF, même quand Wall a laissé entendre que la FHLBSF était leur source la plus probable (U.S. House Banking Committee 1989, 6, p. 808). Quoi qu'il en soit, c'était Keating et non la presse qui persécutait Lincoln Savings.

Hershkowitz a défendu Keating encore plus vigoureusement. Stewart avait dit que Keating n'était peut-être pas un escroc; que la faute incombait à ses secrétaires. Hershkowitz est allé beaucoup plus loin: il semblait dire que le Bank Board ne devait rien faire à l'égard de Keating, sauf peut-être le féliciter.

Les documents dont nous parlons sont tous des documents traditionnels de la mise en application de la loi. Mais ce n'est pas un cas traditionnel de régulation. La caisse ne fait rien d'illégal; en fait, elle se livre aux types de transaction qui ont été envisagés par le Congrès, et par ce Board, comme orientation générale que pourrait prendre le secteur afin d'accroître ses profits en dehors de ses métiers traditionnels. [...] Les dirigeants [ont] un enjeu personnel dans ces transactions, et ils ont réussi grâce à elles à produire des profits réels, pas des profits sur le papier (p. 432).

C'était une défense extraordinaire de Keating. Même Stewart concédait que Lincoln Savings avait commis des actes illégaux.

Comment un juriste du service de l'application de la loi savait-il que Keating faisait des profits réels alors que les collaborateurs de Dochow avaient trouvé qu'il faisait des pertes réelles? Le Congrès interdisait pratiquement tout investissement direct aux caisses sous charte fédérale. Mais Hershkowitz reflétait probablement avec exactitude ce qui était « envisagé [...] par ce Board ». Wall et Martin pensaient que l'investissement direct « augmenterait... les profits »! L'argument selon lequel Keating ne faisait courir aucun risque à la FSLIC parce qu'il avait « un enjeu personnel dans ces transactions » oubliait que les dirigeants et administrateurs d'une caisse ne sont pas censés avoir d'« enjeu personnel » dans les affaires de leur caisse. Tout enjeu personnel crée un conflit d'intérêts qui viole les règles du Bank Board. Keating avait bel et bien des conflits de ce genre dans plusieurs transactions, qui ont produit de grosses pertes réelles (pas sur le papier). L'inspection de la FHLBSF avait prouvé, et l'OR-POS avait confirmé, que la quasi-totalité des prétendus « profits » de Lincoln Savings étaient des jeux d'écriture et non des profits réels.

Le troisième ensemble de propos gênants était lié à l'adoption d'un raisonnement contraire à la logique. Lincoln Savings allait droit à la faillite, et à une faillite catastrophique, si elle était supervisée de façon traditionnelle. Mais, dans la logique du Bank Board, les pires faiblesses de Keating devenaient des forces. Son style conflictuel, ses abus, son mépris des règles signifiaient que la survie de Lincoln dépendait de la non-intervention de l'autorité de contrôle. Hershkowitz l'expliquait ainsi :

Sur la base de ce que j'ai vu, et je pense en avoir parlé à Kevin [O'Connell], nous sommes tous conscients que, si la caisse reste dans sa situation de supervision actuelle, elle va inévitablement faire faillite. Un établissement qui s'engage dans des transactions à haut risque a besoin d'une supervision supplémentaire, et il lui faut un agent de réglementation qui laisse la direction prendre les décisions managériales. San Francisco a démontré dans le passé, avec cette caisse, qu'il estime son profil actuel de risques et d'actifs de telle nature qu'il ne va pas lui laisser cette autonomie (p. 433).

L'utilisation par Keating du pouvoir politique contre le Bank Board aurait dû être pour lui un problème majeur, mais il est devenu son meilleur atout. L'autorité de contrôle a mis tous ses espoirs dans la puissance politique de Keating: il allait l'utiliser pour obtenir

des pouvoirs publics, au niveau des municipalités et des États, des faveurs propres à revaloriser les investissements immobiliers de Lincoln Savings. Dans cette logique, plus la situation de la caisse se dégradait, plus il était essentiel de laisser Keating à la barre sans l'encombrer de restrictions réglementaires. (Les participants à la réunion ne voyaient pas, bien sûr, que, si Lincoln allait de mal en pis, c'était justement parce que Keating la contrôlait.) Les commentaires de Barclay au Bank Board illustrent chacune de ces idées :

Je crois aussi que Keating est probablement le seul capable de préserver une valeur importante à Lincoln. Je suis convaincu qu'il est – et il nous l'a prouvé – un très bon vendeur, et je suis persuadé que, même s'il dit n'avoir aucune relation politique, il est le seul à pouvoir obtenir certains changements du plan d'occupation des sols nécessaires pour accroître la valeur de biens immobiliers [qui], sans cela, infligeraient des pertes substantielles à la caisse (p. 419).

Barclay est allé encore plus loin environ quinze minutes plus tard, en exprimant son inquiétude au cas où le Bank Board gagnerait son procès répressif contre Lincoln Savings.

Et les risques de... si nous gagnons au tribunal, ce serait que les gens les plus qualifiés pour renforcer et préserver la valeur vont partir et que le coût [pour la] FSLIC serait de loin supérieur (p. 429).

Barclay a formulé la *reductio ad absurdum* : quand la caisse fera faillite, le Bank Board va devoir compter sur le pouvoir politique de Keating pour réduire les pertes. Nul ne s'est demandé *pourquoi* Lincoln Savings faisait faillite si Keating était un promoteur aussi prodigieux et s'il était soutenu par des amis politiques qui lui fournissaient plans d'occupation des sols optimaux et approbations faciles des permis de construire.

Wall et Martin ont voté le retrait de la juridiction de la FHLBSF sur Lincoln Savings. White a voté contre. Toujours aussi peu vigilant, le Bank Board a reçu ce qui a suivi comme un choc : Keating a exigé de lui une reddition encore plus abjecte et l'a menacé de représailles politiques et judiciaires s'il ne capitulait pas sans condition.

WAXMAN : « VOUS AVEZ AMENÉ LE [BANK] BOARD LÀ OÙ VOUS VOULIEZ QU'IL SOIT. »

Par le vote du 5 mai, le Bank Board avait donné à Keating tout ce qu'il voulait. Sa réaction à l'apaisement a été caractéristique : il a encore élevé le niveau de ses exigences. Ses lobbyistes et lui ont contacté certains des Cinq de Keating pour qu'ils fassent pression sur le Bank Board et l'amènent à céder à ses toutes nouvelles revendications.

Une fois la FHLBSF hors jeu, Waxman était sûre du succès total. Elle s'en est vantée dans son mémoire du 10 mai 1988 :

Vous avez amené le Board là où vous vouliez qu'il soit, et vous devriez parvenir demain à un accord qui vous donnera entière satisfaction.

Comme vous le savez, j'ai mis Wall sous pression pour qu'il œuvre à la satisfaction de vos exigences, et il a donné ses instructions à son personnel. Ils savent tous que la réunion de mercredi est cruciale pour leur avenir. S'ils merdent cette fois-ci, c'est fini. Les points que vous devez obtenir demain sont : San Francisco, c'est fini. Il ne peut y avoir aucun suivi de leur inspection (U.S. Senate Committee 1990-1991a, vol. 2, p. 180-181).

Le reste du mémoire prédit (avec exactitude) les détails de la capitulation du Bank Board, qui a été officialisée dix jours plus tard.

Grogan était si excité par la victoire qu'il a dit à un superviseur du CDSL que Keating et Lincoln Savings « obtenaient tout ce qu'ils voulaient du Bank Board » (MDL#OTS-D 11-0553 847). C'est par Grogan et non par le Bank Board que le CDSL a appris la réunion du 5 mai et ses décisions, ce qui ne pouvait évidemment qu'aggraver la fureur du commissaire Crawford contre Wall.

AUTRES HUMILIATIONS

Deux facteurs ont retardé la capitulation du Bank Board devant Lincoln Savings : le désir de Keating d'imposer encore plus de limites à l'autorité de contrôle et le combat d'arrière-garde obstinément mené par O'Connell. Quand le Bank Board a signé l'acte de capitulation, le 20 mai 1988, les faits avaient évolué de façon telle qu'il était certain que la conduite de Wall paraîtrait indéfendable aux yeux

de ses pairs. Le problème central de Wall était clair : Lincoln Savings suivait le modèle classique de la fraude patronale, qui conduisait inévitablement à la faillite. Tout au long des années 1987 et 1988, des dizaines de *high-fliers* avaient été découvertes, malgré l'indulgence. La règle sur la croissance tuait les pyramides de Ponzi, même si l'indulgence et le ralentissement de l'action répressive avaient prolongé leur vie et aggravé leurs pertes.

Le cas des caisses qui avaient essentiellement opté pour les investissements directs était encore plus désespérant. Toutes celles qui avaient investi plus de 10 % de leurs actifs totaux en investissements directs en 1983 (celles que Benston avait portées aux nues) avaient déposé le bilan en 1988. Wall pariait que Lincoln Savings serait la seule survivante.

Avant d'avoir pu parvenir à un accord avec Keating, le Bank Board a dû faire face à toute une vague de critiques concernant sa gestion du dossier Lincoln Savings. L'autorité de contrôle a traité les personnes gênantes de façon révélatrice. Robertson a recommandé la prise de contrôle de Lincoln Savings : peu après, Wall lui a retiré son autorité sur cette caisse. Selby a soutenu la FHLBSF : Barclay lui a interdit de participer à toutes les réunions de l'ERC. La banque de Seattle a soutenu la FHLBSF : elle a été exclue de la réunion du 5 mai, même si la transaction envisageait de transférer Lincoln Savings dans son district.

La SEC a donné raison à la FHLBSF pour de nombreux actes de fraude sur les titres commis par ACC, ils résultaient de la surévaluation de ses actifs par Lincoln Savings. Elle a aussi constaté qu'ACC/Lincoln Savings et leur nouveau cabinet d'audit extérieur Arthur Young étaient si peu coopératifs qu'elle était obligée d'ouvrir une enquête officielle. (Au même moment, Dochow assurait au Bank Board que Keating avait tourné la page et se comportait désormais en bon citoyen respectueux des réglementations.) Donc, la SEC, naturellement, n'a pas été informée de la réunion du Bank Board ni des accords prévus avec Keating, même s'ils fragilisaient manifestement le procès qu'elle avait engagé contre ACC pour fraude sur les titres. Le CDSL soutenait les décisions de la FHLBSF : il a été exclu de la réunion du 5 mai. L'ERC a néanmoins dit au Bank Board que le CDSL était hostile aux accords proposés, tout en ajoutant que son point de vue avait peu de poids parce qu'il était influencé par la FHLBSF. (Oui, le CDSL avait écouté nos arguments et ceux

de Dochow et Stewart. Et il était d'accord avec nous. Ce n'était pas une raison pour discréditer ses opinions, sauf si Dochow voyait la FHLBSF comme un agent infectieux.)

L'ERC n'a pas informé le Bank Board que l'« examen par les pairs » de la FHLBSF avait condamné le retrait de sa juridiction par le Bank Board. Puis, entre le 5 et le 20 mai, le département de la Justice, qui (en raison de contraintes de ressources) avait d'abord indiqué qu'il ne donnerait pas suite aux plaintes au pénal de la FHLBSF, a informé le Bank Board qu'il avait commencé une enquête. O'Connell a fait un ultime effort passionné pour convaincre Dochow de ne pas signer les accords. Mais son plaidoyer n'a eu qu'un seul effet : convaincre Dochow qu'il fallait considérablement limiter le rôle d'O'Connell dans l'inspection.

Le pari de Wall et de Martin était devenu un acte de désespoir. Si Keating se révélait être un escroc, tout le monde aurait de bonnes raisons de dire, preuves à l'appui, que nous avions prévenu le Bank Board de ne pas capituler. Dochow avait un problème du même ordre. Après avoir écarté les requêtes d'O'Connell, il a adressé la sienne à Keating, par l'intermédiaire des avocats de celui-ci. Leurs notes montrent qu'il reconnaissait l'existence d'énormes failles dans les accords, qui permettaient à Keating d'accroître considérablement les prises de risque de Lincoln Savings. Dochow a dit aux avocats de Keating qu'il jouait sa réputation sur la conviction que Keating n'exploiterait pas ces failles. Se mettre ainsi à la merci de Keating était incroyable. Malheureusement, en même temps que sa réputation personnelle, Dochow mettait à la merci de Keating le Trésor public. Soulignons, là encore, que les grands responsables de ce scandale sont ceux qui lui ont donné la directive d'apaiser Keating (et l'administration qui les a nommés).

LES ACTES DE LA CAPITULATION

Les accords signés étaient bien sûr sans précédent. C'est la seule et unique fois dans l'histoire qu'une autorité de réglementation financière a accepté ce qui revenait, en substance, à une injonction *cease and desist contre elle-même* (un engagement de cesser ses pratiques et de ne pas les reprendre), et a autorisé un établissement à poursuivre voire à aggraver ces infractions. Le Bank Board n'a obtenu aucune

restriction sérieuse sur Lincoln Savings. En fait, il a capitulé sans condition et payé des réparations (la discrimination positive, dans le langage de Stewart).

Trois documents ont été signés le 20 mai 1988. Le Bank Board a fini par donner copie de deux d'entre eux au CDSL, qui nous les a transmis. Le troisième n'était connu que de quelques personnes au siège central (et chez Lincoln Savings). Le Bank Board obtenait deux choses dans cet accord. ACC acceptait de contribuer à hauteur de 10 millions de dollars à une augmentation de capital de Lincoln Savings, et Lincoln Savings d'effectuer un nombre relativement réduit d'ajustements comptables qui auraient pour effet de réduire son capital. La mauvaise nouvelle, qui n'était pas dans l'accord, était qu'ACC et la famille de Keating avaient pris environ 120 millions de dollars à Lincoln Savings et à ACC pendant le laps de temps où le Bank Board avait interdit à la FHLBSF d'inspecter ou de superviser la caisse. En rendant 10 millions de dollars, Keating pouvait en conserver plus de 100 millions. L'accord autorisait Lincoln Savings à « dés »-ajuster ses comptes pour « dés »-inscrire la perte de capital si ses comptables l'acceptaient, et le Bank Board savait bien qu'Arthur Young pensait, avec Keating, qu'il ne fallait pas effectuer ces ajustements.

Il est triste de constater que le troisième « avantage » obtenu par le Bank Board aux termes de l'accord n'en était pas un puisqu'il s'agissait du droit d'inspecter Lincoln Savings. Le Bank Board avait le droit absolu d'inspecter n'importe quelle caisse d'épargne, et, je l'ai dit, Lincoln Savings ne pouvait faire interdire son inspection par un tribunal. L'accord contenait plusieurs autres concessions illusoire de ce type où Lincoln Savings acceptait de ne pas faire des choses qui lui étaient interdites par la loi.

Le protocole d'accord (PA) a été le premier accord jamais conclu par une autorité de contrôle où elle a consenti de fait à une injonction *cease and desist* contre ses propres pouvoirs de supervision. N'oublions pas que l'ORPOS et la SEC avaient confirmé l'exactitude de l'inspection de la FHLBSF. Le Bank Board acceptait néanmoins de ne pouvoir utiliser cette inspection à l'appui d'aucune action en justice contre Lincoln Savings, ACC ou n'importe lequel de leurs responsables. Plus grave : dans une section rédigée en termes très généraux, il acceptait de ne pouvoir engager aucune action répressive contre ces entités, même s'il constatait indépendamment des

violations sur les points critiqués par les inspecteurs de la FHLBSF. Il acceptait de retirer juridiction à la FHLBSF sur Lincoln Savings et d'interdire à son personnel toute inspection. Il acceptait aussi de limiter ses pouvoirs de mener des actions répressives sans rapport avec les constats de FHLBSF. Le PA allait jusqu'à autoriser Lincoln Savings à étendre ses investissements directs sur des modes qui, sans ce texte, auraient été illégaux.

Keating a reçu davantage du PA qu'il n'avait tenté d'obtenir par le subterfuge de Henkel ou la pression politique des Cinq de Keating. Henkel et les Cinq de Keating ne lui auraient assuré une immunité que pour les violations déjà commises par Lincoln Savings. Le PA lui apportait plus que cette immunité, il autorisait aussi Lincoln à accroître ses investissements directs en toute impunité. Le Bank Board n'a jamais mené d'action répressive contre Lincoln Savings pour avoir violé la règle de l'investissement direct malgré la confirmation par l'ORPOS du travail des inspecteurs de la FHLBSF et malgré la découverte par Sobol d'une vaste fraude conçue pour donner à ces investissements l'apparence de la légalité. La pression politique a fini par payer le 20 mai 1988. Ce PA était un vrai désastre.

C'est le troisième accord qui a suscité le plus de colère parce qu'il incarnait le mieux l'essence de la capitulation de l'institution. Il s'agissait du document qu'on avait caché au CDSL. Stewart, sur ordre du Bank Board et à la demande des avocats de Keating, avait signé une lettre d'accompagnement précisant que le Bank Board n'avait « actuellement aucune intention » de faire des renvois au département de la Justice et à la SEC. Là encore, bien que ce soit Stewart qui ait recommandé l'envoi de cette lettre et l'ait rédigée, c'est Wall et Martin qui en sont responsables. Même si le Bank Board n'avait pas signé cette lettre d'accompagnement, il aurait été extrêmement réticent à effectuer de nouveaux renvois en justice contre Keating. Ce document a donc probablement eu peu d'effets concrets, mais il est devenu un sujet explosif dans l'enquête de 1989 du Comité des opérations bancaires de la Chambre sur la faillite de Lincoln Savings.

LA FÊTE DE LA VICTOIRE DE KEATING

Les mémoires que j'ai cités le montrent : Keating avait obtenu tout ce qu'il souhaitait du Bank Board. Mais la meilleure preuve du bonheur intense que lui apportait cet accord a été la fête qu'il a organisée le jour où le Bank Board l'a signé, le 20 mai 1988. Keating, le militant antipornographie, a célébré la capitulation de Wall par une orgie débridée où il a scotché ensemble des hommes et des femmes face à face et versé du Dom Pérignon sur les corsages des dames. Pour faire bonne mesure, les joyeux fêtards ont jeté un ordinateur par la fenêtre (Binstein et Bowden 1993, p. 71-72). L'humiliation du Bank Board était totale, mais elle était loin d'être achevée.

LA MASCARADE ÉCHOUE : L'INSPECTION DE LINCOLN SAVINGS PAR LE BANK BOARD EN 1988

La fête de Keating était énorme parce que sa victoire sur le Bank Board était totale. Les accords compliquaient la tâche des inspecteurs puisqu'ils entravaient les pouvoirs normaux du Bank Board en matière d'inspection, de supervision et d'application de la loi. Ils rendaient aussi plus cruciales la rapidité et l'efficacité de l'inspection, puisqu'ils autorisaient Lincoln Savings à faire de nouveaux investissements à haut risque qui auraient été illégaux sans cette entente. Lincoln a continué à croître rapidement et à diriger pratiquement tous ses investissements dans des actifs ultrarisqués. Plus grave : elle les effectuait dans des transactions frauduleuses.

Le Bank Board se trouvait tenu de faire ce qu'il n'avait jamais fait : organiser une inspection. Il ne pouvait s'appuyer que sur les FHLB, ce qui posait de nombreux problèmes à Dochow. Aucun inspecteur de la FHLBSF n'était autorisé à inspecter Lincoln. Quant à la FHLB-Dallas, son équipe était submergée par les dossiers de patrons-escrocs locaux à traiter. Restaient les dix autres districts, Dochow a créé une équipe issue de neuf d'entre eux. Il a eu du mal à la réunir, bien sûr, et le temps passait. Quand l'inspection a enfin commencé, au milieu de l'année 1988, aucune équipe d'inspection complète du Bank Board n'avait été sur site depuis un an et demi. Évidemment, Lincoln Savings avait mis à profit cette période pour frauder.

Les patrons-escrocs adeptes des investissements directs et des prêts ADC se trouvaient tous dans les États qui avaient le plus déréglementé. Autant dire que les inspecteurs et superviseurs de la FHLBSF et de la FHLB-Dallas étaient les plus expérimentés, et de loin, pour évaluer ce type de fraude. La FHLBSF en savait beaucoup plus sur les patrons fraudeurs qui optaient pour les investissements directs parce que seule la Californie autorisait ses caisses d'épargne à leur consacrer 100 % de leurs actifs. Donc, dans leur écrasante majorité, les nouveaux entrants qui avaient l'intention de faire des investissements directs leur principal mécanisme de fraude sollicitaient des chartes californiennes. En excluant les personnels de Dallas et de San Francisco, Dochow avait éliminé la plupart de ces experts. Or Lincoln Savings était, de notoriété publique, la caisse d'épargne la plus complexe du pays, donc l'expertise était cruciale.

En sélectionnant le groupe de direction de l'inspection, Dochow a exacerbé ce problème de compétence. Il ne pouvait pas corriger cette inexpérience en allant chercher d'ex-collègues à l'Office of the Comptroller of the Currency : les banques d'envergure nationale ont interdiction de faire des investissements directs. Dochow a choisi Steven Scott de la Seattle Bank pour diriger l'équipe d'inspection, même s'il n'avait jamais mené une inspection de l'OTS (Office of Thrift Supervision) et s'il n'avait pas l'expérience du type d'actif dans lequel investissait Lincoln Savings. Un inspecteur de la banque de Pittsburgh a été chargé d'étudier le parc immobilier de Lincoln Savings (qui constituait environ 80 % de ses actifs totaux) et un inspecteur de la banque d'Indianapolis d'examiner son portefeuille d'obligations pourries d'un milliard de dollars. Ces inspecteurs de Pittsburgh et d'Indianapolis étaient si jeunes que je ne donnerai pas leur nom. Ils n'avaient aucune expérience des prêts ADC complexes, des investissements directs, des obligations pourries ni des fraudes. La responsabilité de leurs erreurs incombe à Dochow (ou à Wall et à Martin).

Scott était un choix malheureux. Comme Dochow et Keating, c'était un personnage tiré à quatre épingles qui se croyait très habile en matière de finance. La proie la plus facile pour un escroc. Un incident me l'a bien fait comprendre. Quand les fraudes massives de Keating ont été entièrement révélées (pas grâce à Scott), Scott nous a rencontrés, Patriarca et moi, pour nous expliquer dans quelle situation se trouvait Lincoln Savings : le Bank Board était sur le point de rendre à

la FHLBSF sa juridiction sur la caisse. Il nous a décrit d'un ton neutre une fraude après l'autre. Au déjeuner, il a changé de sujet et nous a expliqué très longuement, avec une vraie passion, à quel point le jet privé de Keating était merveilleux. Il avait l'un des meilleurs systèmes de sonorisation qu'il eût jamais entendus. Les lambris étaient riches et de bon goût, les sièges luxueux et confortables. Keating avait un goût exquis. Scott était si captivé par son récit qu'il n'a pas remarqué que Mike et moi le regardions avec horreur. Il n'a toujours pas perdu sa vive admiration pour Keating.

Scott avait manifesté cette admiration si ouvertement pendant l'inspection de 1988 qu'il avait provoqué une révolte parmi les autres inspecteurs, ceux de l'État comme les fédéraux. David Riley, un inspecteur de la FHLB-Atlanta, a indiqué dans son témoignage les instructions qu'il avait données aux nouveaux inspecteurs à leur arrivée à Phoenix (Lincoln Savings est une caisse californienne, mais tous ses dirigeants et ses archives se trouvaient à Phoenix, d'où Keating dirigeait ACC):

Scott [...] a annoncé aux inspecteurs que l'inspection de Lincoln partirait d'une page blanche. Il a dit qu'il ne nous donnerait pas copie du rapport d'inspection précédent. Il a ajouté qu'on ne nous laisserait pas accéder librement aux bureaux ni aux salariés d'ACC et de Lincoln et qu'on ne nous permettrait généralement pas d'avoir accès aux documents originaux. Toutes les questions ou demandes devaient être adressées à Tim Kruckeberg d'ACC/Lincoln [...]. Scott nous a expressément interdit l'accès du bâtiment principal du siège central d'ACC, où se trouvaient les bureaux de M. Charles Keating, le président du conseil d'administration d'ACC, et des autres hauts responsables. Steve a dit aussi que tout inspecteur qui avait des préjugés contre Lincoln pouvait rentrer chez lui (U.S. House Banking Committee 1989, 3, p. 513-514).

Riley a ajouté dans son témoignage que toutes ces restrictions étaient sans précédent et compromettaient l'exactitude de l'inspection (*ibid.*, p. 514). La révolte du personnel et les protestations du CDSL ont fini par amener Dochow à alléger – mais non à supprimer – ces limites. Outre ces contraintes générales, Scott a imposé à Riley des restrictions supplémentaires et nuisibles. Riley en a conclu qu'elles visaient à atténuer la critique de la qualité des actifs de Lincoln Savings et de ses pratiques managériales abusives. Plusieurs inspecteurs d'autres FHLB et lui-même se sont plaints à Scott : sans résultat.

Ils se sont plaints aussi auprès de hauts responsables de leur FHLB et on leur a dit d'ouvrir un dossier sur ces problèmes (*ibid.*, p. 514-517). La révolte a pris tant d'ampleur que Dochow a dû se rendre à Phoenix pour garantir aux équipes d'inspection qu'il ne cherchait pas à blanchir Lincoln.

La FHLBSF a appris par plusieurs FHLB et par le CDSL que l'inspection de 1988 avait été une pure mascarade, une opération de blanchiment. Scott avait expliqué aux nouveaux inspecteurs, nous a-t-on dit, que les managers de ACC/Lincoln Savings étaient si brillants qu'ils boxaient dans une autre catégorie que le Bank Board. Mais voici sa déclaration la plus perturbante: il n'y avait pas de quoi s'inquiéter parce que Keating et ses lieutenants étaient si malins qu'ils pouvaient empêcher les pertes même quand ils faisaient de mauvais investissements (U.S. House Banking Committee 1989, 3, p. 64). Propos manifestement troublant pour qui craignait une opération de blanchiment, mais aussi étrange en soi. D'autant plus que ces managers de Lincoln Savings et d'ACC étaient, pour la plupart, des diplômés inexpérimentés d'écoles de second et troisième ordre. Keating embauchait délibérément des « oui-patron », des naïfs (Black 2001, Binstein et Bowden 1993, p. 163).

Mais recruter les gens sur la faiblesse de leur sens moral n'était pas sans risque: ils pouvaient eux aussi se mettre à voler Lincoln Savings. On a vu clairement l'audace de Keating quand il a chargé Mark Sauter, le directeur du respect des réglementations chez Lincoln Savings, de bourrer des dossiers et de fabriquer des documents. Mais Sauter avait aussi détourné des fonds de Lincoln Savings et Keating a fini par le découvrir. Ce qui lui a posé un sérieux problème. Il devait licencier Sauter, mais, s'il le faisait, Sauter allait conclure un accord avec les procureurs qui menaient l'enquête sur l'affaire des faux et du bourrage des dossiers. Il plaiderait coupable de ces crimes et révélerait qu'il avait commis ces fraudes sur ordre de ses supérieurs. Cette révélation allait mettre en danger Keating, mais aussi embarrasser le Bank Board et donner raison à la FHLBSF. La presse et le Congrès mettraient le Bank Board sous pression pour qu'il chasse Keating et nettoie les écuries d'Augias.

La réponse de Keating au problème des faux documents a été de fabriquer deux autres faux. Il a repris la stratégie qu'il avait utilisée avec la lettre de démission d'Arthur Andersen en écrivant un courrier à Dochow et en y joignant une lettre que lui, Keating, aurait reçue

de Sauter. La lettre de Sauter annonçait sa démission. L'intéressé y expliquait qu'il était très désireux de travailler avec les agents de l'autorité de réglementation pour démontrer qu'une caisse d'épargne dynamique pouvait être simultanément innovante et parfaite citoyenne. La lettre continuait par un éloge de la brillante intelligence, du sens moral, etc., de Keating. Sauter expliquait ensuite qu'il démissionnait parce qu'il s'était persuadé que la FHLBSF et Gray menaient une vendetta contre Keating et étaient déterminés à le détruire. La lettre de Keating à Dochow expliquait que la démission de Sauter, qualifiée de gâchis, était due à l'agressivité de certains fonctionnaires qui avaient poussé ce jeune homme brillant au désespoir et lui avaient fait perdre confiance dans son propre gouvernement. Dochow et Stewart n'ont pas cherché à vérifier pourquoi Sauter avait vraiment démissionné. Ils ont vu dans la lettre de Keating une preuve supplémentaire des exactions de la FHLBSF. Une fois de plus, l'effronterie de Keating emportait l'adhésion de ces deux crédules. Sauter finirait par plaider coupable des crimes qui lui étaient reprochés dans les renvois au pénal de la FHLBSF: bourrage de dossiers et fabrication de documents, mais à cette date Lincoln Savings n'existait déjà plus.

L'association d'inspecteurs inexpérimentés et d'un superviseur favorable à Keating a produit une inspection qui n'a trouvé que des pertes mineures chez Lincoln Savings. La caisse était insolvable d'environ 3 milliards de dollars à la fin de l'été 1988, mais les inspecteurs fédéraux n'avaient pas repéré plus de 10 millions de dollars de pertes immobilières (et peut-être 5 millions seulement) lors de ce qui devait être leur dernière semaine sur site (U.S. House Banking Committee 1989, 3, p. 16).

Pensons à ce qui se serait passé si l'inspection n'avait vraiment trouvé que des pertes mineures chez Lincoln Savings. Le Bank Board aurait implicitement confirmé que Lincoln était rentable et avait plus de fonds propres que le niveau obligatoire. Dans ces conditions, Keating aurait eu droit de croître davantage et aurait pu changer de district de FHLB en achetant une autre caisse d'épargne. Le taux de croissance de Lincoln Savings aurait augmenté, et tous ses nouveaux investissements auraient été dirigés vers des actifs à haut risque (et pratiquement tous auraient été frauduleux). La caisse aurait crû d'environ 1,25 milliard de dollars la première année et d'un montant supérieur chaque année où elle serait restée ouverte. Elle aurait perdu

plus que ce montant chaque année, car les constructions immobilières qu'elle aurait financées auraient aggravé l'engorgement du marché, donc accentué les pertes sur son parc immobilier existant. Les pertes de tous les autres propriétaires de biens immobiliers en Arizona se seraient aggravées elles aussi. Lincoln Savings et les élus qui étaient intervenus en sa faveur se seraient vus confortés par la tournure des événements. Il aurait été bien plus facile à Keating d'avoir des soutiens en cas de problèmes découverts par de futures inspections. La FHLBSF aurait été complètement discréditée, et d'autres patrons-escrocs auraient imité avec succès les tactiques de Keating pour échapper à sa juridiction. Leurs homologues d'autres districts de FHLB auraient suivi la même stratégie. Keating aurait corrompu l'ensemble du système des FHLB. Les résultats auraient été catastrophiques.

« PRENDRE À LA GORGE »

Comme lors de l'échec fortuit de la tentative de l'administration Reagan de donner à Keating le contrôle du Bank Board en y nommant Henkel et Benston, le pays a eu de la chance. Une fois de plus, des fonctionnaires efficaces ont joué un rôle clé. Keating était à quelques jours de son plus grand triomphe – une inspection du Bank Board avait « prouvé » qu'il dirigeait une caisse de très bonne qualité – quand il a été abattu en plein vol par le CDSL (Crawford, son adjoint et successeur Bill Davis, Gene Stelzer et Dick Newsom), O'Connell, Smuzynski et deux inspecteurs de la FHLB-Chicago, John Meek et Alex Barabolak. D'autres ont eu aussi le mérite de lutter courageusement contre les initiatives de Scott, mais ils n'étaient pas en position de porter un coup décisif.

L'acteur essentiel a été Crawford. La FHLBSF avait recommandé au Bank Board d'inspecter Lincoln Savings et sa holding mère au sujet de l'accord de partage des impôts et des transactions suspectes qui métamorphosaient les pertes découvertes par la FHLBSF en prétendues « ventes » immobilières extrêmement rentables. Le Bank Board n'avait évidemment suivi aucune de ces recommandations. (Si nous avions été plus intelligents, nous lui aurions conseillé de ne pas enquêter sur ces sujets.) Plus tard, Crawford a dit à Dochow que l'accord de partage sentait le roussi et qu'il fallait l'examiner. Avec la révolte (soutenue par Crawford) contre l'opération de blanchiment

à Lincoln, Dochow a pensé utile de se montrer réactif à cette recommandation et d'y répondre positivement.

En août 1988, les comptables de l'ORPOS ont donc pu étudier l'impact de l'accord de partage sur Lincoln Savings (c'est ce qu'aurait fait l'inspection de terrain de septembre 1987 si elle n'avait pas été annulée). Ils ont découvert que Lincoln Savings avait envoyé 94 millions de dollars en cash à ACC (la holding mère), en s'y prétendant obligée par cet accord de partage des impôts².

La fraude du partage des impôts reposait sur un système de «*cash for trash*» qui muait des pertes réelles en pseudo-profits. Les « profits » étaient si importants que l'accord de partage des impôts exigeait que Lincoln Savings paie ces 94 millions de dollars à ACC. Mais ACC ne devait aucun impôt, et il était donc illégal pour Lincoln Savings de consentir ce qui était, au fond, un prêt non garanti de 94 millions de dollars à sa société mère. C'était illégal indépendamment de la situation financière de la société mère. Étant donné l'état des finances d'ACC, le résultat était, qui plus est, désastreux.

2. Les accords de partage des impôts constituent un moyen normal et courant de réduire les coûts du respect des lois fiscales. La société mère et ses filiales remplissent une déclaration d'impôt commune pour l'ensemble du groupe et chacun accepte de payer sa part respective de l'impôt total. Mais ce qui était courant chez Lincoln Savings et ACC, c'était bien sûr de transformer cet usage courant en nouvelle occasion de frauder, et l'accord de partage des impôts n'a pas fait exception. En l'occurrence, la victime était la FHLBSF (et, à travers elle, le contribuable). Pour des raisons évidentes, une caisse d'épargne ou une banque n'a pas le droit de consentir des prêts à sa société mère. Dans le contexte du partage des impôts, cela signifie qu'une caisse ne peut pas envoyer de liquidités à sa société mère pour des impôts qui ne sont pas immédiatement payables à l'IRS. Lincoln Savings avait de gros reports prospectifs de pertes nettes d'exploitation. Elle pouvait donc compenser ses revenus courants et réduire considérablement ses impôts. ACC/Lincoln Savings avait soumis un projet d'accord de partage des impôts qui aurait obligé Lincoln, chaque fois qu'elle faisait des profits, à envoyer des liquidités à la société mère pour régler des impôts qui n'étaient pas payables immédiatement (et qui peut-être ne le seraient jamais). Les analystes de la FHLBSF ont examiné l'accord et informé ACC/Lincoln Savings que cette disposition était inacceptable pour ces raisons-là. ACC/Lincoln Savings a répondu que l'accord avait été reformulé et la disposition supprimée pour répondre aux préoccupations de la FHLBSF. En fait, le groupe lui avait substitué une phrase en jargon fiscal autorisant les mêmes paiements, tout en assurant à la FHLBSF, dans sa lettre d'accompagnement, qu'ils étaient désormais interdits dans la formulation revue. Cette ruse a réussi. Les analystes de la FHLBSF n'ont pas compris que la phrase en jargon fiscal aurait l'effet opposé à celui qu'on lui prêtait. (La formulation ne relevait pas du service juridique, donc mon prédécesseur ne l'avait pas examinée.) La Resolution Trust Corporation (RTC), l'autorité qui a succédé à la FSLIC, a plus tard porté plainte contre ACC, au motif que ces indications mensongères constituaient une fraude.

Ce fut une catastrophe personnelle pour Dochow. Keating lui avait personnellement garanti qu'il ne prenait pas un centime à Lincoln Savings, et c'est pour cette raison que Dochow avait toujours rejeté les critiques contre les rémunérations outrancières de Keating (et de ses parents), ainsi que son népotisme débridé. Sur une base autonome (c'est-à-dire sans Lincoln Savings), ACC était depuis longtemps insolvable. Elle ne pouvait donc pas rembourser Lincoln. Il était clair aussi que, même s'il le pouvait, Keating ne rembourserait jamais Lincoln. Évidemment, ACC n'avait signé aucune reconnaissance de dette de 94 millions de dollars à Lincoln Savings : le Bank Board avait une nouvelle preuve qu'ACC commettait une fraude sur les titres quand elle vendit des obligations pourries sans valeur à des veuves et des actions au grand public.

De fait, maintenant que Dochow savait qu'ACC pillait Lincoln Savings à travers les versements du partage des impôts, il lui fallait ordonner l'arrêt immédiat de tout nouveau paiement à ACC. Il l'a fait le 6 septembre 1988 (le plus beau cadeau d'anniversaire que j'ai reçu cette année-là). ACC n'avait que deux sources de cash-flow : les paiements de partage des impôts et les ventes d'obligation pourries aux veuves. Ses activités accumulaient les pertes à un rythme prodigieux, essentiellement en raison des salaires outranciers qu'elle versait à Keating et à ses parents. Le Bank Board savait qu'en arrêtant les paiements du partage des impôts, il allait amener ACC à accélérer considérablement la spoliation des veuves en question.

Il savait aussi qu'ACC finirait par faire faillite et ferait perdre à des milliers de veuves des centaines de millions de dollars. L'obscurité de la crise des caisses d'épargne se muerait alors en scandale politique. Pour la première fois, il y aurait des victimes humaines identifiables. Nous entrons en empathie avec des individus, pas avec des chiffres. Ces victimes auraient des visages – des visages de grand-mère. Il y avait des dizaines de milliers de victimes âgées, et aussi « des gens pleins aux as », comme la multitude de cabinets d'avocats et les trois cabinets d'audit membres des Huit Grands qui avaient aidé Keating à piller Lincoln Savings. Il y aurait donc des avocats de plaignants privés et des auditions au Congrès. Avocats et collaborateurs techniques du Congrès allaient chercher des victimes avenantes, s'exprimant bien et racontant des histoires à fendre le cœur. Wall avait lui-même travaillé assez longtemps au Congrès pour savoir ce qui l'attendait. Mais il ne pouvait pas connaître les cas particuliers, par exemple

le vieil homme qui s'était suicidé en apprenant qu'il avait perdu l'épargne de sa vie. Ou la mère qui avait dit au vendeur d'obligations de Keating qu'elle investissait ses économies pour pouvoir réunir, grâce aux intérêts perçus, l'apport personnel nécessaire à l'achat d'un véhicule accessible en fauteuil roulant pour sa fille, qui avait subi « des lésions catastrophiques au tronc cérébral » (U.S. House Banking Committee 1989, 4, p. 141).

Un jeune homme (si poli, et si soigné) lui avait expliqué pourquoi elle devait investir toutes ses économies dans les obligations pourries d'ACC. Ce jeune vendeur d'obligations avait gagné une très belle prime et un tee-shirt "*Bond for Glory*"³. Peut-être avait-il eu assez de décence pour éviter de railler ses victimes lors des sketches de Noël d'ACC, où l'on se moquait des vieux qui effectuaient, comme l'avait laissé entendre publiquement un expert, « le pire » investissement des États-Unis (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 471). Soyons justes : ces vendeurs d'obligations étaient si jeunes et si peu qualifiés que certains ont eux-mêmes acheté des obligations d'ACC. C'était Keating qui avait mis en place le mécanisme et faisait pression sur ses collaborateurs pour maximiser le pillage des veuves. Le coupable, c'est lui. Les efforts de ses défenseurs pour l'excuser au motif qu'il ne vendait pas lui-même les titres, mais faisait effectuer les ventes frauduleuses par des jeunes gens crédules étaient absurdes (Fischel 1995 ; Black 2001). Cet argument n'atténue pas, mais au contraire aggrave sa culpabilité morale, et aussi sa lâcheté, parce qu'il a transformé ces jeunes (d'une façon qui leur a sûrement fait du mal) en arme contre des veuves.

Avec l'accord de partage des impôts, Lincoln Savings avait consenti un prêt illégal de 94 millions de dollars qui ne pouvait manifestement pas être remboursé et ne le serait pas. La caisse devait donc reconnaître une perte de 94 millions de dollars, et dans ces conditions elle ne satisferait plus ses obligations de valeur nette. En empêchant la visite de terrain, Keating avait échappé à l'ordre de la FHLBSF interdisant à Lincoln Savings de payer des dividendes à ACC. Celle-ci avait spolié Lincoln de 94 millions de dollars, et le gros de ce pillage était intervenu après le vote du Competitive Equality Banking Act (CEBA), en août 1987, qui avait rendu à Wall la capacité de fermer Lincoln.

3. Jeu de mots entre *bond*, « obligation », et *bound – bound for glory* signifie « en route pour la gloire » [NdT].

Dochow le savait : ce n'était que le début des mauvaises nouvelles. Il était plus que méfiant quand Lincoln Savings prétendait avoir vendu des biens immobiliers avec un profit considérable sur un marché saturé. Puisque la FHLBSF avait montré que l'immobilier provoquait de grosses pertes, tout indiquait que les prétendus profits devaient être fictifs et que les transactions étaient des arnaques "*cash for trash*". S'il s'agissait d'arnaques, les 94 millions de dollars étaient loin de rendre compte de l'envergure réelle des pertes. Pour devoir 94 millions de dollars au fisc, Lincoln Savings devait avoir fait environ 300 millions de dollars de profits. Si ces profits étaient fictifs, Lincoln Savings allait devoir faire passer de profits à pertes plus de 200 millions de dollars de revenu, et dans ce cas l'insolvabilité de la caisse serait totale. Même le chiffre de 200 millions de dollars ne représentait pas l'ensemble des pertes auxquelles était exposée Lincoln Savings. Dans une transaction *cash for trash*, le montant de *cash* que prêtait la caisse était plusieurs fois supérieur au profit fictif. Donc Lincoln Savings pouvait très bien avoir des pertes de l'ordre de 500 millions de dollars. Tous les emprunteurs étaient en défaut de paiement.

Dochow devait aussi avoir à l'esprit notre avertissement : les PDG qui mentent à l'autorité de contrôle sur un point mentent probablement sur bien d'autres points. Les experts de Kenneth Leventhal, spécialistes de l'immobilier, ont fini par publier un rapport précisant que toutes les transactions de Lincoln Savings qu'ils avaient examinées étaient frauduleuses et que « Lincoln fabriquait des profits en distribuant son argent » (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 298).

Dochow était confronté à une crise dans son inspection. Ses inspecteurs n'avaient trouvé de pertes dans aucune des transactions qui constituaient probablement des *cash for trash*. En fait, l'inspection de 1988 n'avait pas vu que ces affaires, au premier coup d'œil, donnaient tous les indices d'une arnaque de type *cash for trash*. Le lien entre ces transactions et l'accord de partage des impôts lui avait échappé. L'inspection était critiquée, présentée comme un blanchiment, et Dochow avait choisi personnellement tous les responsables qui l'avaient menée.

Dochow a estimé qu'il lui fallait suivre le conseil de la FHLBSF et du CDSL : inspecter ACC. En fait, le CDSL, malgré ses ressources très limitées, l'avait informé qu'il allait inspecter ACC. O'Connell a été chargé de recruter l'équipe d'inspection. Il venait de la FHLB-Chicago et il connaissait un spécialiste de l'inspection des holdings,

Alex Barabolak. Barabolak a pris comme adjoint le mal nommé John Meek⁴. Ensemble, ils ont conduit une équipe d'inspection qui découvrait et prouvait de nouveaux abus, dont beaucoup étaient criminels. Barabolak a fait son rapport directement à O'Connell et non à Scott. Barabolak et Meek savaient qu'ils étaient confrontés à un patron-escroc. Mais ils restaient calmes, professionnels et insistants. Keating et ses troupes, qui ne tarissaient pas d'éloges sur Scott et Dochow, ont vite exhalé leur rage contre Barabolak et Meek.

L'arrivée des inspecteurs de Chicago a donné au CDSL la liberté d'inspecter Lincoln Savings. Les instructions de Crawford à son équipe étaient claires: prendre la caisse «à la gorge» (U.S. House Banking Committee 1989, 3, p. 56). Gene Stelzer et Richard Newsom ont été lâchés sur Keating. Dix jours plus tard, ils avaient trouvé trois fois plus de pertes que l'inspection de Scott (*ibid.*, 3, p. 16, 269). Leurs conclusions étaient bien documentées, et les réponses et réactions de la caisse aggravaient souvent son cas. Newsom était un vrai Columbo. Il était particulièrement horripilant pour Keating, toujours élégant, d'être pris à partie par ce personnage négligé qui s'avérait aussi ultra-intelligent, tenace, intrépide et extrêmement compétent. En un mois, Newsom a repéré plus de 50 millions de dollars de pertes – plus de cinq fois ce qu'avait vu l'équipe de Scott (*ibid.*, 3, p. 271).

Dans un discours prononcé à Berlin en 1963, le président Kennedy a déclaré: «Dante a dit un jour que les pires brasières des Enfers sont réservés à ceux qui, en temps de crise morale, gardent leur neutralité⁵.» Le Bank Board aurait dû y penser, tout comme il aurait dû savoir que Lincoln Savings était une caisse à patron-escroc avant de capituler si abjectement devant Keating en mai 1988. Début septembre 1988, le Bank Board savait sans l'ombre d'un doute que Lincoln Savings et ACC étaient insolubles au dernier degré, que Keating dirigeait une énorme fraude patronale et qu'ACC ciblait les veuves et leur vendait frauduleusement des obligations pourries sans valeur. Le Bank Board avait clairement autorité pour arrêter ces

ventes. Le CDSL, Barabolak, Meek et bien d'autres sur le terrain lui recommandaient de le faire immédiatement et suppliaient les hauts responsables du Bank Board de passer à l'action (U.S. House Banking Committee, 1989, 3, p. 57).

Mais le Bank Board n'a rien fait pour arrêter ni même ralentir les ventes, ou pour avertir les veuves. Le CDSL a fait ce qu'il a pu en ordonnant à Lincoln Savings de ne pas vendre les obligations pourries d'ACC, et en sollicitant d'urgence un changement de la législation de l'État qui l'autoriserait à mettre sous tutelle une caisse sous charte californienne se livrant à de graves violations de la loi ou de la sécurité, même si l'on n'avait pas encore prouvé qu'elle était insolvable. Le CDSL a fait savoir à Wall que, si la loi était votée, il fermerait Lincoln immédiatement.

Wall et Martin étaient confrontés au déshonneur s'ils arrêtaient les ventes d'obligations pourries d'ACC: ces ventes aux veuves constituaient une pyramide de Ponzi, ACC était insolvable et perdait de l'argent. Si le Bank Board arrêtrait les ventes, ACC ferait faillite en quelques semaines. Elle se mettrait en défaut de paiement sur les obligations pourries et plus de 10 000 veuves perdraient une large part des économies de toute leur vie. ACC déposerait le bilan en demandant la protection de la législation des faillites. Les veuves iraient manifester devant les agences de Lincoln Savings. En s'inclinant devant la pression des Cinq de Keating et du speaker Wright, en empêchant l'inspection de la FHLBSF et en lui retirant juridiction sur Lincoln, Wall et Martin s'étaient garanti des semaines de couverture de presse nationale. Au minimum, ils allaient perdre leurs fonctions. Mais, très probablement, ils seraient aussi cloués au pilori. L'exécutif serait furieux. Des questions gênantes allaient être posées: qui avait dirigé l'effort de déréglementation des caisses d'épargne? (Réponse: le vice-président Bush.) Lincoln Savings était la plus grande promotrice de la déréglementation et sa pire illustration. L'effort de l'administration pour donner à Keating le contrôle du Bank Board serait aussi extrêmement embarrassant dans une année électorale. Républicains loyaux, Wall et Martin ne fermentaient pas Lincoln Savings avant la présidentielle⁶.

4. Mal nommé parce que *meek* signifie «doux», «docile», ce qui ne correspond nullement au caractère de cet inspecteur [NdT].

5. Apparemment, les auteurs du discours de Kennedy ont inventé la citation. Mais la *Divine Comédie* de Dante place effectivement les anges neutres en Enfer, perpétuellement harcelés par des insectes.

6. De même, le Bank Board a attendu que l'élection soit passée pour fermer Silverado Savings, caisse où le fils du vice-président, Neil, avait joué un rôle de si mauvais aloi (Wilmsen 1991, p. 182-183). Les économistes du Bank Board ont aussi informé certains d'entre nous à la FHLBSF que les nouvelles

Personne n'a dit ce qui se passait à la presse pour prévenir les veuves. Tout inspecteur savait que, s'il donnait l'alarme, le Bank Board le licencierait sur-le-champ, porterait plainte au pénal contre lui et essaierait d'empêcher la publication de l'article. Les cabinets d'avocats de Keating – il en avait une centaine, retenus par des paiements d'avance – le poursuivraient à titre personnel en lui réclamant des centaines de millions de dollars. La publication de l'information allait (en apparence) porter tort à ACC – en fait, précipiter sa faillite. Keating rendrait le Bank Board responsable de cette faillite et, confrontés à une menace de procès ayant enfin une certaine validité (apparente), Wall et Martin céderaient. En donnant l'alarme, l'inspecteur aurait commis un suicide professionnel et financier et aurait aidé Keating et non les veuves⁷.

Seul White était en position de réclamer efficacement une action, mais il refusait toujours de faire des comportements de Keating, Wall et Martin un cheval de bataille, donc ACC pouvait déléster des milliers de nouvelles victimes, essentiellement des veuves, de dizaines de millions de dollars. Si Edmund Burke n'a pas écrit les mots qu'on lui a souvent attribués, cette phrase reste valide : « Tout ce qui est nécessaire au mal pour triompher, c'est que les bons ne fassent rien. »

Le plus gros problème de Wall était que St Germain avait été l'un des rares présidents de comité non réélus en 1988. C'est Gonzalez qui présidait désormais le Comité des opérations bancaires de la Chambre. Il estimait de son devoir de démettre Wall de ses fonctions. L'un de ses premiers actes de président a été d'organiser des auditions de terrain à San Francisco en janvier 1989 et d'inviter des témoins de la FHLBSF, ainsi que Dochow et O'Connell. La FHLBSF avait informé les enquêteurs du comité sur la politique d'apaisement menée par le Bank Board à l'égard de Keating alors que St Germain était encore le président du comité. Sur la base de ces

faits, Gary Bowser, Jim Deveney et leur chef du personnel technique, Jake Lewis, étaient en mesure d'aller vite, convaincus que le Bank Board avait mal agi et très désireux de laver l'honneur du comité souillé par St Germain quand il avait rejeté leur recommandation de tenir des auditions et leur avait dit de mettre fin à leur enquête.

Le Bank Board était dans une situation impossible. Son inspection avait montré que la FHLBSF avait raison sur la véritable situation de Lincoln Savings et le vrai visage de Keating. Dochow négociait déjà avec Cirona le retour de Lincoln Savings sous la juridiction de la FHLBSF. Il ne pouvait pas attaquer celle-ci, et Wall ne l'autoriserait pas à reconnaître que le Bank Board avait commis une erreur. Les témoins de la FHLBSF allaient critiquer les actions du Bank Board si on leur permettait de témoigner au sujet de Lincoln Savings. O'Connell se joindrait peut-être à leur critique. Dochow a donc délibérément rendu O'Connell indisponible pour l'audition, mais il ne pouvait pas empêcher les témoins de la FHLBSF de s'y rendre. Wall a utilisé sa seule option réelle : il nous a ordonné de ne pas témoigner sur Lincoln Savings et a décidé de ne montrer au comité aucun des rapports d'inspection sur Lincoln Savings et ACC (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 927). Gonzalez nous a ordonné de témoigner, et Wall a fini par reculer. Notre témoignage a montré clairement que nous étions extrêmement critiques quant à la capitulation du Bank Board et à son incapacité d'arrêter les exactions en cours de Keating. Le Bank Board a fini par interdire les ventes d'obligations, peu après que Gonzalez a fait savoir qu'il allait mener une série d'auditions plénières du comité sur la façon dont le Bank Board gérait l'affaire Lincoln Savings. ACC a arrêté de vendre des obligations le jour de la Saint-Valentin 1989, près de cinq mois après la révélation par l'OR-POS de la fraude sur le partage des impôts (*ibid.*, 4, p. 268). Gonzalez avait montré que révéler les actes du Bank Board et les soumettre à l'examen public était payant.

« SORTIR UN LAPIN DU CHAPEAU » : M. DANNY WALL

Le Bank Board devait agir, mais il ne le pouvait pas. ACC avait pris illégalement 94 millions de dollars à Lincoln Savings. Le Bank Board ne pouvait pas permettre cela. Dochow a donc ordonné à Lincoln d'exiger qu'ACC lui restitue cette somme. Lincoln a refusé.

projections sur les besoins et les coûts d'un renflouement fédéral de la FSLIC étaient achevées, mais ne seraient pas rendues publiques avant l'élection.

7. En avalisant la tactique de Keating de criminaliser ceux qui donnaient l'alerte sur ses méfaits, le Bank Board a créé un monde à l'envers. Ses dirigeants ont toléré la spoliation des veuves pour ne pas se mettre dans l'embarras, eux et le parti républicain. C'était moralement acceptable pour Wall, qui portait une bible près du cœur tous les jours. Le mal absolu était de révéler la fraude, et de protéger ainsi les veuves.

Dochow est alors allé demander à Rosemary Stewart une injonction de *cease and desist* temporaire contre ACC, ordonnant à cette société de rembourser Lincoln Savings. Un C&D temporaire entre en vigueur immédiatement. ACC aurait été mise en demeure de rembourser Lincoln Savings sur-le-champ. Stewart savait qu'ACC ne pouvait pas rembourser Lincoln Savings, donc qu'un C&D temporaire obligerait ACC à déposer le bilan. Ce qui ferait éclater le scandale. Elle a donc refusé de faire ce C&D, au motif que le protocole d'accord que les avocats de Keating et elle-même avaient rédigé interdisait une telle injonction sans négociation préalable avec la caisse. L'incident a créé une grave tension entre Dochow et Stewart, car elle lui avait initialement garanti que rien dans le protocole ne restreignait les pouvoirs normaux d'action répressive du Bank Board. Voici que cette assurance se révélait fautive. Mais le plus important était le refus de Stewart de prendre la moindre mesure répressive contre ACC et Lincoln Savings. En fait, elle refusait même d'enquêter. Stewart savait que toute action répressive aurait le même effet que l'ordre d'arrêter les ventes d'obligation pourries aux veuves : elle révélerait l'état de faillite d'ACC et de Lincoln Savings et son propre rôle dans l'acceptation des exigences de Keating par le Bank Board.

Stewart s'était faite la championne de la discrimination positive en faveur de Keating au motif que des articles de presse (exacts) avaient révélé ses méfaits. Voici maintenant qu'elle décidait que le Bank Board ne devait procéder à aucune discrimination positive sérieuse en faveur des veuves ou des contribuables. Privé de tout soutien du service de l'application de la loi, Dochow a adressé à Lincoln Savings une « directive », qu'il n'avait aucun moyen de faire respecter, lui enjoignant d'arrêter un nombre d'actes importants, mais il n'avait adressé aucune directive à ACC lui enjoignant d'arrêter les ventes d'obligations en 1988. Keating, bien sûr, a violé cette directive impunément. Le Bank Board n'a pris aucune mesure répressive en réaction à ces violations. Stewart n'a même pas mené d'enquête à leur sujet.

Incontestablement, le Bank Board devait fermer immédiatement Lincoln Savings. Keating a fait savoir à Scott que, si le Bank Board prenait le contrôle de la caisse, cela coûterait 2 milliards de dollars à la FSLIC. Autant dire qu'il admettait être insolvable de 2 milliards de dollars. Keating a aussi commencé à agiter l'arnaque traditionnelle : les groupes d'acquéreurs prétendument capables de résoudre le

problème en achetant la caisse sans aucune aide de la FSLIC⁸. Le Bank Board avait une longue expérience de ce type d'arnaque et, en règle générale, il ne retardait pas pour cela l'action répressive.

Les détails sont trop complexes pour un livre de cette dimension, mais toutes ces transactions posaient trois problèmes faciles à résumer. D'abord, elles reposaient sur des fraudes comptables. Ce qui était original dans le cas Lincoln, c'est que la fraude avait déjà été découverte⁹. Le CDSL avait fait vigoureusement savoir qu'il n'approuverait aucune transaction-arnaque, et que tout achat d'une caisse d'épargne insolvable de plus de 2 milliards de dollars sans aide de la FSLIC était une arnaque. C'était le second problème que posaient toutes les transactions proposées. Le troisième était qu'elles visaient toutes à conserver à Keating le contrôle total de Lincoln Savings : il dirigerait la caisse par l'intermédiaire d'hommes de paille. La variante la plus lamentable faisait intervenir en tant que prête-nom de Keating l'ex-membre du Bank Board Hovde (qui avait offert ses services au patron-escroc, mais n'avait pas été embauché).

Malgré tous ces faits, Wall et Martin poussaient Dochow à tenter de négocier un accord avec chacun de ces nouveaux complices. Keating bombardait Cranston et DeConcini de demandes de pressions

8. Dixon avait temporisé de la même façon à Vernon Savings.

9. Arthur Young a renoncé à sa mission de vérificateur d'ACC quand Keating a ordonné à Janet Vincent (qui remplaçait Jack Atchison en tant que commissaire aux comptes de Lincoln Savings) de faire quelque chose que les règles comptables prohibaient explicitement. Elle a refusé et Keating a exigé qu'Arthur Young la licencie. À ce moment-là, Arthur Young savait que Lincoln Savings et ACC étaient désespérément insolubles et qu'Atchison avait exposé le cabinet à d'énormes dettes éventuelles. Il voulait se retirer et a saisi l'occasion pour démissionner. Peat Marwick a aussitôt cherché avidement à le remplacer, mais sans savoir qu'il mettait peut-être les pieds dans un champ de mines. Le nouveau vérificateur a décidé de révéler publiquement les pratiques comptables agressives d'ACC et de solliciter la bénédiction préalable de la SEC pour le traitement comptable particulier qui avait conduit Young à démissionner. (Le chef comptable de la SEC a écouté le long boniment du nouveau vérificateur en faveur de la reconnaissance d'un revenu issu d'une transaction particulière, puis sa décision est tombée : « Pas de reconnaissance. » Fin de l'entretien, fin du contrôle de Keating sur Lincoln Savings.)

De même, Peat Marwick a expliqué l'arnaque comptable qui sous-tendait le projet d'acquisition de Lincoln Savings. L'acheteur (le groupe Trump – *aucun rapport* avec Donald Trump) et Lincoln Savings allaient s'entre-acheter des filiales, tous deux allaient surpayer (de plus de 40 millions de dollars). Lincoln Savings paierait cash. Le groupe Trump donnerait une reconnaissance de dette. Bref, c'est Lincoln Savings qui financerait l'ensemble de « l'achat ». Peat Marwick a alors émis l'opinion comptable la plus insolite qu'aucun de nous eût jamais vue : ces achats en miroir devaient être traités comme des transactions indépendantes, mais, si le Bank Board n'était pas d'accord, cette opinion comptable serait automatiquement retirée.

sur le Bank Board. Ses messages – souvent écrits – étaient brutaux. Il les prévenait que Lincoln Savings allait vite faire faillite, et que cette faillite nuirait à leur carrière de sénateur. Il demandait qu'une « personnalité politiquement puissante » appelle Wall et Martin et fasse pression sur eux (U.S. Senate Committee 1990-1991b, 8 avril 1988, Special Counsel Exhibit 178).

Même quand le Bank Board a fini par décider, le 5 avril 1989, de rejeter la dernière transaction-arnaque et de se préparer à nommer un administrateur pour ce qu'il savait devoir être, selon toutes probabilités, la plus coûteuse faillite de banque ou de caisse d'épargne de l'histoire des États-Unis, Wall a tenu les propos suivants sur Keating :

Nous traitons avec quelqu'un qui a brillamment conclu des transactions financières de tout type, il me semble que nous pourrions voir surgir *in extremis* une offre d'achat de cette caisse sur une base totalement indépendante. Et, franchement, je n'en serais pas surpris si cela arrivait. Je n'ai aucune information particulière, sauf ma compréhension et ma vision du succès de cet homme au fil des ans. Il est clair pour moi qu'il pourrait très bien sortir un lapin de son chapeau. [...] Donc, je soumetts l'idée que nous pourrions ne pas nécessairement envisager seulement une mise sous tutelle. Nous pourrions chercher un autre type d'acquisition à mettre très vite en place (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 904-905).

La « compréhension et [la] vision [de Wall] sur le succès de cet homme au fil des ans » étaient si erronées et si inébranlables que, même après avoir eu la preuve que le « succès » était en réalité une vaste fraude, il croyait toujours au mythe de Keating. Ou peut-être Wall voyait-il Keating comme un escroc si accompli qu'il allait pouvoir duper un tiers pour lui faire acheter la caisse la plus insolvable de l'histoire sans aucune aide de la FSLIC. Aucun lapin n'a surgi du chapeau et le Bank Board a pris le contrôle de Lincoln Savings, deux ans après que la FHLBSF lui avait recommandé de le faire ¹⁰.

10. Il faudrait un livre bien plus long pour expliquer tout le mal qu'on a fait au pays de septembre 1988 à la fin avril 1989, période où le Bank Board se savait incontestablement confronté à une fraude massive, mais n'a pris aucune mesure efficace contre elle. Outre les pertes subies par ceux qui ont acheté les obligations pourries sans valeur d'ACC et les nouvelles pertes énormes que les nouveaux investissements frauduleux ont causées aux contribuables, le Bank Board a laissé aux lieutenants de Keating tout le temps

Keating a réagi par un tir de barrage : un recours en justice pour contester la nomination de l'administrateur et poursuivre à titre personnel de nombreux fonctionnaires dans le cadre d'actions en justice *Bivens* (il m'a réclamé personnellement 400 millions de dollars). Après quoi, il a prononcé les mots qui ont fait tant de mal aux Cinq de Keating. Il a convoqué une conférence de presse lors de laquelle il a exposé à haute voix une série de questions et réponses écrites. Il n'a autorisé aucun journaliste à lui poser des questions à l'oral (ce qui les a mis en rage). Mais peu importe, car ce qui comptait, c'est que le propos de Keating n'avait rien d'une gaffe spontanée.

Une question [...] demandait si mon soutien financier avait pu inciter d'une façon ou d'une autre plusieurs personnalités politiques à défendre ma cause. Je tiens à dire, avec toute la force dont je suis capable : j'espère bien que oui (U.S. Senate Committee 1990-1991a, 1, p. 1116).

QUAND ON VEUT TUER LE ROI... ON A INTÉRÊT À RÉUSSIR

Le vice-président Bush a remporté la présidentielle de 1988. Wright avait privé le parti démocrate de toute possibilité de faire campagne sur la débâcle des caisses d'épargne. L'un des premiers actes du nouveau

de détruire les documents et de transférer ceux qui restaient hors des locaux de Lincoln Savings. De même, pratiquement tous les (rares) actifs précieux de Lincoln ont été transférés à des filiales ou engagés comme collatéraux. ACC et les filiales de Lincoln ont alors déposé le bilan, juste avant que la loi californienne ne change et n'autorise le CDSL à prendre le contrôle de la caisse. Malgré les protestations de Barabolak et les mises en garde de la FHLBSF, le Bank Board n'a pris aucune mesure pour empêcher ces subterfuges ou se préparer à faire face à la stratégie de faillite volontaire. En déposant des demandes volontaires de faillite dans le cadre du Chapitre 11, Keating espérait rester à la barre d'ACC, des filiales de Lincoln et des actifs de Lincoln (la loi impose un sursis à exécution automatique qui empêche des créanciers comme la FSLIC de récupérer des actifs pillés, sauf autorisation spéciale du tribunal de faillite). La FHLBSF, heureusement, s'était assuré les services d'un avocat privé à Phoenix.

Le Bank Board a fini par mettre sous tutelle Lincoln Savings le lendemain de son dépôt de bilan. L'administrateur a découvert que la quasi-totalité des actifs précieux de la caisse avaient été transférés à des filiales ou vendus. Elle n'avait aucune liquidité pour endiguer la panique. La Federal Reserve a dû consentir des prêts non garantis à Lincoln Savings (U.S. House Banking Committee 1989, 1, p. 15-16). Les lieutenants de Wall ont dû expliquer au vice-président de la Federal Reserve que le Bank Board, sachant qu'il traitait avec la pire caisse fraudeuse de tous les temps, avait autorisé Keating à piller Lincoln Savings et mis la FED dans cette situation. Le vice-président leur a passé un savon. J'étais l'un des membres de la FHLBSF qui ont entendu sa tirade dans la conférence téléphonique.

président a été d'ordonner à Wall d'arrêter toutes les transactions du « plan du Sud-Ouest » et de nommer la FDIC et non la FSLIC en tant qu'administrateur de tutelle. Bush a aussi annoncé que la FSLIC et le Bank Board seraient supprimés. La fonction de garantie serait transférée à la FDIC et à un nouveau bureau de réglementation qui prendrait le nom d'Office of Thrift Supervision (OTS) – Bureau de supervision des caisses d'épargne¹¹. C'était, de toute évidence, un camouflet pour Wall. William Seidman, le président de la FDIC, écrit que Wall s'est lancé dans une féroce attaque personnelle à son encontre quand la nouvelle administration Bush leur a exposé à tous deux ce plan (Seidman 1993, p. 196).

Mais le président Bush s'est montré loyal envers Wall. Il a introduit une législation au début de 1989 pour régler la crise des caisses d'épargne. Il a fait en sorte que Wall soit nommé directeur de l'OTS, sans « l'avis et le consentement » du Sénat ni les auditions de confirmation habituelles. Des spécialistes ont prévenu l'administration que le procédé risquait d'être inconstitutionnel, ce qui s'est ensuite confirmé¹².

Riegle, Cranston et Garn faisaient partie du comité de conciliation du Sénat qui a négocié un texte de compromis avec son homologue de la Chambre, dont le président était Gonzalez. Celui-ci a maximisé ses moyens de pression dans cette négociation en se donnant comme priorité numéro un d'empêcher la nomination de Wall. Il a réussi à obtenir des concessions dans de nombreux autres domaines en acceptant finalement de ne pas insister sur la tenue d'auditions de confirmation. Il est resté persuadé que l'exécutif devait démettre Wall de ses fonctions.

Gonzalez s'en est pris à Wall publiquement en tenant une série d'auditions sur la faillite de Lincoln Savings. Cela lui a demandé un courage considérable : il était certain que ces auditions allaient embarrasser les Cinq de Keating, et quatre de ces sénateurs étaient des démocrates comme lui. Le parti a fait pression sur Gonzalez pour qu'il arrête les auditions, mais il est resté inflexible.

11. Ce qui a rendu possible l'une des plus grandes coquilles de tous les temps. Nous avons reçu dans nos services de San Francisco un journal professionnel envoyé à l'adresse : Office of *Theft* Supervision – « Bureau de supervision du vol ». Ça ne s'invente pas.

12. Des auditions de confirmation de Wall auraient été extrêmement embarrassantes pour les Cinq de Keating et pour le sénateur Garn. Riegle présidait le Comité des opérations bancaires du Sénat qui aurait dû les conduire. Cranston était le plus important représentant de la majorité au sein du comité et Garn le représentant principal de la minorité.

La FHLBSF était bien décidée à dire toute la vérité sur Wall. Nous estimions qu'il avait déshonoré l'autorité de contrôle et qu'il allait provoquer de nouveaux scandales s'il était soumis à des pressions du même ordre. Mais ce qui nous avait vraiment mis en rage, c'était la décision du Bank Board de laisser Keating dépouiller les veuves dans l'espoir de retarder la faillite d'ACC et de lui permettre de « sortir un lapin du chapeau¹³ ». Wall a aggravé son cas en nous ordonnant, à Patriarca et à moi-même, de venir au siège central coordonner notre témoignage avec celui de ses collaborateurs (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 89-90). On nous a dit que, si nous acceptions d'endosser la responsabilité (prétendument pour n'avoir pas suffisamment prouvé les exactions de Keating), les collaborateurs de Wall vanteraient nos efforts pour faire traduire le patron-escroc en justice. Nous étions outrés : comment avait-on pu penser qu'il y avait la moindre chance que nous acceptions une telle proposition ? Nous étions résolus à tout dire. Cette réunion a eu un seul avantage : elle a permis que je découvre inopinément la lettre d'accompagnement de Stewart¹⁴.

Wall, Dochow et Stewart ont été durement frappés par les auditions de Gonzalez. Le premier témoin était le président de la FDIC, Seidman. Il a démolé la stratégie du Bank Board consistant à accuser de tous les maux la FHLBSF. Il a dit dans son témoignage que les responsables de la FDIC avaient examiné les conclusions de la FHLBSF et déduit qu'ils auraient eux-mêmes réagi à un tel dossier en imposant promptement une stricte injonction *cease and desist* ou en mettant la caisse sous tutelle (U.S. House Banking Committee 1989, 1, p. 21). Il a présenté la plainte en justice de la Resolution Trust Corporation (RTC) contre Keating : elle qualifiait de « sans

13. Ce fut notre moment *Henri V*. Ayant perdu la bataille d'Azincourt, les Français violent les règles de la guerre en massacrant les enfants anglais du convoi des bagages. Le roi Henri déclare qu'il n'a ressenti aucune colère depuis qu'il est entré en France, mais que cet acte de barbarie le met en rage (acte IV, scène 7).

14. Je m'étais plaint à O'Connell d'une disposition du PA. Il m'a dit que je n'avais sûrement pas la version définitive parce qu'il avait vu le même problème que moi et qu'il avait insisté pour que l'article soit modifié. Je suis allé voir le département du contentieux, qui produisait les documents réclamés par Gonzalez, et j'ai demandé copie des accords finaux. Le PA était identique à l'exemplaire que nous avions ; la mémoire d'O'Connell était défaillante (c'était rare). Mais cette copie contenait aussi la lettre d'accompagnement. Ce courrier nous a convaincus que nous étions confrontés à un système corrompu qu'il fallait nettoyer.

fondement» ses allégations de partialité de la FHLBSF et notait que Keating avait réussi à nous retirer juridiction sur Lincoln par «pression politique» (*ibid.*, 1, p. 168). Seidman n'a pas dit un seul mot en faveur de Wall et de ses lieutenants¹⁵.

Patriarca et moi avons témoigné à l'audition suivante. Wall a lancé une attaque préventive en fournissant au comité et aux médias une chronologie rédigée pour soutenir sa position. Nous avons pu facilement la retourner contre lui, car elle omettait de nombreux points. Nous en avons souligné deux : elle ne contenait pas les recommandations écrites de l'ORPOS à Wall du 23 juillet 1987 qui, soutenant celle de la FHLBSF, affirmaient que le Bank Board devait nommer un administrateur pour Lincoln Savings. Elle ne relevait pas non plus que Bill Robertson, le directeur de l'ORPOS qui avait fait ces recommandations, avait été muté quelques jours après avoir écrit ce mémoire, et que le Bank Board n'avait jamais autorisé ni la FHLBSF ni l'ORPOS à lui exposer les motifs de leur position. Nous avons bien expliqué que cette situation était sans précédent (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 17-18, 23).

La chronologie de Wall évoquait aussi le PA et l'accord lui-même, mais ne citait pas la lettre d'accompagnement de Rosemary Stewart. J'ai lu cette lettre au comité, j'ai expliqué pourquoi sa portée était nocive. J'ai aussi dit que nous l'appelions entre nous "Rosemary's Baby", le bébé de Rosemary, du nom du film où le mari conclut un pacte avec le diable (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 25-26). Le comité a repris la formule avec délectation. Nous avons également remis un témoignage analytique extrêmement détaillé et documenté qui expliquait sur le fond les méfaits de Wall et de Martin et réfutait les attaques contre notre personnel. Ce témoignage a fait une mauvaise publicité à Wall, fourni une feuille de route à ses critiques et rendu publics de nombreux documents qui ont révélé l'étendue, la nature et les conséquences de la politique d'apaisement. Nous en avons fait porter la responsabilité à Wall.

15. Jim Murphy, partenaire du cabinet Squire, Sanders et Dempsey (celui dont je venais), a rencontré Seidman peu avant ce témoignage pour lui parler d'une affaire. Il a signalé en passant que j'avais appartenu au cabinet. Seidman a répondu : « Je ne l'ai jamais rencontré, mais j'ai entendu parler de lui. C'est ce genre de type qu'on devrait mettre à la tête de l'OTS. [Pause.] Ça n'arrivera jamais, bien sûr. »

Selby et les dirigeants du CDSL (Crawford et Davis) ont témoigné avec nous, au sein du même groupe de témoins. Selby a dit dans son témoignage que les membres de l'ERC agissaient par peur des procès et des «représailles politiques». Il a précisé qu'il avait été «désinvité» des réunions de l'ERC immédiatement après avoir écrit un mémo qui soutenait la position de la FHLBSF; il a aussi souligné que la piètre performance de l'OE dans le cas Lincoln Savings reflétait ses insuffisances générales, qu'il attribuait à la «crainte paralysante qu'a l'OE de perdre un procès» (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 32, 1048-1049; 5, p. 1005-1006).

Davis a révélé que Lincoln Savings avait mis sur écoute les téléphones des inspecteurs (*ibid.*, 2, p. 35, 1149-1155). Crawford a exposé les efforts qu'avait faits Keating pour amener ses supérieurs à le licencier (*ibid.*, 2, p. 38). Davis a déploré le manque de «courage» de Wall et de Martin (*ibid.*, 2, p. 100).

Le groupe suivant de témoins se composait des inspecteurs fédéraux et d'État qui avaient participé aux inspections de 1988 chez Lincoln Savings et ACC, et des superviseurs de la FHLB-Seattle qui avaient rencontré Keating. Leurs témoignages ont souligné trois points. D'abord, Scott était un ferme partisan des activités de Keating, ce qui explique qu'on n'avait découvert que des «pertes» minimales jusqu'au moment où Newsom, Barabolak et Meek reprirent l'affaire en main. Deuxièmement, Lincoln Savings et ACC étaient corrompues jusqu'à la moelle. Troisièmement, le comportement de Keating dans sa prise de contact avec la FHLB-Seattle avait été si scandaleux que son personnel avait immédiatement compris – ce que n'importe quel agent compétent d'une autorité de contrôle aurait dû comprendre – qu'il s'agissait d'un escroc (U.S. House Banking Committee 1989, 3, p. 64-65, 75-79).

Les témoins de la FHLB-Seattle ont insisté sur la «peur du procès», omniprésente au siège central (*ibid.*, 3, p. 13). Ils ont rapporté leur stupéfaction quand Keating leur avait dit qu'il avait prouvé sa capacité à faire tout et n'importe quoi grâce à son influence politique (*ibid.*, 3, p. 54, 71). La FHLB-Seattle savait que Henkel avait démissionné après avoir été pris en flagrant délit dans une tentative d'assurer l'immunité à Lincoln Savings pour une violation de 600 millions de dollars de la règle sur l'investissement direct. Elle avait donc été atterrée par les vantardises de Keating. Le représentant Leach a posé une question qui montrait qu'il comprenait

les agents professionnels de la FHLB-Seattle mieux que Dochow, leur ancien chef :

M. Leach : Vous saviez qu'on vous demandait d'être des dupes aux yeux du bureau de San Francisco, de les remplacer en tant qu'agents de contrôle plus souples, ce qui, je pense, a dû vous paraître très vexant ?

M. Clarke : Oui, cette pensée nous est venue (*ibid.*, 3, p. 55).

Clarke a alors donné le meilleur résumé en cinq mots de la décision du Bank Board de retirer juridiction à la FHLBSF : « très étrange, sans précédent, déplorable » (U.S. House Banking Committee 1989, 3, p. 56).

L'instant le plus explosif est arrivé quand le représentant Shumer a demandé à l'ensemble du groupe de témoins : « L'un d'entre vous est-il en désaccord avec cet énoncé : [...] Washington savait [...] que la dette subordonnée était pratiquement sans valeur et a néanmoins permis que la vente ait lieu ? » (U.S. House Banking Committee 1989, 3, p. 74). Aucun témoin ne s'est déclaré en désaccord.

Les deux témoins de la FHLB-Seattle ont alors répondu à une autre question de Shumer : y avait-il une « explication plausible » quelconque à la conduite de Dochow ?

M. Clarke : Aucune explication plausible ne nous a jamais été donnée et, franchement, je n'en vois pas...

Mme McJoynt : Non (U.S. House Banking Committee 1989, 3, p. 77).

Le coup dur suivant pour Wall a été le témoignage du président de la SEC, Richard Breton. Il a dit qu'à cause du PA, la SEC n'avait pas pu prendre à temps une mesure répressive contre ACC pour fraude sur les titres ; que le Bank Board avait signé ce PA sans consulter la SEC ni le lui notifier ; que le Bank Board avait cédé en renonçant à prendre des mesures contre la fraude comptable chez Lincoln Savings ; et qu'Arthur Young et ACC/Lincoln faisaient obstruction à l'enquête de la SEC pendant que Dochow expliquait au Bank Board que Keating était bien décidé à se comporter en patron d'une entreprise citoyenne (U.S. House Banking Committee 1989, 4, p. 47, 52, 54, 76, 154-156).

Wall, Dochow et Stewart ont témoigné le 21 novembre 1989. Leur première erreur stratégique a été de ne pas admettre qu'ils avaient

commis une erreur. La seconde a été de consacrer la quasi-totalité de leurs propos, et toute leur ferveur, à attaquer ceux qui les critiquaient au lieu de s'en prendre à Keating. La troisième a été de confier la direction de l'offensive à Rosemary Stewart.

Stewart a concentré ses coups sur Gray, Patriarca, moi et la FHLBSF en général. Elle avait subi l'attaque la plus personnelle ("Rosemary's Baby") et les membres du comité étaient convaincus que sa lettre d'accompagnement était indéfendable. Elle avait aussi la plus forte antipathie pour Gray, pour Patriarca et pour moi. Tout cela la mettait dans une position intrinsèquement faible pour servir de défenseur principal à Wall¹⁶. Mais le problème crucial était ailleurs : la rage que ressentait Stewart à notre égard lui faisait encore croire que Keating était la victime et que nous étions les méchants. Elle a témoigné sous serment que l'analyse théorique que Keating avait de l'affaire était correcte : il était l'innocente victime d'une vendetta parce qu'il était hostile à la reréglementation. Quant à moi, par exemple, j'avais commis un « parjure », parce que j'avais lu le texte de sa lettre d'accompagnement et que je l'avais critiqué (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 22). Inutile d'être avocat pour savoir que cela ne pouvait constituer un parjure.

Le témoignage de Stewart était si excessif et mal fondé qu'il a été désastreux également pour Wall et Dochow. Elle a dit au représentant Kanjorski qu'il se livrait à « une entreprise mensongère » (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 181). Wall (« enfant du Sénat » et vétéran de centaines d'auditions) s'est senti horriblement mal à l'aise, et il s'est mis à lui chuchoter furieusement quelque chose à l'oreille, mais les dégâts étaient irréversibles. L'audition s'est terminée sur une note bipartisane qui a scellé le destin de Wall.

Le président Gonzalez : Le président est obligé à ce stade, devant cet éclat, [...] [de noter], Mme Stewart, que vos attaques contre vos collègues et ex-collègues à l'autorité de contrôle – auxquels il faut maintenant ajouter M. Kanjorski, pour ne rien dire de l'ex-président Gray – sont cinglantes et permanentes.

16. Puisque l'ERC, Wall et Martin ne cessaient de chanter les louanges de l'objectivité et de la non-agressivité avec les témoins, les voir réagir aux critiques avec tant d'intempérance ne manquait pas de sel.

Au nom des contribuables d'Amérique qui vont régler la facture du cauchemar des caisses d'épargne, je vous soumets la pensée suivante : combien d'argent aurions-nous économisé si vous aviez poursuivi ces patrons de caisses d'épargne de haut vol [...] avec le même acharnement ? Votre performance envers eux est bien documentée [...] et aucune accumulation d'agressivité contre d'autres ne vous absoudra à cet égard.

M. Leach : [...] Mme Stewart n'avait pas autorité pour prendre ces décisions seule. C'est le Bank Board qui doit en porter la responsabilité (*ibid.*, 5, p. 181).

Le témoignage de Stewart a été un don du ciel pour Keating. Il avait des procès en cours : son recours pour contester la nomination de l'administrateur et ses actions en justice *Bivens* contre Gray et moi, entre autres. Stewart, autre responsable de l'autorité de contrôle, venait de déclarer que les plaintes judiciaires de Keating étaient justifiées. Gray, Patriarca et moi avons l'« objectif caché » de « punir » Lincoln Savings parce que cette caisse était hostile à la règle sur l'investissement direct. Nous avons mené une « vendetta » contre Keating ; et une campagne de fuites avait porté tort à Lincoln Savings (U.S. House Banking Committee 1989, 5, p. 19). Stewart laissait entendre que nous étions probablement la source de ces fuites. Elle a dit aussi à la presse que les pertes de Lincoln étaient dues à la mauvaise conjoncture économique et non à une quelconque fraude de Keating. De plus, elle témoignait sous serment, donc ses propos seraient valides devant un tribunal.

Les avocats de Keating, on le comprend, se sont précipités pour prendre sa déposition, afin de trouver de nouveaux faits à l'appui de ses accusations. Ironie : sa déposition associée à celle de Keating prise par mon avocat ont détruit la valeur qu'aurait pu avoir pour Keating son témoignage au comité. Autre ironie : la compétence de l'avocat de Keating a rendu inutile le témoignage de Rosemary Stewart. On peut seulement imaginer l'horreur qui a dû poindre dans l'esprit de ce juriste quand ses questions insistantes ont révélé que la seule base de Stewart pour fustiger les abus qu'elle dénonçait était ce que Keating lui avait dit. Elle n'avait jamais constaté personnellement un quelconque mauvais comportement chez aucun responsable du Bank Board – aucun. La seule animosité personnelle dont elle avait été témoin était celle de Keating (U.S. Senate Committee 1990-1991a, 4, p. 337).

J'ai déjà cité la déposition où elle a déclaré qu'elle « avait cru » Keating quand il lui avait dit (début 1988) que Gray l'avait injurié

et fait vœu de le détruire. J'ai ajouté qu'il aurait suffi de poser des questions très simples pour démasquer ce mensonge. Ce qui est remarquable, c'est que Stewart croyait toujours aux fables de Keating en 1990, alors que les inspections fédérales et celles du CDSL de 1988, Kenneth Leventhal, la RTC, la SEC et le département de la Justice avaient tous établi que la FHLBSF avait eu raison de la mettre en garde contre les mensonges permanents du personnage. De plus, elle a pris soin de préciser dans son témoignage qu'elle n'avait jamais fait aucune tentative de vérifier le bien-fondé des assertions de Keating (U.S. Senate Committee 1990-1991a, 4, p. 338).

Le témoignage de Stewart devant le Comité des opérations bancaires de la Chambre et sa déposition ont ôté à Wall toute chance de conserver ses fonctions. Le président Bush a vite indiqué qu'il ne lui faisait plus confiance et Wall a démissionné. Ce témoignage a aussi condamné le procès intenté par Keating contre Gray et moi-même. Mon avocat a envoyé une lettre au titre de la Règle 11¹⁷ pour notifier à celui de Keating qu'en cas de poursuite d'un procès dont les témoignages de Stewart et de Keating avaient prouvé qu'il était sans fondement, nous serions conduits à demander des sanctions contre son avocat. Keating a rapidement mis un terme à ce procès.

LE NOUVEAU COUP DE BALAI

Bush a nommé Tim Ryan pour remplacer Wall à la direction de l'OTS. Ryan y a fait entrer Harris Weinstein au poste de directeur juridique. Les deux hommes n'ont pas fait mystère de leur mandat : ils étaient là pour montrer clairement que l'exécutif voulait une action répressive, une supervision et une réglementation offensives. On allait donc poursuivre en justice les patrons-escrocs les plus infâmes, leurs cabinets d'avocats et leurs cabinets d'experts-comptables. Weinstein a délégué au terrain les pouvoirs d'action répressive et a placé des juristes de terrain chevronnés, rompus aux procès (comme moi), à la tête des groupes régionaux

17. Dans le cadre des procédures civiles, la règle fédérale 11 stipule que les tribunaux des districts peuvent sanctionner les avocats ou les parties qui utilisent leurs plaidoiries à des fins abusives ou impropres, ou dont les plaidoiries contiennent des arguments inconsistants ou sans preuve probante [*Note de l'Institut Veblen*].

d'action répressive. Stewart a quitté l'autorité de contrôle pour entrer au cabinet d'avocats Jones et Day. Dochow a regagné la FHLB-Seattle en tant que superviseur en chef. Weinstein a levé l'interdiction, établie par Luke, de poursuivre en justice les cabinets d'audit. L'autorité de contrôle a commencé à porter plainte et à obtenir des jurisprudences favorables. Le nombre d'affaires a plus que doublé, leur importance et le niveau des indemnités demandées ont considérablement augmenté. Conjointement, l'OTS et la RTC ont récupéré nettement plus d'un milliard de dollars sur les cabinets d'avocats et d'audit. À part une vaine tentative de la Maison-Blanche d'ôter juridiction à l'OTS sur une action en justice répressive contre Neil Bush, le fils du président, pour sa contribution à la coûteuse faillite de Silverado Savings (Seidman 1993), les interférences politiques dans l'OTS ont pris fin.

Avec son plaider coupable, Milken a perdu son statut de dirigeant *de facto* de Drexel. Une fois disparue sa capacité à manipuler des «capitifs», le véritable risque de défaut de paiement des obligations pourries est apparu et leur valeur a considérablement chuté. L'ensemble des caisses captives ont fait faillite. Même si les obligations pourries ne s'étaient pas effondrées, leurs autres fraudes les auraient coulées.

Keating a épuisé ses forces dans un dernier éclat à San Francisco. Les avocats d'un de ses principaux lieutenants faisaient déposer l'une de nos agentes de supervision, lorsqu'ils lui ont demandé lesquels de nos employés étaient homosexuels. L'avocat de l'OTS qui la représentait a fait objection, s'en est suivi une audience téléphonique avec le juge. L'avocat de Keating a fait valoir au tribunal qu'il avait des faits concrets permettant de croire de bonne foi qu'il existait au sein des agents homosexuels de l'autorité de contrôle à San Francisco une conspiration pour détruire Keating. Sur la base de ces explications, le juge principal Bilby a ordonné à l'agente de répondre aux questions. L'avocat lui a ensuite demandé si elle avait entendu des «rumeurs» selon lesquelles certains employés étaient homosexuels. Malheureusement, le jeune avocat de l'OTS, venu du siège central, n'a pas fait immédiatement objection. Par chance, la pause du déjeuner est intervenue peu après cette série de questions. Notre agente a regagné le bureau en larmes, humiliée, outrée d'avoir eu à témoigner sur des rumeurs, à dire qui était peut-être homosexuel. J'ai dit à l'avocat de l'OTS d'informer le conseil adverse que la déposition était terminée et que nous allions déposer une requête urgente auprès du juge pour lui demander d'annuler son ordre.

Selon la «théorie du complot» de la partie adverse, (1) Keating était intensément homophobe; (2) Keating était un adversaire acharné de la pornographie; (3) la FHLBSF employait des homosexuels; (4) donc (?), les agents homosexuels de l'autorité de contrôle conspiraient pour abattre Keating¹⁸. Aucun témoignage ne soutenait ce dernier point, mais l'avocat adverse pouvait l'expliquer aisément: les homosexuels vivent cachés et complotent en secret. Le juge Bilby a compris qu'on l'avait amené par la ruse à autoriser une odieuse chasse aux sorcières. Furieux, il a déclaré l'audience ouverte. L'avocat adverse a immédiatement aggravé son cas en exigeant que je sois exclu du tribunal. Le juge fédéral n'a pas apprécié. Il a alors reproché vertement à l'avocat adverse ses fausses représentations et sa tactique. Il a ordonné qu'il soit mis fin à toute question de ce genre et que tous les procès-verbaux des questions et réponses déjà établis soient détruits.

Cet incident a révélé au juge Bilby la nature de nos adversaires. Il a plus tard découvert qu'Arthur Young avait réintégré Jack Atchison, le déshonoré, au sein de son personnel en tant que consultant. Le juge Bilby entendait la plainte des détenteurs d'obligations d'ACC et de la RTC contre Young quand il a appris cette décision des plus inconvenantes. Il a rappelé un principe qu'il tenait de son père, lui-même juge: un juge avait toujours le pouvoir d'expulser une «crapule» de son tribunal. Young a décidé de régler cette affaire à l'amiable, en mettant la main au porte-monnaie.

LA FIN DES PATRONS-ESCROCS DE CAISSE D'ÉPARGNE

Les grands de la fraude patronale ont tous fait faillite avant que Ryan ne devienne président. Ils ont sombré malgré la vulnérabilité de Wall aux pressions politiques et judiciaires et son soutien à l'indulgence. Leur faillite s'explique par la reréglementation de Gray (essentiellement la limitation de la croissance), par la vigueur des agents de terrain que Gray avait recrutés, et par l'éclatement des bulles immobilières régionales sous l'effet de la réforme fiscale de 1986 et des faillites d'autres patrons-escrocs.

18. Il se trouve que tous les dirigeants importants de la FHLBSF qui ont traité avec Keating étaient clairement hétérosexuels.

L'énergie de l'OTS sous Ryan et Weinstein, c'était, bien sûr, « vraiment trop peu, beaucoup trop tard ». Mais elle a montré ce qu'on aurait pu faire si l'exécutif et le Bank Board avaient mené une action répressive vigoureuse dans les années 1980.

X. LES PIRES DÉASTRES PROVIENNENT DE CE QUE L'ON CROYAIT CONNAÎTRE

L'escroquerie de Keating aurait au moins dû nous permettre d'éviter d'autres vagues de fraudes patronales. Mais cela n'a malheureusement pas été le cas. Examinons par exemple les analyses du cas Lincoln Savings par Greenspan, Benston et Fischel. Greenspan pensait que cette caisse « ne faisait courir aucun risque prévisible » à la FSLIC (Mayer 1990, appendice C; U.S. House Banking Committee 1989, 3, p. 603-606)¹. Selon Benston, Lincoln Savings devait même servir de modèle à tout le secteur. Quant à Fischel, il est parvenu à démontrer que c'était la meilleure caisse d'épargne américaine. Trois des tout premiers experts financiers des États-Unis ont examiné la pire entreprise du pays (peut-être même la pire du monde) et l'ont trouvée irréfutable. Cela montre avec quel brio les patrons-escrocs réussissent à tromper des experts qui ne connaissent pas les mécanismes de la fraude

1. Pour son livre *Maestro* (2000), Bob Woodward a interrogé Greenspan sur la lettre du 13 février 1985 qui contenait cette assertion.

Greenspan pensait qu'il la rédigerait encore de la même façon, étant donné l'information dont il disposait en 1985. Quand il avait examiné les bilans de Keating, il les avait trouvés très impressionnants et fiscalement sains. Keating n'avait pas tout faux à cette date, ou si c'était le cas ce n'était pas détectable (p. 66).

Il avait écrit cette lettre pour appuyer la demande de Keating d'être autorisé à faire quatre fois plus d'investissements directs que les autres caisses d'épargne. Le mémoire que j'avais rédigé pour recommander un refus (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 370-386) s'appuyait sur des informations que Greenspan aurait pu obtenir de sources publiques ou de son client. La comparaison de sa lettre et de mon mémoire démontre quatre points: Lincoln avait commis de nombreuses fautes au moment où Greenspan a écrit sa lettre; s'il avait fouillé dans les bilans, il aurait pu en détecter énormément; les bilans de Keating étaient malsains au premier coup d'œil et peu impressionnants; ses autres conclusions sur la grande qualité des cadres de Lincoln Savings étaient insoutenables.

et qui partent du principe qu'un PDG ne saurait être un escroc.

Très logiquement, notre incapacité à comprendre et à intégrer les leçons de la débâcle des caisses d'épargne a entraîné de nouvelles vagues de fraudes patronales.

CE QUE NOUS AURIONS DÛ RETENIR DE LA DÉBÂCLE DES CAISSES D'ÉPARGNE

1. LA FRAUDE EST UN VRAI PROBLÈME, ET LES FRAUDES PATRONALES FONT COURIR DES RISQUES EXCEPTIONNELS

Des fraudes de toute sorte ont été commises pendant la débâcle, mais la fraude patronale a été l'une des principales causes des pertes financières. La fraude patronale est d'ailleurs à l'origine des scandales financiers que nous vivons actuellement.

Malheureusement, la pensée économique standard n'a pas tiré les bonnes leçons de la crise des caisses d'épargne. Voici la position de l'économie standard formulée par deux de ses représentants, Easterbrook et Fischel (1991, p. 285) :

[Une] réglementation contre la fraude n'est pas un ingrédient essentiel, ni même important, des marchés des titres.

2. IL EST IMPORTANT DE COMPRENDRE LES MÉCANISMES DE LA FRAUDE

L'origine de nombreux échecs analytiques et prédictifs très embarrassants des experts financiers est claire : ils n'ont pas compris comment opèrent les fraudes patronales. Le consultant financier Bert Ely, par exemple, pensait que la fraude constituait un épiphénomène parce qu'il était très rare de voir des PDG piquer de l'argent dans la caisse (Ely 1990). Les patrons-escrocs ont toujours su et pu duper les plus grands économistes, parce que ceux-ci ne comprenaient pas comment les PDG transforment les comptables et les principes comptables en armes offensives de la fraude et en boucliers contre les autorités de réglementation.

Les économistes ne reçoivent aucune formation sur la fraude – ses risques, ses incidences et ses mécanismes. On ne leur apprend que la théorie standard où, on vient de le voir, la fraude ne tient qu'une place marginale. Il en va de même pour les juristes qui ne reçoivent aucune formation sur la fraude. L'Association of Certified Fraud Examiners de Joe Wells (ACFE – Association des inspecteurs antifraude agréés) offre du matériel pédagogique gratuit à toute école de commerce qui souhaite former ses étudiants à l'inspection de la fraude. Seul un petit nombre d'écoles s'étaient montrées intéressées par cette offre avant le scandale d'Enron. Aujourd'hui encore, leur nombre reste scandaleusement faible. Le comptable fraîchement sorti de l'école n'a reçu aucune formation sérieuse sur la fraude et encore moins sur la fraude patronale.

3. LA FRAUDE PATRONALE PEUT SE PRODUIRE PAR VAGUES

La fraude patronale n'arrive pas par hasard. Les criminologues savent que certains environnements sont plus favorables au crime que d'autres. Le secteur des caisses d'épargne dans la première moitié des années 1980 constituait un environnement idéal, quasi optimal pour la fraude du dirigeant. Les incitations à la fraude patronale, tant réactive qu'opportuniste, y augmentaient considérablement. Entrer dans le secteur était facile. D'où un afflux massif de patrons-escrocs opportunistes.

La vague suivante de fraudes patronales, en revanche, est née de la croissance, puis de l'effondrement d'une énorme bulle financière et de l'élimination des protections réglementaires et éthiques pour lutter contre la fraude. Nous pouvons identifier les caractéristiques des environnements qui produisent ces vagues de fraudes patronales, et résoudre ou limiter considérablement le problème en changeant notre façon de réglementer et de rémunérer les dirigeants d'entreprises.

Des vagues comparables de fraudes patronales se sont produites dans de nombreux autres pays (La Porta, Lopez-de-Silanes et Zamarripa 2003 ; Johnson, La Porta, Lopez-de-Silanes et Shleifer 2000). Les efforts des économistes standards pour conduire la transition de la Russie vers le capitalisme ont été désastreux, parce qu'ils n'avaient pas compris la fraude des dirigeants, tant au niveau de l'État (la kleptocratie) qu'à celui des entreprises (Stiglitz 2003, p. 73).

4. LES VAGUES DE FRAUDES PATRONALES PROVOQUENT D'IMMENSES DÉGÂTS

Les fraudes patronales individuelles causent de lourdes pertes, mais lorsqu'elles arrivent par vagues, les dégâts causés prennent une tout autre ampleur : ils deviennent systémiques. Les dommages financiers directs atteignent des niveaux vertigineux : plusieurs dizaines de milliards de dollars pendant la débâcle et des centaines de milliards dans les scandales actuels.

Les dommages financiers indirects sont encore plus importants. Pendant la débâcle, ils ont principalement pris la forme de bulles immobilières régionales. Ces dernières ont accentué la saturation du marché immobilier et ont fait empirer la chute brutale des valeurs qui a frappé tout le monde, même les acteurs honnêtes du marché. Les bulles gaspillent les ressources de la société en distordant leurs allocations, quand elles gonflent tout autant que quand elles éclatent. La fraude envoie des signaux de prix inexacts qui éloignent de plus en plus les marchés de l'efficacité. Les patrons-escrocs des caisses d'épargne maintenaient les prix de l'immobilier artificiellement élevés en augmentant leurs prêts ADC et leurs investissements immobiliers directs dans des marchés où les taux de logements vacants étaient comparables à ceux constatés en temps de récession. Leurs investissements frauduleux ont contribué aux récessions du Texas, de la Louisiane et de l'Arizona. D'autres dommages financiers indirects ont été infligés aux salariés des caisses d'épargne, qui ont perdu leur emploi et leur retraite avec les faillites de leurs caisses ; aux actionnaires innocents ; et aux victimes des ventes d'obligations pourries sans valeur d'ACC. Le secteur des caisses d'épargne n'était pas un gros acheteur d'obligations pourries, mais il comprenait le groupe le plus important de « captifs » de Milken. Ils ont joué un rôle crucial dans la surévaluation des obligations pourries, source de mauvaise allocation et de gaspillage des ressources sociales.

Les scandales actuels ont provoqué des dégâts financiers indirects considérablement plus grands. Ils ont à nouveau créé des saturations de marché désastreuses, en particulier dans le secteur des télécommunications (ADSL, etc.). Mais leur effet économique indirect le plus nocif a été d'éroder la confiance. Les fraudes opèrent en créant de la confiance – dont elles abusent. En conséquence, la fraude est le plus puissant acide existant pour ronger la confiance.

Nous commençons aujourd'hui à mesurer l'importance de la confiance dans une économie. Les économistes de toutes tendances idéologiques en conviennent : c'est l'une des ressources les plus importantes (Stiglitz 2003, p. 459 ; Fukuyama 1995). L'un des intérêts conceptuels de l'article d'Akerlof de 1970 sur les Lemons Market (les marchés des voitures d'occasion) est de montrer à quel point une fraude patronale massive peut tuer toute confiance². Un large éventail d'experts et d'acteurs économiques ont observé que l'érosion de la confiance, provoquée par la vague de fraudes patronales, a poussé des millions d'investisseurs à se retirer de la Bourse, ce qui a provoqué une perte colossale de capitalisation boursière (Stiglitz 2003, p. 459). Elle a été de 9 000 milliards de dollars, donc, s'il est exact que l'érosion de la confiance y a largement contribué, les pertes indirectes provoquées par la fraude patronale ont été dévastatrices³.

Les scandales actuels ont eux aussi engendré de nombreux coûts économiques indirects ; là encore, les pertes d'emplois et de pensions de retraite dominent le tableau. Enron et ses co-conspirateurs (pratiquement tous les grands vendeurs d'énergie en Amérique et plusieurs sociétés de production d'électricité) ont délibérément provoqué des pannes d'électricité en Californie, augmenté considérablement le prix du courant et acculé à la faillite les sociétés californiennes de distribution d'électricité. (Ces fraudes patronales visaient les clients, pas les créanciers.) Parallèlement à cela,

2. Tous les exemples qu'utilise Akerlof dans son article sont des fraudes patronales dont l'objectif est de voler le client et non les créanciers et les actionnaires. Les fraudes patronales des caisses d'épargne et les vagues qui les ont suivies ciblaient en général ces deux dernières catégories. Néanmoins, les fraudes patronales modernes prennent souvent pour cible les clients. Enron et ses co-conspirateurs, par exemple, ont créé et exploité la « crise » de l'électricité en Californie ; les fonds mutuels ont largement abusé de leur clientèle ; Tenet Healthcare a été accusée de pratiquer des actes chirurgicaux superflus dans un hôpital, ce qui aurait causé la mort de plusieurs patients, et de surfacturer frauduleusement ses services aux caisses publiques d'assurance-maladie ; et, à une date antérieure, Koch Industries avait fraudé au détriment des petits producteurs de pétrole.

3. Si la perte de confiance n'a pas été un problème majeur pendant la débâcle des caisses d'épargne, c'est à cause de la garantie des dépôts. Les créanciers des caisses étaient presque entièrement composés de déposants assurés. Ils faisaient confiance à la FSLIC, pas à la caisse. La FSLIC n'a jamais perdu cette confiance, parce que la population était convaincue qu'aucun président ou Congrès ne la laisserait se mettre en défaut de paiement (aucune entité politique qui l'aurait fait n'y aurait survécu). Toutes les compagnies privées qui assuraient les caisses de l'Ohio, du Maryland et de l'Utah, en revanche, se sont effondrées quand les déposants ont perdu confiance.

de grands cabinets d'audit ou d'avocats se sont engagés dans la promotion de mécanismes antifiscaux frauduleux transitant par les paradis fiscaux, avec pour résultat une augmentation en flèche de la fraude fiscale des entreprises. Enron était si actif dans ces fraudes qu'il vendait ses services en tant que consultant en « élimination des prélèvements fiscaux des entreprises ».

Les impacts indirects non financiers des fraudes patronales des caisses d'épargne ne sont pas quantifiables. L'un d'eux est le scandale politique. La manipulation du speaker Wright par les patrons-escrocs est de notoriété publique. L'éclatement de cette affaire a affaibli Wright dans l'exercice de ses fonctions et contribué à sa démission. Le recrutement des Cinq de Keating a considérablement compromis l'ambition du sénateur McCain d'accéder à la présidence. Étoile montante du parti républicain au début de 1987, il était devenu un boulet politique en septembre de la même année. Aujourd'hui, il fait campagne pour réformer la politique. Sa situation et celle du pays sont-elles meilleures ou pires parce que Keating l'a convaincu de peser contre le Bank Board? Toujours est-il que les patrons-escrocs des caisses d'épargne ont profondément atteint notre système politique. Pour ma part, j'estime que ces patrons-escrocs ont sérieusement endommagé notre système.

Les effets politiques et sociaux des vagues de fraudes patronales sont très nets. En Russie et dans certains autres pays de l'ex-bloc soviétique, ils sont dramatiques : chute spectaculaire de l'espérance de vie, montée de la violence, effondrement du respect pour les institutions occidentales et forte augmentation des taux de pauvreté et de morbidité. Ces effets sociopolitiques ont rendu beaucoup de Russes hostiles aux États-Unis, et ils alimentent des politiques économiques qui pourraient causer de nouveaux dégâts (Stiglitz 2003).

Les marchés efficaces ne sont ni naturels ni inévitables. Les marchés sont des institutions modelées par le droit, la culture et les mœurs. Ils peuvent être sujets aux fraudes patronales. La vigilance peut nous permettre de nous débarrasser de ces fraudes une bonne fois pour toutes ; il est essentiel de rester vigilant en permanence. Une réglementation efficace est un facteur clé de l'efficacité et de l'intégrité des marchés.

5. LES PATRONS-ESCROCS TRANSFORMENT LES CONTRAINTES TRADITIONNELLES CONTRE LES ABUS EN AIDES À LA FRAUDE

Les patrons-escrocs ne se contentent pas de neutraliser les contrôles internes et externes, tels que les commissaires aux comptes extérieurs. Ils pervertissent ce qui devrait être un contrôleur en allié. Il faut laisser ici la parole à Keating. Grogan, son homme à tout faire politique, l'avait mis en garde : débaucher Atchison d'Arthur Young juste après qu'il a donné son « opinion sans réserve » à Lincoln Savings (et quadrupler son salaire) risquait de discréditer l'intéressé⁴. Atchison avait joué un rôle important pour assurer des « opinions favorables » à ACC/Lincoln Savings, recruter les Cinq de Keating et intervenir devant le Bank Board. Grogan, semble-t-il, ne voulait pas que son patron répète l'erreur commise avec Henkel et gâche un atout aussi précieux. Il rapporte ainsi la réaction de Keating :

Il était vert de rage. Il disait que ces mollusques de juristes ruinaient l'entreprise, qu'il avait besoin de comptables doués. Que les avocats ne rapportaient jamais un centime à la caisse. [...] Et que c'étaient les comptables et les commerciaux qui faisaient rentrer l'argent (U.S. Senate Committee 1990-1991a, 14 décembre 1990, séance du matin, transcription 49).

Et il le disait au sens propre, car à Lincoln, c'étaient bien les comptables qui « faisaient rentrer l'argent » (fictif, certes). Toutes les fraudes patronales des caisses d'épargne étaient des fraudes comptables. Et toutes les caisses fraudeuses ont pu obtenir une opinion sans réserve des cabinets d'audit les plus prestigieux, pendant des années. Aucun d'eux n'a révélé une fraude patronale dans une caisse d'épargne.

Pire encore. La décision de deux cabinets d'audit de mettre un terme à leur contrat avec Lincoln Savings, et le fait que Keating était un patron-escroc notoire n'a pas empêché Peat and Marwick (cabinet d'audit) de proposer dans la foulée ses services à Keating. Après quoi ce cabinet a publié des opinions favorables à une vente frauduleuse conçue pour créer un profit fictif massif, ainsi qu'à une pseudo-transaction réciproque conçue pour faciliter la vente fictive de Lincoln

4. Bon conseil, face à des agents de contrôle normaux. O'Connell a réagi de cette façon ; mais pas Dochow, Stewart, Wall et Martin.

Savings. Les deux arnaques visaient à éviter une prise de contrôle par l'autorité de réglementation.

Keating a bien montré que les patrons-escrocs utilisent les cabinets d'audit pour faire bien plus que bénir des transactions et une comptabilité frauduleuses. Il s'est servi d'Arthur Andersen pour bourrer les dossiers de souscription et de garanties des obligations pourries afin de tromper les inspecteurs. Il s'est servi de la lettre honteuse et malhonnête de démission d'Andersen et du courrier tout aussi scandaleux d'Atchison attaquant l'inspection de la FHLBSF pour recruter les Cinq de Keating⁵. Les sénateurs ont souligné que la renommée dont jouissaient les cabinets d'audit Andersen et Young les avait conduits à croire aux assertions de Keating (U.S. House Banking Committee 1989, 3, p. 669-671); Stewart et Dochow ont été dupés de la même façon. ACC n'aurait pu dépouiller les veuves sans les opinions sans réserve d'Arthur Young.

Les patrons-escrocs recrutaient constamment de brillants avocats et d'éminents universitaires pour les aider à frauder. Les avocats rédigeaient les transactions réciproques qui camouflaient les fraudes initiales. Acheter des experts en évaluation de biens était encore plus facile que se payer des commissaires aux comptes et des juristes. Les évaluations grossièrement gonflées de ces agents immobiliers sous-tendent toutes les fraudes patronales des caisses d'épargne. Elles permettaient aux auditeurs extérieurs de « se fier » aux experts de l'immobilier. Cela assurait au cabinet d'audit et au patron-escroc une protection importante contre d'éventuelles poursuites au civil.

Comme l'explique Mayer (1990, p. 285), « après tout, les clients qui ont mauvaise réputation paient mieux que les autres ». Et ce sont les patrons-escrocs qui payaient le plus : l'argent n'est pas un problème pour eux puisqu'ils contrôlent la caisse; les experts et spécialistes recrutés pour défendre une société vont en réalité passer leur temps à défendre un PDG qui la pille. La défense acharnée de leur client est pervertie en complicité servile mais lucrative. Les vrais défenseurs des intérêts du client, c'étaient ceux-là mêmes que ces avocats combattaient : les fonctionnaires de l'autorité de contrôle.

5. La démission d'Andersen aurait dû être un carton rouge pour Keating. Mais il a menacé de poursuites judiciaires le cabinet d'audit, qui a alors transformé sa lettre de démission en attaque contre la FHLBSF. Keating a utilisé la lettre d'Andersen pour recruter les Cinq de Keating.

Malheureusement, la pensée économique standard n'a rien retenu de ces leçons. Face à ce passé gênant de complicité de leurs cabinets les plus prestigieux avec les patrons-escrocs, avocats et comptables se sont simplement accordés sur la riposte à mettre en place : réduire au maximum leur responsabilité financière devant les tribunaux. Des dirigeants du barreau et de la comptabilité ont témoigné devant la National Commission on Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement en 1993. Ils y ont furieusement dénoncé les poursuites judiciaires de l'OTS et de la RTC, qui leur avaient imposé, collectivement, de verser plus d'un milliard de dollars dans le cadre de règlements négociés. Ils n'ont présenté aucune excuse, endossé aucune responsabilité, suggéré aucune réforme de leurs pratiques.

C'est ma discipline et profession initiale, le droit, qui s'est montrée la moins professionnelle. Elle n'a procédé à aucune réforme jusqu'à l'arrivée de la vague suivante de fraudes patronales, dix ans après la débâcle des caisses d'épargne. Les plus grands cabinets d'avocats du pays ont, à nouveau, aidé avec zèle les patrons-escrocs à spolier et détruire leurs clients. (Dans le style : « il était devenu nécessaire de détruire le village pour le sauver⁶ ».) Même après cela, ils ont continué à résister à tout changement, et il a fallu finalement les forcer à réformer leurs règles éthiques (qui l'étaient si peu) interdisant aux avocats de dénoncer des crimes financiers en cours.

Le bilan au sein de la profession des experts-comptables est plus mitigé. Elle a tenté de nettoyer plusieurs normes comptables qui avaient permis des abus pendant la débâcle. Mais, globalement, elle pensait que la débâcle n'avait rien à lui apprendre sur la comptabilité. Un document de l'époque le montre dans des termes frappants. C'est un extrait d'une interview de Dan Guy, chef du service audit de l'American Institute of Certified Public Accountants (AICPA), en janvier 1994 :

Question : Dans quelle mesure pensez-vous que des faiblesses de la procédure d'audit ont contribué aux défaillances comptables dont on accuse le secteur des caisses d'épargne ? Les agents de l'autorité de contrôle [...] font remarquer deux grands défauts dans les audits qu'ils ont vus : un manque de scepticisme professionnel et une volonté d'accepter la position du client.

6. Allusion à un célèbre communiqué militaire de la guerre du Vietnam [NdT].

Réponse : Je ne vois aucun problème de norme qui ait été repéré par ces agents dans leur examen de la crise des caisses d'épargne (Craig 1994).

La même autosatisfaction régnait chez la plupart des experts-comptables spécialisés dans la détection des fraudes. Un important ouvrage, *Accountant's Guide to Fraud Detection and Control* (2^e éd.), a eu la malchance d'être publié en mars 2000 (juste avant qu'Enron ne se déclare en faillite) avec ce communiqué de l'éditeur : « La fraude [sur les titres] est aujourd'hui correctement détectée par des vérificateurs indépendants (les comptables publics agréés) dans leurs audits annuels. »

Par la suite, la profession a tenté, malgré une très forte résistance de sa base, d'amener les experts-comptables à envisager le risque de fraude dans la préparation des audits. Le Financial Accounting Standards Board (FASB) a eu le grand mérite d'essayer d'exiger que les stock-options apparaissent en tant que dépenses. Le président de la SEC Arthur Levitt a énergiquement soutenu cette initiative. J'expliquerai plus loin pourquoi elle peut être importante pour réduire les fraudes patronales. Pour l'instant, notons seulement que le FASB et Levitt savaient que cette proposition, en dépit de son bien-fondé évident, allait les exposer à des attaques.

Les secteurs des nouvelles technologies, les principaux cabinets d'audit (sous la direction de Harvey Pitt), le département du Trésor de Clinton et une coalition bipartisanne de parlementaires emmenée par le sénateur Lieberman ont utilisé tout le pouvoir politique dont ils disposaient pour intimider le FASB et la SEC. Bien que coupables, aucun d'entre eux n'a payé le moindre prix politique. Clinton n'a pas soutenu Levitt, qui a alors demandé au FASB de céder à la pression politique. Il dit aujourd'hui avoir commis là sa plus grande erreur (Levitt 2002, p. 10-11, 12).

Les experts-comptables ont mené le mouvement visant à limiter la capacité des victimes des fraudes sur les titres à obtenir réparation de leurs pertes. Cette entreprise a été habilement baptisée « réforme de la responsabilité civile délictuelle ». (Tout ce que propose le Congrès est une « réforme », peu importe ses effets⁷.)

7. Je suis peut-être un peu coupable d'avoir aidé à accélérer ce mouvement : en ma qualité de directeur du contentieux de Bank Board, c'est moi qui ai entamé des poursuites contre les Huit Grands de la comptabilité.

Il y a quinze ans, quand le monde financier a été secoué par le scandale des caisses d'épargne, le secteur de la comptabilité a été confronté à une crise qui n'est pas sans ressembler à celle qu'il affronte aujourd'hui. Il y eut une multiplication des procès, des millions de dollars étaient payés dans des règlements négociés et l'image des experts-comptables s'était effondrée. [...]

Selon Jack Henry, associé-directeur à la retraite de l'agence de Phoenix d'Andersen, il y a eu à l'époque des caisses d'épargne un changement majeur dans le secteur, à cause de l'accumulation des procédures judiciaires. « Nous étions fatigués de servir de punching-ball... »

Les plus grands cabinets d'audit du pays, dont Andersen de Chicago, ont décidé de contre-attaquer. Ils ont constitué une coalition de lobbying. Ils ont déversé des millions de dollars dans les campagnes politiques...

Les cabinets les plus prestigieux ont fait pression avec succès pour obtenir une législation fédérale qui rende plus difficile aux investisseurs de porter plainte contre eux. La loi de 1995 a été une victoire majeure pour la profession. Elle n'a été acquise qu'après un vote du Congrès pour passer outre au veto du président Bill Clinton – son tout premier (*Chicago Tribune*, 13 février 2002).

Easterbrook et Fischel (1991, p. 282) ont écrit, à une date où Fischel savait, par son expérience personnelle (il a représenté des patrons-escrocs des caisses d'épargne), que cette affirmation était indéfendable⁸ :

Les meilleures entreprises doivent prendre des mesures supplémentaires pour convaincre les investisseurs de leur qualité. L'une d'elles, traditionnelle,

8. Black (2003, p. 22-40). Les juges, en particulier les juges d'appel, ont l'avantage exceptionnel de pouvoir déclarer dans des opinions de la cour que leurs théories sont exactes. Le juge Easterbrook a utilisé cet atout pour juger qu'il ne fallait pas autoriser un plaignant à tenter de prouver qu'un cabinet d'audit pouvait être poursuivi en justice, parce qu'il serait « irrationnel » qu'un cabinet d'audit fasse quoi que ce soit qui l'expose à des poursuites. Une théorie qui ne peut être falsifiée n'est évidemment pas une théorie, mais un dogme. Les cabinets d'audit, en réalité, donnent couramment leur opinion sans réserve à des sociétés massivement insolvables et dirigées par des escrocs. Ils aident les patrons-escrocs à créer des revenus fictifs et à camoufler les pertes réelles. Ils le font essentiellement pour des raisons rationnelles : parce que les patrons-escrocs leur paient d'énormes commissions pour des activités extérieures à la vérification des comptes, et en raison de problèmes d'agent (les intérêts du partenaire du cabinet d'audit, qui subit d'intenses pressions pour amener des clients lucratifs s'il ne veut pas être mis à la porte, sont souvent différents de ceux du cabinet). Mais les commissaires aux comptes agissent aussi sur des modes que le juge Easterbrook jugerait peut-être « irrationnels ». Un article de mon collègue Robert Prentice (2000) ridiculise la thèse selon laquelle des vérificateurs n'aideront jamais un patron escroc.

consiste à recourir à des [audits extérieurs]. [Le vérificateur] met sa réputation en jeu – donc quelque chose à perdre – et elle vaut beaucoup plus que ce que pourrait lui rapporter la certification laxiste ou mensongère d'une entreprise particulière. [...] Plus le cabinet d'audit est important [...] par rapport à la taille d'un émetteur de titres, plus ces méthodes de vérification vont être efficaces.

Les Cinq de Keating nous ont servi la même soupe :

DeConcini : Pourquoi AY dirait-il des choses pareilles? Ils ont une crédibilité à sauvegarder, eux aussi. Ils risquent la tête de leur cabinet avec cette lettre.

Patriarca : Ils ont un client...

DeConcini : Vous croyez qu'ils vont se prostituer pour un client?

Patriarca : Absolument, cela arrive tout le temps⁹ (U.S. Senate Committee 1990-1991a, 1, p. 1059).

6. LES CONFLITS D'INTÉRÊTS COMPTENT

La débâcle des caisses d'épargne a prouvé que la nature humaine reste toujours la même ; les conflits d'intérêts existent encore et ils peuvent faire de gros dégâts. La façon de procéder de Keating le démontre : il savait qu'en maximisant les conflits d'intérêts il lui serait plus facile de suborner les vérificateurs et les avocats. Il avait confié à Andersen et à Arthur Young un travail extérieur à l'audit alors qu'ils étaient commissaires aux comptes. Keating plaçait les vérificateurs dans un rôle d'avocats, en leur demandant de combattre l'inspection et les inspecteurs de la FHLBSF afin de l'aider à garder le contrôle de Lincoln Savings. La lettre de démission d'Andersen et la lettre d'Atchison aux Cinq de Keating sont des cas flagrants de plaidoyers mensongers. Les commissaires aux comptes sont censés être indépendants et objectifs ; ils ne doivent jamais devenir les défenseurs du client. En l'occurrence, ils se sont faits les avocats de

9. DeConcini, ancien procureur, hurlait contre Patriarca pour tenter de l'intimider. Il a usé du langage le plus violent qu'il a pu (« se prostituer ») pour rendre son propos sans réplique et forcer son interlocuteur à reculer. Mais Patriarca l'a fixé droit dans les yeux : « Absolument, cela arrive tout le temps. » DeConcini a été visiblement stupéfait. Je crois qu'il n'avait jamais rencontré un fonctionnaire comme Patriarca.

l'individu qui détruisait le client, parce que c'était lui, Keating, qui décidait de les embaucher et de les congédier (et, dans le cas d'Atchison, qui quadruplait leur salaire).

Keating s'est vanté auprès de la FHLB-Seattle d'avoir dépensé 50 millions de dollars pour s'assurer les services de professionnels extérieurs afin de faire annuler l'inspection de la FHLBSF de 1986 (U.S. House Banking Committee 1989, 3, p. 776). Une partie de cette somme a rémunéré des consultants comme Fischel et Benston, mais l'essentiel est allé à Arthur Young et aux prestigieux cabinets d'avocats de Keating : Kaye and Scholer et Jones and Day. Les honoraires de conseil et d'assistance en justice de Young étaient de loin supérieurs à ses honoraires de simple auditeur. Atchison est devenu l'avocat le plus efficace de Keating.

Henkel, dans ses multiples rôles au service de Keating – avocat fiscaliste, partenaire en affaires, emprunteur et taupe au Bank Board –, incarnait à lui seul les dangers des conflits d'intérêts, de même que son conseil en éthique Waxman, qui conseillait aussi Lincoln Savings. Un partenaire de Kaye and Scholer avait reçu un prêt de Lincoln Savings à des conditions extrêmement favorables. Taggart, le commissaire du CDSL qui était le plus farouche allié de Keating dans l'autorité de réglementation de l'État de Californie, avait reçu du patron-escroc des avantages en nature peu avant de quitter ses fonctions (U.S. House Banking Committee 1989, 2, p. 328-330). Keating était persuadé, bien sûr, que ses contributions politiques avaient été essentielles pour recruter les Cinq de Keating (et bien d'autres politiciens au niveau des États comme au niveau fédéral). Keating soutenait ses convictions par de fortes dépenses et manipulait les spécialistes et les élus avec autant de compétence que de succès. Il ressort de sa conduite et de cette affaire que les conflits d'intérêts ont leur importance¹⁰.

10. Les conflits d'intérêts comptaient aussi du côté des autorités de réglementation fédérales. Les FHLB avaient manifestement des conflits d'intérêts potentiels puisqu'elles appartenaient aux caisses d'épargne de leur district, et que le président de chaque FHLB était aussi l'agent principal de supervision. Cirina tenait à recruter des cadres supérieurs qui avaient du caractère et une grande intégrité, précisément à cause de ce conflit potentiel. Si un PDG de caisse d'épargne qui siégeait aussi au conseil d'administration de la FHLBSF indiquait à nos inspecteurs qu'il valait mieux ne pas y aller trop fort, Cirina voulait être sûr que la réaction serait immédiate. Le lendemain matin, nos inspecteurs les meilleurs et les plus coriaces entreraient en force dans cette caisse comme des anges exterminateurs, et Patriarca appellerait personnellement le PDG pour lui passer un savon. Mais ce n'était pas le cas dans les FHLB de tous les districts à toutes les époques. La législation de 1989 qui a ôté aux FHLB les missions

Malheureusement, la théorie économique standard enseigne le contraire : il n'y a pas de conflit, mais des « synergies ». Pour Stiglitz (2003, p. 63, 240-253), cet état d'esprit a été à l'origine de nombreux scandales. L'ex-président de la SEC Levitt exprime la même idée dans *Take on the Street* (2002, p. 114-119).

7. LA GARANTIE DES DÉPÔTS N'A PAS PROVOQUÉ LES FRAUDES PATRONALES DES CAISSES D'ÉPARGNE

Les fraudes patronales des caisses d'épargne comptaient généralement sur la garantie fédérale des dépôts pour financer leur croissance à la Ponzi. Cette garantie a attiré les patrons-escrocs opportunistes : c'est la principale raison qui les a poussés à se regrouper dans le secteur des caisses d'épargne. Mais cela ne signifie pas pour autant qu'elle a été un facteur important de cette crise. Les patrons fraudeurs ont toujours réussi à spolier des acteurs du marché privé non garantis. ACC/Lincoln Savings a pu vendre plus de 250 millions de dollars d'obligations pourries sans valeur – les pires titres des États-Unis –, essentiellement dans trois agences d'un même État. Certes, Keating ciblait les veuves parce qu'elles n'avaient aucune connaissance en finance, mais il a aussi vendu des actions d'ACC à des investisseurs chevronnés. Il a battu ceux qui les vendaient « à découvert » : les actions (sans valeur) d'ACC avaient un cours élevé après cinq années de fraude permanente. Milken a vendu 125 millions de dollars d'obligations pourries d'ACC (sans valeur) à des investisseurs (réputés ultracompétents) en 1984.

Les patrons-escrocs de caisse d'épargne vendaient souvent des dettes subordonnées parce qu'on pouvait les comptabiliser comme fonds propres réglementaires. Les dettes subordonnées sont non garanties et intrinsèquement risquées, puisque leur acheteur ne reçoit rien tant que tous les autres créanciers ne sont pas payés. Les titres subordonnés émis par les caisses traditionnelles (non

fraudeuses) étaient beaucoup plus risqués que la moyenne parce que ces caisses disposaient de peu de capital. Quant au risque de ce type de titres émis par les *high-fliers*, il était incommensurable, puisque ces caisses finissaient toujours en défaut de paiement.

ACC est la seule exception dont je me souviens, mais elle confirme la règle. Milken a vendu, je l'ai dit, 125 millions de dollars de titres subordonnés d'ACC à taux d'intérêt élevé à ses clients habituels : s'il vendait les obligations pourries d'une société, il était entendu que celle-ci achetait celles de ses autres clients. Le mécanisme reposait sur la réduction apparente du taux de défaut de paiement : Milken n'allait donc pas laisser ACC se mettre en défaut de paiement sur ses obligations pourries émises par Drexel. La solution était aussi sophistiquée que cynique : ACC allait vendre des obligations pourries aux veuves (à un taux d'intérêt ridiculement bas) et utiliser les recettes obtenues pour racheter les obligations pourries émises par Drexel, qui, elles, avaient été vendues (à un taux d'intérêt très élevé) aux captifs de Milken¹¹.

Cette arnaque permettait simultanément (1) d'éviter un défaut de paiement sur des obligations pourries émises par Drexel, (2) de réduire considérablement les dépenses d'intérêts d'ACC, et (3) de permettre à ACC d'inscrire dans ses comptes un gain lié au refinancement de sa dette à un taux d'intérêt inférieur.

Nous aurions dû aussi apprendre de la débâcle que les obligations pourries contenaient en réalité moins de clauses de sauvegarde que des titres moins risqués (ce qui contredit la théorie de la discipline du marché exercée par les créanciers). En aucun cas les détenteurs de titres subordonnés n'exerçaient une réelle discipline sur la caisse d'épargne. Je ne me souviens d'ailleurs d'aucun exemple où ils aient même tenté d'en imposer une. Tous ces faits réfutent la thèse voulant que les créanciers privés exercent une discipline efficace par le biais des clauses de sauvegarde ou d'autres moyens de ce genre.

L'autre forme de discipline de marché qui a échoué pendant la débâcle a été la garantie privée des dépôts. Dans l'Ohio, le Maryland

d'inspection et de supervision était souhaitable. De même, la FHLBSF avait des règles strictes sur les conflits d'intérêts. Nous ne pouvions même pas avoir un prêt immobilier personnel aux conditions manifestement normales du marché dans une caisse d'épargne.

11. La dette subordonnée d'ACC à un an avait été émise à un taux d'intérêt de 9,50 % le 29 mars 1988, alors que le taux préférentiel demandé par les banques aux entreprises saines était de 8,50 % (U.S. House Banking Committee 1989, 4, p. 255).

et l'Utah, les patrons-escrocs ont provoqué la faillite des systèmes d'assurance privée de caisses d'épargne (qui couvraient des caisses sous charte d'État ne jouissant pas de la garantie de la FSLIC). Dans aucun de ces cas, les assureurs privés n'avaient imposé les règles que les économistes traditionnels jugent rationnelles. Il n'existe aucun exemple à ce jour où un assureur privé de caisses d'épargne aurait réussi à arrêter à temps un patron-escroc pour éviter l'effondrement de sa compagnie d'assurances. Tous les assureurs privés de caisses d'épargne qui n'ont pas fait faillite ont perdu leurs clients : constatant que leurs déposants ne leur faisaient plus confiance, ces caisses ont changé de statut pour bénéficier de la garantie de la FSLIC ou de la FDIC.

Nous aurions dû retenir de la débâcle des caisses d'épargne que la discipline du marché n'est pas efficace pour arrêter les patrons-escrocs, que les titres subordonnés ne peuvent être comptabilisés dans le capital des banques et que l'assurance privée est incapable d'empêcher, de détecter ou de limiter sérieusement la fraude patronale. Malheureusement, la pensée économique standard n'a – encore une fois – retenu aucune de ces leçons. Easterbrook et Fischel (1991, p. 282), par exemple, affirment que, lorsqu'une entreprise émet des obligations, elle « (a) oblige ses dirigeants à verser les profits à des éléments extérieurs, et (b) accule l'entreprise à la faillite s'il n'y a pas de profits ». Mais les patrons-escrocs suivent une troisième voie. Ils créent de très gros profits fictifs avec la bénédiction d'un cabinet d'audit très prestigieux. Après quoi ils empruntent davantage ou vendent davantage d'actions et utilisent une partie des recettes pour payer les intérêts de leur dette antérieure.

Comme les vagues de fraude patronale, de la débâcle à aujourd'hui, n'ont cessé de duper les entités qui avaient des incitations pour exercer la discipline de marché, l'hypothèse de l'efficacité des marchés a souvent été infirmée. Les fraudes patronales peuvent durer des années, et éloigner ainsi de plus en plus les prix de leur « véritable » valeur. L'hypothèse des marchés efficients constitue le fondement de la finance moderne ; l'inefficacité des marchés à endiguer les vagues de fraudes patronales revêt donc une importance majeure.

8. LES PROBLÈMES DE « CAPACITÉ DES SYSTÈMES » SONT ENDÉMIQUES ET NOUS EXPOSENT À DE GRANDS DANGERS

La théorie de la « capacité des systèmes » de Henry Pontell peut nous aider à limiter ou même à prévenir de futures vagues de fraudes patronales. Lorsque le système judiciaire ou réglementaire ne peut pas faire face comme il le faudrait à un comportement criminel ou déviant en raison d'un manque de ressources, de pouvoirs ou de volonté politique, il s'agit d'un problème de « capacité des systèmes ». De l'avis quasi général, le Bank Board a illustré chacun de ces graves problèmes de capacité. Le département de la Justice manquait lui aussi cruellement de personnel et n'était absolument pas préparé à combattre la vague de fraudes patronales. La responsabilité essentielle de ces limites de capacité incombe à l'administration Reagan.

C'est une prophétie auto-réalisatrice : si on organise l'État pour qu'il soit inefficace, il le sera. Les problèmes de « capacité du système » à la SEC et au Bank Board sont analogues. Les deux autorités avaient interdiction de payer des salaires comparables à ceux qu'offraient les autorités de réglementation des banques (sans parler des entreprises privées). Les deux connaissaient une rotation importante de leur personnel et devaient exécuter des opérations d'envergure avec des agents inexpérimentés. Les deux ont été confrontés à un énorme accroissement des besoins de supervision en quantité et en complexité. Les deux ont dû faire face à une recrudescence des besoins de supervision, devenus de plus en plus complexes. Dans les deux cas, les personnels ont été dépassés par les événements. La fréquence des inspections (ou des analyses) s'est effondrée. Les pouvoirs publics (l'OMB sous l'administration Reagan, la Chambre des représentants dans le cas de la SEC) ont considérablement exacerbé les limites de capacité en cherchant à réduire les effectifs des deux institutions à un moment où elles manquaient de personnel. Dans les deux cas, les agents ont vu trop tard la vague de fraudes patronales. Bref, si nous avions appris les leçons de la débâcle des caisses d'épargne, nous aurions mis à la SEC un moteur plus puissant au début des années 1990, ce qui aurait considérablement réduit les vagues de fraudes suivantes.

La conjonction de nos mécanismes politiques, idéologiques et budgétaires accroît nos problèmes de capacité des systèmes. Personne n'obtiendra une promotion à l'OMB pour avoir prouvé

qu'il faut augmenter considérablement les dépenses afin d'accroître les effectifs des agents des autorités de contrôle. Là encore, nous n'avons pas retenu les bonnes leçons de la débâcle. Le mouvement « réinventer l'État », par exemple, a exigé de chaque institution publique qu'elle élabore une définition officielle de sa mission et un plan stratégique, et demandé au GAO de désigner les activités à haut risque. Les récents rapports annuels de la SEC présentent celle-ci comme une « autorité chargée de faire respecter le droit » civil. Néanmoins, avant la faillite d'Enron, la SEC n'avait jamais cité dans ses rapports annuels les vagues de fraudes patronales comme un risque menaçant le succès de sa mission, et le GAO n'a jamais classé « à haut risque » les opérations antifraude de la SEC (ou une autre de ses activités) – à l'heure où j'écris, il ne l'a toujours pas fait. Les critères du GAO pour déterminer les activités à haut risque mettent l'accent sur le risque de fraude, mais uniquement quand l'État en est directement victime. Dans son repérage des activités à haut risque, le GAO devrait prendre en considération les dommages que subirait la population si les agents des autorités de contrôle ne s'acquittent pas de leur mission.

L'une des grandes forces des patrons-escrocs est qu'ils peuvent décider que leur entreprise va verser des contributions aux campagnes électorales. Les fraudeurs audacieux utilisent cet atout pour modifier leur environnement réglementaire. Ils cherchent à saper l'efficacité de la réglementation. Il n'existe pas de « Confrérie des cambrioleurs » apparemment respectable qui ferait régulièrement pression pour qu'on impose des limites à la qualité des serrures ou au nombre d'agents de police dans les patrouilles de quartier. Le GAO doit constituer une équipe qui aurait pour mission de repérer les domaines gravement sous-réglés qui mettent le pays en danger.

9. LE LEADERSHIP DES DIRIGEANTS DES ORGANISMES DE CONTRÔLE ET DU PRÉSIDENT DES ÉTATS-UNIS A UNE IMPORTANCE CRUCIALE

La débâcle des caisses d'épargne aurait dû rendre évidentes ces deux idées. Pratt, Gray et Wall ne se ressemblaient guère. Les politiques du Bank Board ont connu des tournants rapides et radicaux à chaque changement de président, bien que les trois hommes aient été nommés par le même président des États-Unis. Mais ces grands virages ne signifiaient pas que la politique de l'administration Reagan en matière de réglementation avait changé.

Ryan était très différent de Wall, bien que le président Bush les ait nommés tous deux directeurs de l'OTS. La nomination de Ryan a marqué un tournant radical de la politique présidentielle sur la réglementation, et le nouveau dirigeant a changé radicalement la politique de l'OTS.

Globalement, la débâcle n'a donc pas été une période où des fonctionnaires obstinés ont orienté l'action publique au mépris de l'autorité des dirigeants du Bank Board et du pouvoir présidentiel. Ce qui se rapproche le plus de ce cas de figure – une politique d'opposition menée par des agents têtus – a été la vigoureuse résistance de la FHLBSF à la façon dont Wall réglementait Lincoln Savings et American Savings (ou à la régulation de Gray face à American Savings). Si Wall avait pu licencier les professionnels de la FHLBSF qui menaient ce combat (comme il aurait pu le faire après la création de l'OTS en août 1989), peut-être aurait-il réussi à écraser ce mouvement de résistance en le privant de ses dirigeants.

La débâcle a démontré que la « vision ¹² » prédispose les autorités de réglementation au succès. Pratt était brillant, charismatique et avait une vision précise. C'est aussi le dirigeant de l'autorité de réglementation qui, selon Martin Mayer (1990, p. 61), remporte la palme de responsable numéro un de la débâcle. Sa vision étant désastreusement fautive, son brio et sa créativité n'ont fait qu'aggraver les choses : il était une belle illustration de l'expression "*too clever by half*" (beaucoup trop rusé). Il était toujours persuadé qu'une esquiv

12. L'auteur écrit "*the vision thing*", par allusion à une célèbre formule du président George H.W. Bush, qui, en qualifiant la « vision » présidentielle de « machin », entendait ridiculiser l'idée de « grand dessein » et signifier qu'il n'en avait pas [NdT].

subtile (presque toujours une astuce comptable) lui permettrait de traverser sans encombre la toute dernière crise. Il avait une étrange aptitude à optimiser l'environnement réglementaire pour la fraude patronale.

La vision de Gray était juste. C'est pourquoi ses adversaires ne lui pardonneront jamais. Mayer m'a confié que, dès qu'on avait su qu'il écrivait un livre sur la débâcle, il avait reçu quantité de lettres et d'appels téléphoniques de gens qui l'incitaient à critiquer Gray. Ils croyaient encore à la propagande des patrons-escrocs qui, en dépendant sans compter, avaient tenté de faire passer cet homme intelligent pour un imbécile.

Gray avait de nombreuses faiblesses, mais également six forces qui se sont révélées décisives pour empêcher la débâcle de tourner à la catastrophe. Plus tôt que quiconque à l'autorité de contrôle, il avait compris, premièrement, que tous les *high-fliers* suivaient le même modèle, c'est-à-dire que c'était la fraude comptable qui leur permettait d'annoncer des revenus élevés et des pertes faibles; deuxièmement, qu'il était essentiel de freiner leur croissance; troisièmement, que l'autorité de contrôle manquait terriblement de personnel et qu'il allait devoir changer radicalement sa structure en défiant ouvertement l'OMB et l'exécutif. Quatrième point fort: il savait reconnaître les bons superviseurs; c'est lui qui a embauché personnellement Patriarca et Selby pour s'occuper des deux districts qui devaient mener le combat contre les patrons-escrocs. Sa cinquième force était le sens du devoir, ce qui l'a d'ailleurs conduit à sacrifier sa carrière et à tenir tête à un éventail stupéfiant d'adversaires puissants pour vaincre la vague des patrons fraudeurs (que nous appelions alors les *high-fliers*). Ce sens du devoir l'a aussi amené à abandonner son opposition idéologique à la réglementation et à agir contre les vœux du président qu'il aimait. Sa sixième force était sa conception des rapports avec ses collaborateurs et collaboratrices: il ne voulait pas de subordonnés lui disant oui à tout, et il travaillait sans problème avec des agents comme Selby et Patriarca dont la maîtrise de la supervision dépassait de loin la sienne.

Wall reste l'énigme dans l'affaire des patrons-escrocs des caisses d'épargne. Il avait une telle obsession du secret que ses commentaires publics sur la question sont rarissimes. Même quelques jours avant de voter la nomination d'un administrateur pour Lincoln Savings, il ne reconnaissait pas que Keating était un escroc. Il continuait à vanter

ses prétendues compétences en affaires. Son collègue au Bank Board Roger Martin était encore plus fidèle à Keating. Ni l'un ni l'autre n'ont jamais poussé l'autorité de réglementation à prendre des mesures contre les *high-fliers*. Le pays a de la chance que la règle sur la croissance ait provoqué la chute de tous les *high-fliers* restants sous la présidence de Wall. L'indulgence a retardé leur écroulement et beaucoup accru le coût final pour le contribuable, mais elle ne pouvait sauver ces pyramides de Ponzi. Bref, Wall et Martin ont fait des dégâts considérables, mais ceux-ci auraient été colossaux s'ils avaient précédé Gray au lieu de lui succéder.

Pratt et Wall ont tous deux incarné un problème récurrent au sein de la réglementation moderne. Mettre à la tête d'une autorité de réglementation et de contrôle un individu qui ne croit pas à la réglementation peut causer d'immenses préjudices, notamment si cette autorité doit faire face à des fraudes patronales. Selon les économistes partisans de la déréglementation, les mécanismes du marché suffisent à régler ces problèmes de fraudes. Ceux qui croient à cette affirmation (et ses adeptes les plus fervents ont souvent suivi des cours de *law & economics*) sont persuadés que les bilans financiers sont forcément justes et que les commissaires aux comptes n'aident pas les patrons-escrocs. La théorie du choix public a prouvé, leur enseigne-t-on, qu'il est naïf de croire que les fonctionnaires agissent dans l'intérêt public (ils maximisent simplement leurs intérêts personnels). Selon la théorie économique de la réglementation, les autorités de contrôle sont constamment « capturées » par ceux qu'elles réglementent. Les fonctionnaires qui soutiennent que la fraude patronale est importante sont une illustration parfaite du problème principal-agent: ils tentent ainsi de détourner l'attention de leurs propres défaillances. Des externalités comme la pollution ne constituent pas un argument valable en faveur de la réglementation; elles montrent simplement que les droits de propriété sont mal définis, conformément au théorème de Coase¹³. Les lois antitrust sont superflues, rien ne sert de les appliquer: les marchés éliminent eux-mêmes les rares problèmes qui se posent, ces lois sont essentiellement utilisées par des concurrents moins doués pour matraquer des rivaux qu'ils ne peuvent surpasser.

13. Une des théories du mouvement *law & economics*, qui pose que, quand les droits de propriété sont bien définis et en l'absence de coûts de transaction, on peut corriger les externalités par des mécanismes de marché [NdT].

L'ouvrage dont je me sers pour enseigner la microéconomie en premier cycle universitaire défend la plupart de ces idées. Il est intensément hostile à la réglementation : il expose le point de vue néoclassique traditionnel. Tous ceux qui croient à l'ensemble (ou même à la plupart) des énoncés que j'ai cités au paragraphe précédent ne seront absolument pas préparés, personnellement, à repérer une vague de fraudes patronales ou à lui faire face. Vague qui, d'ailleurs, dans le cadre de leurs convictions, est impossible. De plus, si la fraude est négligeable, il n'y a aucune raison d'apprendre ses mécanismes ou les moyens de la réduire. Si celui qui croit à ces théories est un haut responsable de la réglementation, l'autorité de contrôle ne sera pas prête à combattre une vague de fraudes patronales. De fait, confronté à un agent lui affirmant avec force qu'il faut fermer une société qui annonce de solides profits (avec la bénédiction d'un des meilleurs cabinets d'audit), ce dirigeant sera fortement enclin à croire que son subordonné a perdu la tête ou veut se venger de quelqu'un.

Pratt n'a fermé aucune caisse dirigée par un patron-escroc. Sa vulnérabilité potentielle à leurs plaidoyers n'a donc pas été mise à l'épreuve. Wall est un exemple manifeste de cette vulnérabilité fondamentale, que Keating a exploitée en diabolisant Gray et ses lieutenants, en menaçant de poursuites judiciaires personnelles et en exerçant des pressions politiques.

Lors de la crise des *savings and loan*, aucun des quatre principaux dirigeants fédéraux du Bank Board n'a été « capturé » par le secteur. La Ligue des caisses d'épargne était en si mauvais termes avec Pratt qu'elle lui interdisait l'accès de ses assemblées générales. Le secteur a combattu toutes les grandes initiatives de réglementation de Gray et la recapitalisation de la FSLIC. Après une période de lune de miel, la Ligue est entrée en guerre contre Wall. En fait, les trois présidents partageaient un mépris profond pour la Ligue. Quant à Ryan, il n'en voyait pas l'utilité, et de toute manière elle s'était considérablement affaiblie quand il est devenu directeur de l'OTS.

La théorie du choix public ne peut expliquer les actes de Pratt, de Gray et de Wall. Gray est le cas le plus évident. Il a agi totalement à l'encontre de son intérêt personnel. Wall révèle un problème plus subtil dans la théorie. Supposons, pour les besoins du raisonnement, qu'il ait décidé de s'entendre avec Keating par pur intérêt personnel. Comment pouvait-il savoir que l'apaisement était dans

son intérêt ? Sa capitulation face à la pression politique et aux menaces de poursuites judiciaires a fini par lui coûter son poste et sa réputation. Peut-être les fonctionnaires du secteur public maximisent-ils leur intérêt personnel en agissant dans l'intérêt public, parce que ce choix améliore leurs chances de conserver leurs fonctions et d'obtenir une promotion, et qu'il les aide à acquérir une bonne réputation (qui est précieuse).

Encore une fois, la nouvelle vague de fraudes patronales montre que nous n'avons toujours pas retenu les leçons indispensables de la débâcle des caisses d'épargne. D'abord, Levitt a faibli pendant son ultime affrontement : il a cédé sur l'inscription des stock-options comme dépenses. Aujourd'hui, sa capitulation est son plus grand regret. Il aurait pu apprendre de Gray qu'il se serait beaucoup mieux senti s'il avait essayé de faire ce qui était juste et avait perdu. Notons que Levitt (pour lequel j'ai beaucoup d'estime) est un homme riche, et que la SEC est beaucoup plus prestigieuse que le Bank Board. Gray était dans une situation bien plus difficile, mais il a persévéré. Je ne l'écris pas pour dénigrer Levitt, mais pour souligner que le courage de Gray était peu commun.

Pour succéder à Levitt, le président George W. Bush a nommé Harvey Pitt. Celui-ci a été un bel exemple du danger de confier la direction des autorités de réglementation à des responsables qui ne croient ni à l'importance des conflits d'intérêts ni à l'existence des vagues de fraudes patronales. Bush a nommé Pitt président de la SEC parce qu'il était le principal adversaire de la réforme de l'audit et de la comptabilité aux États-Unis. Pitt a aussitôt prononcé devant un public d'experts-comptables un discours qui m'a rappelé Wall et Henkel. Il a commencé par regretter que la SEC n'ait pas toujours été « aimable et gentille » avec les experts-comptables. Les responsables de ces tensions, a-t-il précisé, étaient les agents de la SEC (et le responsable de leur comportement, suggérait-il, était Levitt). Pitt a fini par démissionner quand ses efforts constants (à la demande de la Maison-Blanche et du représentant Oxley) pour empêcher la nomination de véritables réformateurs se sont révélés maladroits et ont embarrassé l'administration Bush.

L'une des leçons de la débâcle des caisses d'épargne, c'est que notre pays a eu beaucoup de chance. (Je sais bien qu'on ne peut guère présenter une débâcle de 150 milliards de dollars comme « un coup de chance », mais, sans la réglementation de Gray et la guerre contre

les patrons-escrocs, elle aurait coûté plus de 1 000 milliards de dollars.) Avoir Gray a été une triple bonne fortune. D'abord, Reagan l'avait nommé pour déréglementer. Il n'aurait pas pu être nommé s'il avait été favorable à la reréglementation. Après quoi une heureuse transformation a fait de lui le principal champion de la reréglementation dans le pays. Reréglementer était la pire abomination dans l'administration Reagan, et ce choix aurait normalement dû se solder par sa destitution. Gray n'a survécu que parce qu'il était un ami personnel des Reagan.

Deuxièmement, il a pour l'essentiel visé juste quand il a reréglementé. Il s'est trompé sur les courtiers de dépôt, mais il a scellé le destin des patrons-escrocs en adoptant la règle sur la croissance. Troisièmement, il était prêt à tenir tête à des adversaires qui auraient même fait pâlir ceux qui ont attaqué Levitt. Nous avons aussi eu la chance que l'effort de l'administration Reagan pour donner à Keating le contrôle du Bank Board ait échoué et que Keating ait utilisé Henkel si grossièrement qu'il a été possible de le priver de ses fonctions avant qu'il ne puisse détruire la reréglementation. S'il était resté la taupe de Keating, Henkel aurait causé d'immenses dégâts.

Mais nous ne pouvons nous permettre de compter uniquement sur la chance. Nous devons prendre plus au sérieux la sélection des dirigeants des autorités de réglementation. Ce qui nous amène à analyser le rôle du président des États-Unis en la matière. Un rôle où le président Reagan a été défaillant. Son administration (où, rappelons-le, le vice-président Bush était chargé de la déréglementation financière) a pris les mesures suivantes :

- elle a tenu à déréglementer à une époque d'insolvabilité massive ;
- elle a tenu à camoufler l'ampleur de la crise ;
- elle a empêché Pratt d'informer le comité des finances du cabinet présidentiel ;
- elle a conseillé de gérer les caisses d'épargne insolubles comme des pyramides de Ponzi ;
- elle a réduit plusieurs fois le nombre d'inspecteurs ;
- elle a combattu le recours de l'autorité de réglementation au réseau des FHLB pour doubler le nombre d'inspecteurs et de superviseurs sans frais pour le Trésor ;
- elle s'est opposée aux efforts de reréglementation de Gray ;

- elle a refusé que le Trésor verse le moindre centime à la FSLIC ;
- elle a essayé de donner à Keating le contrôle majoritaire du Bank Board ;
- elle a nommé la taupe de Keating, Henkel, au Bank Board ;
- elle a accepté (en la personne de Bush) une contribution de 100 000 dollars de Keating, alors que le sénateur Riegle lui avait déjà retourné ses contributions en raison du scandale des Cinq de Keating ;
- elle a reconduit Henkel au Bank Board après sa tentative d'obtenir l'immunité pour les infractions de Lincoln Savings ;
- elle a essayé (à travers Don Regan) d'intimider Gray pour qu'il démissionne ;
- elle a menacé de poursuivre en justice Pratt et Gray pour avoir fermé des caisses insolubles ;
- elle a menacé de poursuivre en justice le président de la FDIC Seidman pour avoir fermé des banques ;
- elle a conclu un accord avec le speaker Wright où elle s'est engagée à soutenir l'indulgence et à ne pas reconduire Gray ;
- elle a mené une enquête criminelle contre la FHLBSF à la demande de Keating ;
- elle a privé la recapitalisation de la FSLIC de tout soutien de la Maison-Blanche jusqu'à ce que Gray quitte ses fonctions ;
- Regan a dit dans son témoignage que Gray avait prévenu de la crise imminente, mais qu'il avait choisi d'ignorer ses avertissements ;
- non seulement le président Reagan n'a jamais demandé à Gray de l'informer officiellement sur la débâcle, mais ils n'en ont jamais discuté personnellement après la nomination de Gray ;
- le président Bush a tenu à nommer Wall directeur de l'OTS sans l'avis ni le consentement du Sénat, ce que la justice a déclaré inconstitutionnel ;
- Bush a nommé Wall directeur de l'OTS alors qu'il avait déjà pratiqué l'apaisement à l'égard de Keating.

10. L'ÉTHIQUE ET LES FORCES SOCIALES SONT DES CONTRAINTES CRUCIALES CONTRE LA FRAUDE ET LES ABUS

Seul un petit pourcentage des caisses d'épargne traditionnelles qui n'avaient pas changé de propriétaire dans la période 1981-1984 s'est livré à des fraudes patronales. Un PDG qui a fait carrière dans une caisse d'épargne en gravissant les échelons un à un est généralement très attaché à son établissement, à son personnel et à ses clients. L'association de l'éthique personnelle et des liens sociaux rend la fraude patronale beaucoup plus improbable. Inversement, je l'ai dit, les conflits d'intérêts comptent. Les promoteurs immobiliers qui ont acheté des caisses d'épargne pendant la période 1981-1984 étaient les plus susceptibles de devenir des patrons-escrocs. Ils avaient de graves conflits d'intérêts et peu d'attachement à l'égard de l'établissement ou des personnes.

Ceux qui ont donné l'alarme se sont faits rares au sein des caisses d'épargne dirigées par des patrons-escrocs. Le pouvoir d'embauche et de licenciement qu'exercent les patrons fraudeurs fait de la dénonciation un acte extrêmement risqué. Les véritables dénonciateurs d'abus – ceux qui informent l'opinion ou les autorités d'une fraude patronale – ont été rares dans les vagues de scandales financiers. On ne peut pas demander aux salariés prêts à « vendre la mèche » de faire le travail qui incombe à l'autorité de contrôle et à la justice pénale contre les patrons-escrocs.

11. LA DÉRÉGLEMENTATION COMPTE ET LES ACTIFS COMPTENT

La déréglementation peut aider la fraude patronale de quatre façons. Elle peut changer radicalement l'environnement, parce que nous savons mal prédire les événements dynamiques non testés. Dans la débâcle des caisses d'épargne, par exemple, même si une théorie économique prédisait la « concurrence du laxisme », Pratt n'a pas anticipé la réaction de la Californie au Garn-St Germain Act de 1982. Il n'a pas prévu que les interactions entre ces dizaines de changements réglementaires allaient créer un environnement parfait pour la fraude patronale. (J'appelle cela la déréglementation « fondée sur la foi ».) Deuxièmement, la déréglementation peut aggraver les problèmes de capacité de système. Il fallait souvent cent fois

plus de temps pour vérifier un prêt ADC que l'emprunt d'une famille pour acheter sa maison. Troisièmement, la déréglementation peut permettre d'investir dans des actifs qui n'ont pas de valeur de marché facilement vérifiable. L'une des clés de la fraude comptable est de trouver des actifs de ce genre, comme les grands projets ADC d'immeubles de bureaux à Dallas. Ils peuvent créer un revenu garanti (mais fictif) et dissimuler les vraies pertes. Quatrièmement, la déréglementation peut donner la possibilité de monter les transactions réciproques (frauduleuses) qui servent à transformer les « mauvais » investissements en « bons » investissements. Elle peut aussi permettre de créer une entité qui fera office de société-écran.

12. POURQUOI LA SEC N'A-T-ELLE PAS DE CRIMINOLOGUE EN CHEF ?

Les organismes fédéraux des États-Unis ont pratiquement tous un économiste en chef. La plupart en ont plusieurs, dans divers services. Aucun, à ma connaissance, n'a de criminologue en chef. Dans son organigramme, l'État fédéral n'a pas de poste de « criminologue ». Toutes les autorités de réglementation financière sont des organismes chargés de faire respecter le droit civil : elles doivent absolument se préoccuper de la fraude patronale (et de beaucoup d'autres crimes). Néanmoins, leur personnel n'a reçu aucune formation professionnelle sur la fraude. La SEC reste peuplée de juristes, d'experts-comptables et de spécialistes des sciences économiques et financières. Traditionnellement, aucune de ces disciplines n'étudiait la fraude. (Quelques étudiants en comptabilité reçoivent aujourd'hui des cours d'audit de la fraude.)

Je ne dis pas que le criminologue en chef doit obligatoirement être diplômé de criminologie. L'objectif est d'avoir quelqu'un qui pense en criminologue et auquel les techniques des fraudeurs et les indices de la fraude sont familiers.

Nous en savons assez pour faire beaucoup mieux contre les fraudes patronales. Nous pouvons dire quels environnements sont les plus susceptibles de les produire en vagues. Nous pouvons déterminer les structures de fraude dominantes et les meilleures façons de les repérer.

Un paradoxe fondamental entoure l'idée de confiance dans le contexte de la réglementation, et le Bank Board de Wall s'y est trompé dans sa décision fatidique d'accepter le « faites-moi confiance » de

Keating. La confiance est vitale pour l'efficacité du commerce, l'harmonie sociale et la vie privée. Mais il faut que certains d'entre nous restent profondément sceptiques pour que les autres puissent continuer à se faire confiance. Les agents de réglementation et de contrôle doivent pratiquer le scepticisme (et les experts-comptables, comme la plupart des avocats, le redécouvrir). Non qu'ils aient à supposer automatiquement le pire, mais ils doivent remplir leur mission d'auditeur avec sérieux et compétence. Et si l'examiné interfère dans l'examen, ment ou tente d'intimider l'examineur, celui-ci doit intensifier son scepticisme et ses supérieurs doivent le soutenir.

Nous pouvons faire de bien meilleures enquêtes. Encore un point où la débâcle des caisses d'épargne est instructive. Mario Renda était un patron-escroc qui a contribué à piller des dizaines de caisses et de banques. Un juriste du service de répression des infractions du Bank Board, Hershkowitz, a enquêté sur son cas. Mais l'OE n'avait aucune expérience des enquêtes complexes, son juriste n'a pas vu la fraude quand il a recueilli la déposition de Renda (Binstein et Bowden 1993, p. 196). Heureusement, Michael Manning de Morrison & Hecker, le conseil extérieur de la FDIC, l'a repérée (*ibid.*, p. 214). Manning m'a contacté, et nous (la FSLIC et la FDIC) avons partagé les frais de son enquête, qui avait permis de débusquer une fraude massive. La leçon est claire : même un tout petit nombre d'enquêteurs très expérimentés et tenaces peut s'avérer très efficace. Trop d'autorités de réglementation refusent de recourir à des conseils extérieurs pour les aider dans leurs enquêtes.

Les inspecteurs qui examinent une seule entité ont souvent bien du mal à repérer les transactions réciproques. Mais les guirlandes sont aussi un point faible pour les escrocs si l'enquête est bien menée, car elles peuvent conduire l'enquêteur à repérer un important pourcentage des sociétés fraudeuses les plus dangereuses.

La justice pénale peut faire un bien meilleur travail d'enquête sur les vagues de fraudes patronales. Les guirlandes sont très exposées à des opérations d'infiltration en vue d'un flagrant délit, de même que les caisses et banques contrôlées par des escrocs. On peut facilement introduire des infiltrés dans le personnel des établissements financiers corrompus. Les agents du FBI et de l'IRS ont les compétences nécessaires en la matière. La surveillance électronique peut aussi apporter des preuves directes de conspiration dans les transactions réciproques. Aucune de ces techniques n'a été utilisée à une échelle importante

pendant la débâcle des caisses d'épargne. Le groupe de travail de Dallas a été très efficace sans ces méthodes, mais il l'aurait été beaucoup plus s'il les avait utilisées. D'après notre expérience, détacher nos inspecteurs et superviseurs pour qu'ils participent aux enquêtes criminelles change tout. Mais la SEC, évidemment, manque tellement de personnel expérimenté qu'elle ne peut se permettre de détacher le type de spécialiste qui pourrait faciliter les enquêtes pénales.

La SEC doit aussi aller plus souvent au procès et signer beaucoup moins d'accords à l'amiable. Elle négocie ces accords consentis essentiellement avec de petites sociétés en faillite. La commission n'obtient souvent rien d'important dans ces accords. Plus les problèmes de capacité du système sont sérieux, plus on est tenté de préférer un accord amiable à un procès. Mais compter presque entièrement sur des accords consentis est nocif pour une autorité de contrôle. Elle ne fait pas jurisprudence ; ses avocats de l'action répressive manquent d'expérience et risquent d'avoir peur du prétoire ; et les réparations obtenues pour des torts graves seront souvent insuffisantes.

Des condamnations plus dures à des peines de prison ferme restent le meilleur moyen de dissuasion. Keating a fait bourrer les dossiers des obligations pourries par Andersen afin de tromper les inspecteurs. Si, en 1987, le département de la Justice avait porté plainte au pénal contre Andersen pour ce crime, la profession des experts-comptables aurait eu une incitation forte à se conduire convenablement. Cela aurait pu réduire les vagues ultérieures de scandales comptables.

13. LES PATRONS-ESCROCS METTENT EN ÉCHEC LES GARDE-FOUS ET LES RÉFORMES DE GOUVERNANCE D'ENTREPRISE

La débâcle des caisses d'épargne aurait dû nous apprendre que les patrons-escrocs sont capables de tenir en échec une large gamme de principes de gouvernance d'entreprise. Ils contrôlent l'élection du conseil d'administration. Ils choisissent des administrateurs extérieurs qui sont les équivalents des administrateurs internes. Les efforts d'amélioration de la gouvernance d'entreprise peuvent être souhaitables pour d'autres raisons (nous ne devons toutefois pas perdre de vue leur coût), mais ils n'ont guère de chances d'être efficaces contre la fraude patronale, et nous ne devons sûrement pas compter sur leur efficacité. La loi de réforme Sarbanes-Oxley se fie essentiellement à l'amélioration

de la gouvernance d'entreprise. Puisque ce sont les patrons-escrocs qui provoquent les scandales financiers, sa portée est très limitée.

Le seul espoir qu'offre la débâcle à cet égard est que les patrons-escrocs des caisses d'épargne préfèrent être le seul propriétaire de leur entreprise. Même des administrateurs extérieurs entièrement choisis chez leurs partenaires en affaires leur paraissent gênants. Il n'y a pratiquement aucun exemple où le conseil d'administration d'une caisse d'épargne ait causé la moindre difficulté à un patron fraudeur. Mais c'est encore un point où nous n'avons pas appris les leçons de la débâcle. Selon Easterbrook et Fischel (1991, p. 10, 70-75, 133, 282), le propriétaire-PDG unique est la forme idéale de propriété parce qu'elle élimine les problèmes de type principal-agent. Cela pourrait être un désavantage dans le contexte de la fraude patronale. Un problème d'agent peut être un cadre comme Mark Sauter détournant des fonds de Lincoln Savings, mais aussi un donneur d'alerte qui révèle la fraude. Le système du propriétaire unique n'empêchera pas les malversations du premier, mais arrêtera peut-être le second et permettra à la fraude de grandir.

14. LES STOCK-OPTIONS INTENSIFIENT LE PILLAGE DES PATRONS-ESCROCS

Ce sont les patrons-escrocs qui déterminent comment sont structurées les stock-options. Ils les conçoivent de façon à faciliter leur pillage. En général, cela signifie qu'ils les lient aux résultats économiques à court terme, qu'il leur est plus facile de déformer. Ils adorent utiliser des mécanismes apparemment légaux pour transférer les actifs de l'entreprise à leur fortune personnelle. Easterbrook et Fischel (1991, p. 282) écrivent, néanmoins : « [Grâce aux] stock-options, [...] si l'entreprise a de mauvais résultats, ses dirigeants perdent et les autres investisseurs aussi. » Réfuter cet énoncé n'est plus nécessaire aujourd'hui – et n'aurait pas dû l'être non plus quand il a été rédigé, parce que les patrons-escrocs des caisses d'épargne avaient prouvé que le PDG pouvait s'enrichir considérablement quel que fût le sort des actionnaires.

15. NOUS DEVONS RÉINVENTER LE MOUVEMENT « RÉINVENTER L'ÉTAT » POUR FAIRE FACE EFFICACEMENT AUX FRAUDES PATRONALES

La tentative Clinton-Gore de réinventer l'État ne nous a pas mieux préparés aux vagues suivantes de fraudes patronales. Trois changements seraient utiles. D'abord, que les plans stratégiques existants des quelques autorités de réglementation analysent sérieusement les risques principaux qui menacent leur aptitude à s'acquitter de leur mission. Il faut être clair : l'un des objectifs de la SEC doit être d'empêcher les vagues de fraudes patronales. Deuxièmement, que le GAO modifie sa définition des activités à haut risque pour y inclure les risques que court la population si l'autorité échoue dans sa mission. Il est perturbant que le GAO, à l'heure où j'écris, ne considère toujours pas la lutte antifraude de la SEC comme une activité à haut risque. Troisièmement, l'OMB et le GAO doivent créer des services chargés de repérer les unités qui souffrent de problèmes de capacité de système, et recommander des mesures pour les résoudre. On doit pouvoir récompenser et promouvoir quelqu'un pour avoir recommandé davantage de réglementation et de dépenses quand c'est nécessaire.

POSTFACE D'ACTUALISATION ¹

Dix ans après, la fraude demeure presque parfaite

Parmi les nombreuses questions qui taraudent un théoricien, il y a celle-ci : sa théorie s'est-elle révélée capable d'expliquer un phénomène, une situation réelle ? S'est-elle révélée utile dans différents contextes ? Une éminente économiste, le Dr Jayati Ghosh, y a répondu, me semble-t-il, pour la théorie de la fraude patronale, dans un article où elle explique aux lecteurs indiens qu'une grande fraude, Satyam, n'est pas uniquement due aux failles et aux vices propres à la réglementation indienne.

La vérité, c'est que des affaires comme Satyam ne sont ni nouvelles, ni propres à l'Inde. Au cours de la dernière décennie, il y a eu quantité de cas semblables – et même pires – de délinquance d'entreprise dans toutes les grandes économies capitalistes, et tout particulièrement aux États-Unis. Et ce n'étaient pas des actes isolés, mais bien des caractéristiques propres aux marchés capitalistes déréglementés.

Nous avons qui plus est des connaissances très précises sur la nature de ces tendances criminelles au sein de marchés capitalistes en principe bien organisés. Il y a quatre ans, lors d'une conférence à New Delhi, l'universitaire américain William Black a souligné l'omniprésence de la criminalité financière dans le capitalisme. Il savait de quoi il parlait : il a la particularité intéressante d'être à la fois juriste, criminologue et économiste, et il a récemment publié un best-seller sur le rôle du crime financier organisé au sein des grandes entreprises.

Ce livre – *Une fraude presque parfaite. Le pillage des caisses d'épargne américaines par leurs dirigeants* – rend compte brillamment du scandale des *savings and loan*

1. Cette postface a été rédigée fin 2011 par Bill Black.

aux États-Unis au début des années 1980. La critique a été dithyrambique : le prix Nobel d'économie George Akerlof a qualifié l'ouvrage de « classique de notre temps », et il a reçu des éloges de toutes parts, notamment ceux de Paul Volcker, président de la Federal Reserve des États-Unis au moment des faits. Dans son livre, M. Black développe le concept de « fraude patronale » : il s'agit d'une fraude où le PDG utilise l'entreprise et sa capacité de la contrôler comme un moyen d'enrichissement personnel. Selon M. Black, les fraudes patronales provoquent des pertes financières supérieures à toutes les autres formes de crimes contre les biens réunies ; elles tuent et mutilent réellement des milliers de personnes.

La fraude patronale est énormément favorisée par les incitations que les systèmes modernes de rémunération donnent aux dirigeants d'entreprise, et qui leur permettent ainsi de suborner les contrôles internes. L'organisation devient donc l'arme de crimes perpétrés contre elle-même.

Telle a été la réalité profonde du scandale des caisses d'épargne au début des années 1980, dont M. Black s'est servi pour illustrer les arguments de son livre. Mais c'est aussi celle des scandales financiers ultérieurs qui ont secoué les États-Unis et l'Europe : la Bank of Commerce and Credit International (BCCI) en Grande-Bretagne en 1991, Enron, Adelphia, Tyco International, Global Crossing et autres au début des années 2000, le cataclysme financier de Parmalat SPA en Europe, jusqu'aux révélations récentes sur les pratiques comptables des banques et des établissements de crédit immobilier aux États-Unis dans la crise financière en cours.

Le fond de l'affaire, c'est que ces pratiques douteuses, qui sont en fait des crimes financiers, prolifèrent pendant les booms, quand tout le monde a baissé la garde et que par conséquent les incohérences financières peuvent être aisément déguisées. Cet environnement met aussi sous pression les PDG et autres dirigeants d'entreprise : ils doivent afficher en permanence de bons résultats afin que le cours de l'action reste élevé voire s'apprécie. Cette situation se traduit par la nécessité de maximiser les revenus comptables. La « discipline de marché » renforce donc en réalité les incitations à recourir à la fraude comptable.

Ghosh cerne plusieurs concepts qui me paraissent cruciaux pour la théorie de la « fraude patronale », sa puissance prédictive et explicative. Elle souligne l'importance de l'« environnement », du contexte général. Un ensemble de prédictions avancées dans mon livre porte sur ce qui crée un environnement « criminogène » – soit un environnement porteur d'incitations si perverses et si fortes qu'il peut produire des « épidémies » de fraudes.

LES ENVIRONNEMENTS CRIMINOGENES

Les établissements de crédit engagés dans des fraudes comptables patronales vont avoir tendance à s'amonceler dans les environnements les plus criminogènes, dont les caractéristiques sont les suivantes :

1. Non-réglementation, déréglementation, désupervision et/ou dépénalisation de fait.
2. Existence d'actifs sans valeur de marché aisément vérifiable.
3. Possibilité de croissance rapide.
4. Possibilité de recourir à des effets de levier importants.
5. Rémunérations astronomiques des dirigeants, fondées sur des revenus annoncés à court terme.
6. Facilité d'entrée sur le marché.
7. Formation d'une importante bulle dans la catégorie d'actifs sans valeur de marché facilement vérifiable.
8. Absence d'exigence comptable d'inscription des provisions suffisantes pour les futures pertes sur prêts.
9. De lourdes pertes dans le secteur pouvant stimuler des fraudes patronales « réactives » (à distinguer de la fraude « opportuniste »).

LES TROIS « DÉ- »

Je me concentre ici sur la déréglementation, la désupervision (la règle reste en place mais son application n'est plus imposée) et *de facto* la dépénalisation – je dirai désormais : les trois « dé- », et sur la rémunération du chef d'entreprise moderne. J'ai souligné dans le livre que les trois « dé- » aggravent considérablement le risque de fraude patronale, car ils offrent au PDG la possibilité de piller son entreprise en toute impunité. J'ai analysé le dogme qui sous-tend ces trois « dé- » : une hostilité acharnée à la réglementation. Les mises en garde de l'ouvrage contre l'extrême danger que représentent les économistes « théoclassiques² » ont été vaines. L'administration Bush a nommé des antirégulateurs à la tête des autorités de réglementation financière.

2. Jeu de mots de l'auteur : pour souligner le comportement théologique des économistes néoclassiques [Note de l'Institut Veblen].

L'OTS : GILLERAN À LA TRONÇONNEUSE ET LE RETOUR DE DARRELL DOCHOW

On dit que l'histoire se répète, la première fois comme tragédie, la deuxième fois comme farce. Mais l'OTS³ prouve que les deux ne sont pas incompatibles. Voici une image qui symbolise parfaitement la crise en cours. John Gilleran, directeur de l'OTS, tient la tronçonneuse. À ses côtés se trouvent les trois principaux lobbyistes des banques et le vice-président de la FDIC, John Reich, qui va plus tard succéder à Gilleran et achever la destruction de l'OTS. Ces quatre messieurs tiennent des sécateurs. Tous prennent la pose avec assurance au-dessus d'un monceau de réglementations fédérales entourées – ultime subtilité – de ruban adhésif rouge⁴.

On a compris le message: l'État et le secteur coopèrent pour détruire la réglementation fédérale, et le chef de bande tient à montrer clairement qu'il entend la massacrer le plus vite possible et sans faire de détail. Mission accomplie. Environnement crimino-gène maximisé. Les antirégulateurs étaient si fiers de cette photo qu'ils l'ont insérée en bonne place dans le rapport annuel 2003 de la FDIC.

Le livre analyse les auditions tenues par Henry B. Gonzalez (démocrate du Texas) quand il est devenu président du Comité des opérations bancaires de la Chambre⁵. Gonzalez voulait mettre en lumière la couardise de Danny Wall face aux alliés politiques de Keating. Ce fut un acte d'un courage exceptionnel, car ces auditions allaient à coup sûr mettre dans l'embarras les Cinq de Keating, et quatre de ces sénateurs étaient démocrates. Elles risquaient aussi d'être gênantes pour le speaker Wright (démocrate du Texas). Effectivement, elles ont été explosives. Notre témoignage (celui de la région ouest de l'OTS) a conduit le président Bush à indiquer que Wall devait démissionner. Les auditions ont aussi embarrassé le superviseur en chef de Wall, Darrell Dochow, qui avait dirigé l'opération interne visant à

nous retirer la juridiction sur Lincoln Savings parce que nous avons refusé de changer notre recommandation à l'autorité de réglementation: elle devait, selon nous, prendre le contrôle de Lincoln Savings et mettre fin aux fraudes de Keating.

Après la démission de Wall, la position de Dochow est devenue intenable. Il a abandonné ses fonctions pour occuper un poste de terrain à Seattle, dans l'État de Washington. WaMu⁶ était basée à Seattle, et avait acheté les activités frauduleuses d'Ameriquest dans le prêt immobilier: elle a consenti de plus en plus de prêts menteurs et commencé à annoncer des profits exceptionnels (bien que fictifs). Dochow a profité du « succès » de WaMu pour revenir au premier plan. Le directeur de l'OTS, Reich, l'a chargé d'inciter Countrywide à abandonner son statut de banque d'envergure nationale pour devenir une caisse d'épargne réglementée par l'OTS. Countrywide craignait que l'OCC, l'autorité de réglementation des banques nationales, n'engage contre elle une action répressive, et l'OTS lui garantissait qu'elle serait accueillie à bras ouverts.

Dochow ayant « réussi » à faire entrer Countrywide dans le système de l'OTS, Reich l'a nommé à la tête de la région ouest. Son ennemi juré, l'organe de régulation de la région Ouest, était désormais placé sous sa responsabilité. Et il avait aussi pour mission de contrôler les plus gros fabricants réglementés mondiaux de prêts menteurs – Countrywide, WaMu et IndyMac. Mais il a dû démissionner quand l'inspecteur général a découvert qu'il avait autorisé IndyMac à antedater des documents pour donner l'impression d'être « bien capitalisée » (cette caisse était, bien sûr, insolvable au dernier degré).

Bush a mis à la tête de l'OTS des « antirégulateurs », et le résultat a été net. Cette autorité n'a pris aucune mesure de réglementation efficace contre aucun des patrons-escrocs pratiquant la fraude comptable et spécialisés dans les prêts menteurs, très souvent frauduleux. L'OTS n'a engagé aucune action répressive sérieuse contre aucun des établissements de crédit spécialisés dans les prêts menteurs jusqu'au moment où ils ont été massivement insolubles. L'OTS n'a même rien fait quand il a appris que les caisses réduisaient leurs provisions pour pertes tout en octroyant davantage de prêts à valeur attendue négative.

3. Office of Thrift Supervision, organe de supervision et de régulation des caisses d'épargne [*Note de l'Institut Veblen*].

4. Red tape (ruban adhésif rouge) signifie familièrement « paperasserie » [*NdT*]. Cette photo est consultable sur le site www.eclm.fr, dans la fiche de présentation de cet ouvrage [*NdE*].

5. House Committee on Financial Services.

6. Washington Mutual: la plus importante caisse d'épargne des États-Unis a fait faillite le 25 septembre 2008. Ce fut la plus grosse faillite bancaire de l'histoire des États-Unis [*Note de l'Institut Veblen*].

L'OTS n'a toujours rien fait quand il a appris que WaMu avait une liste noire – une liste noire des agents d'évaluation immobilière honnêtes! Enfin, l'OTS a même autorisé des caisses à antidater des documents – ses hauts dirigeants ont même conseillé à une caisse de le faire.

ALAN GREENSPAN : L'ANTIRÉGULATEUR EN CHEF

Une commission d'enquête sur la crise financière, la FCIC, a été constituée pour établir un rapport d'enquête sur les causes de la crise en cours. Les témoignages devant cette commission ont parfois révélé pour la première fois des informations sur des faits vieux de plusieurs années. Rich Spillenkothen, directeur de la supervision et de la réglementation des banques au Federal Reserve Board (de 1991 à 2006) a témoigné devant la FCIC le 31 mai 2010. Il a déclaré que des problèmes généraux avaient empêché la FED de mettre en place une régulation efficace et plus particulièrement « l'acceptation générale d'une vision économique standard, le scepticisme et l'ambiguïté philosophique à l'égard de la réglementation, une attention insuffisante aux leçons de l'histoire... ». Puis il a donné deux exemples de ces « idées reçues » et précisé clairement qu'elles plongeaient leurs racines dans le dogme « théoclassique » et les pires prétentions de l'économétrie. Il a fustigé « le consensus sur l'aptitude des marchés à s'autoréguler, que partagent de nombreux économistes... » et expliqué qu'elle avait conduit à une réglementation « light » – « FED-lite », comme disaient la FED et la profession. Il a aussi révélé que les économètres de la FED avaient été les principaux auteurs des dispositions les plus désastreuses de Bâle II, et déclaré que « ses plus ardents dévots à la FED vouaient à Bâle II une vénération quasi théologique... ». Amen.

La conviction dogmatique de Greenspan selon laquelle, systématiquement, les contrôleurs ne voient les problèmes que longtemps après que les marchés se sont autocorrigés a été étudiée et invalidée par la FED, révèle Spillenkothen :

Dans les premières années de la décennie, dans le cadre d'un effort pour faire meilleur usage de l'information publique dans le processus de supervision, on a cherché des cas où le marché avait repéré les problèmes avant que les examens de supervision ne les signalent. Autant que je m'en souviens, on n'en a trouvé aucun.

Spillenkothen ne le dit pas explicitement, mais le démenti ainsi apporté au pur acte de foi qu'était le credo antiréglementation de Greenspan n'a nullement empêché le président de la FED de professer et de propager ce dogme, et les résultats de cette étude n'ont jamais été rendus publics, jusqu'au jour où Spillenkothen a témoigné devant la FCIC.

La FED était dominée par ces idées « théoclassiques ».

Pendant les années précédant la crise, la culture de la Federal Reserve – autorité de contrôle dominée par des économistes dont l'état d'esprit et les préjugés intellectuels incitaient à renforcer les mécanismes du marché et non à concevoir des réglementations – a été confortée par un président dont la conviction philosophique était puissante, profonde et impérieuse : le marché et la discipline qu'il exerce maîtrisent plus efficacement les risques que la réglementation et la surveillance de l'État. Cette orientation institutionnelle forte en faveur de l'autocorrection des marchés et ce scepticisme sur l'efficacité de la réglementation, souvent encouragé par le secteur et par les protestations dans l'opinion ou au Congrès contre son « poids », ont parfois empêché ou ralenti l'adoption de normes indispensables ou atténué les exigences réglementaires.

Spillenkothen a souligné ensuite combien il est préjudiciable que les agents de l'autorité de contrôle traitent la banque en « cliente » qu'ils s'efforcent de protéger (sans voir qu'ils la condamnent en protégeant le PDG qui la pille).

[T]outes les autorités de réglementation des banques étaient prudentes dans les informations qu'elles donnaient aux régulateurs de certaines filiales non bancaires, dont la mission principale était l'application du droit et non la supervision prudentielle. Avant la crise, les discussions entre ces autorités et la SEC sur le développement de la coopération et du partage des informations ont été marquées par des controverses et des heurts, en raison des différences de conception de la supervision et des inquiétudes sur l'usage qui serait fait de ces renseignements.

Ce que dit Spillenkothen dans ce passage n'est peut-être pas clair. Il reconnaît que les autorités de contrôle des banques ont délibérément omis de transmettre des informations concernant la possibilité d'une émission de titres frauduleux par des banques. Elles ont donc

caché ces renseignements à la SEC, de peur que celle-ci n'agisse contre la fraude et ne mette les banques concernées en danger en les obligeant à inscrire des pertes.

Lorsque les superviseurs de la FED ont essayé de contester le dogme « théoclassique » en s'appuyant sur des faits, les idéologues qui dirigeaient l'institution leur ont administré une sévère correction. Les superviseurs ont été si humiliés qu'ils se sont bien abstenus d'informer les gouverneurs de la FED sur la fraude en cours dans les banques du pays. Greenspan et ses acolytes « théoclassiques » n'ont jamais été très enclins à combattre les patrons-escrocs, au contraire ils adoraient châtier quiconque voulait que la FED s'attaque aux fraudes.

Un exposé du personnel de supervision au Board, en 2003 ou 2004, sur le rôle des grandes banques engagées dans des transactions financières structurées complexes avec Enron, a été reçu fraîchement par certains membres du Board, qui manifestement ne semblaient pas du tout impressionnés par les conclusions des superviseurs, probablement parce que ces banques, malgré leur comportement douteux et leur mauvaise gestion du risque, n'avaient apparemment violé aucune loi, et que les pertes étaient gérables. Le message adressé à certains membres du personnel de supervision était dénué de toute ambiguïté, de toute subtilité. À la fin des années 1990, quand des superviseurs ont élaboré des politiques et précisé leurs attentes en matière de réglementation notamment pour certaines transactions sur les dérivés, des économistes chevronnés du Board (qui participaient activement à la conception de la politique de l'institution et ne croyaient pas nécessaire de réglementer davantage le secteur) ont cité Enron en exemple : cet acteur de premier ordre du marché des dérivés était « réglementé » avec succès par la discipline de contrepartie, sans qu'il fût besoin d'une surveillance de l'État comme pour les banques. (Soyons juste : Enron impressionnait à l'époque quantité d'observateurs bien informés ; il n'a fait faillite qu'à la fin de l'année 2001.)

Ces réactions, cet état d'esprit et le « langage du corps » qui les accompagnait étaient des facteurs intangibles : impossibles par définition à mesurer, mais entretenant un climat et un ton qui ne favorisaient pas toujours la supervision rigoureuse.

Ce passage aussi nécessite des explications. Beaucoup de banques parmi les plus grandes du monde s'étaient rendues complices

de fraudes, comptables et boursières, commises par Enron *via* ses entités *ad hoc* (les *special purpose vehicles*, SPV), et avaient de fait facilité ses efforts d'évasion fiscale. L'exposé des superviseurs visait à tenir informé le bureau de la FED que les très grandes banques avaient aidé Enron – et avec enthousiasme (les e-mails sont ahurissants) – dans toute une série de fraudes massives. Les escroqueries d'Enron avaient provoqué des dizaines de milliards de dollars de pertes. Apparemment, aucune banque n'avait rechigné à aider Enron à les commettre.

Voilà des faits qui auraient dû atterrir toute personne sensée et faire de la lutte antifraude la priorité absolue de la FED. Il existe un parallèle historique précis, analysé en détail dans le livre. En 1983, on a montré au président du Bank Board, Ed Gray, une vidéo qui présentait une très vaste fraude menée par plusieurs caisses d'épargne assez petites dans un projet immobilier au Texas. Le résultat, a-t-on dit, a été sa « conversion », son « chemin de Damas ». Parce qu'il était attentif à la réalité des faits, cet adversaire de la réglementation s'est mué en champion de la reréglementation, tant et si bien qu'il est devenu le pire ennemi des patrons-escrocs.

Mais Greenspan et ses acolytes « théoclassiques » n'étaient pas du même acabit que Gray. Ils se sont déchaînés contre leur personnel et ont tenu, par leurs propos et leurs grimaces, à lui signifier clairement leur fureur, pour qu'il ne commette plus jamais l'erreur de suggérer que la FED devait essayer de contrer la fraude endémique des grandes banques. L'agression de la FED contre ses superviseurs illustre un autre danger du choix fait par le département de la Justice de ne pas poursuivre les ploutocrates : si Greenspan pouvait prétendre qu'« aucune loi n'avait été violée », c'est uniquement parce que le département de la Justice n'était pas parvenu à engager des poursuites contre toutes ces prestigieuses banques qui s'étaient rendues complices de fraudes des dirigeants d'Enron. Aider et faciliter une fraude sur les titres reste pourtant un crime. Les banques ont violé de nombreuses lois, et pour les pires des raisons possibles.

Notons bien que Greenspan et ses acolytes ne se souciaient absolument pas des pertes colossales infligées à la population par le soutien des banques apporté aux manipulations frauduleuses d'Enron. Ils ne pensaient qu'aux banques, et leurs pertes étaient « gérables ». Les autorités de réglementation des banques ont fini par publier très tardivement une directive, d'une embarrassante faiblesse, sur cette complicité active avec la fraude, manifestation évidente de cette

obsession insensée et immorale pour les pertes des banques. Elle ne voit dans le problème de l'aide à la fraude qu'une question de « gestion du risque » pour les banques : avant de se faire les complices d'une fraude, recommandent les autorités, les banques doivent procéder à une analyse coûts-avantages pour vérifier qu'elles ne vont pas subir des pertes financières et d'image excessives par rapport aux profits potentiels au cas où leurs actes criminels seraient révélés et punis.

C'EST UNE ÉPIDÉMIE DE « PRÊTS MENTEURS » FRAUDULEUX QUI A PROVOQUÉ LA CRISE

La crise américaine actuelle a été provoquée par un environnement criminogène. De nombreux lecteurs le savent déjà. Les prêts immobiliers menteurs et frauduleux ont été le facteur clé de la crise américaine. Je vais en outre montrer que, dans l'écrasante majorité des cas, ce sont les prêteurs qui sont à l'origine des prêts « menteurs ».

En 1990-1991, les caisses d'épargne de Californie du Sud ont commencé à consentir en très gros volume des prêts *subprimes* et des prêts « menteurs ». Le comté d'Orange est tristement célèbre, chez les criminologues spécialistes des cols blancs, pour avoir créé les mécanismes d'une fraude qui s'est propagée à tout le pays. La plupart des auteurs qui écrivent sur la crise actuelle l'appellent encore « crise des *subprimes* ». Mais la dénomination est trompeuse. Il n'y a jamais eu de définition officielle des prêts « menteurs », ni des prêts *subprimes*. Les deux catégories ne sont pas mutuellement exclusives. Il y avait d'ailleurs beaucoup d'euphémismes pour désigner les prêts menteurs, essentiellement prêts « Alt-A » et prêts « à revenu déclaré », mais, quand ils se retrouvaient entre eux, les professionnels parlaient très souvent de « prêts menteurs ». Ce qui caractérise un prêt menteur, c'est qu'il est accordé après un travail préalable de vérification sommaire, voire bâclé, des garants de l'emprunt. Un « *credit score* »⁷ ne sera jamais un moyen prudent de vérifier la santé

financière d'un emprunteur, car il ne dit rien sur sa *capacité* de remboursement. Les banquiers le savent depuis plus d'un siècle : les établissements qui consentent des prêts immobiliers sans vérification rigoureuse courent à l'échec. Ne pas vérifier, c'est susciter une puissante « sélection adverse » et une fraude endémique. Lorsqu'on octroie des prêts hypothécaires dans un contexte de « sélection adverse », la « valeur attendue » de cette activité est négative aussi : le prêteur va subir de lourdes pertes. Les enquêtes confirment ce que prédisent les théories économique et criminologique : ce sont les prêteurs et leurs agents qui mettent des « mensonges » dans les prêts menteurs. Aucun PDG honnête d'un établissement de crédit hypothécaire n'accorde de prêt menteur, car ce serait suicidaire pour son entreprise. En revanche, consentir des prêts menteurs optimise la recette de la fraude. Sachant tout cela, nous avons vite compris qu'il fallait prendre des mesures très fermes face au développement de ces prêts menteurs.

Michael Patriarca, le chef de la région ouest de l'OTS, a dirigé notre action répressive contre les prêts menteurs avec le soutien de Tim Ryan. Nous avons si bien réussi que les PDG de deux des principaux établissements de crédit *nonprime* ont quitté le secteur des caisses d'épargne :

– Roland Arnall, PDG de Long Beach Savings, a abandonné sa charte de caisse d'épargne et la garantie fédérale des dépôts pour faire de sa caisse une banque de crédit immobilier (qu'il a rebaptisée Ameriquest) et échapper ainsi à la réglementation de l'OTS. Mais cette banque devait respecter les lois fédérales contre la discrimination dans le crédit, et, avant que Long Beach ait pu abandonner sa charte, nous sommes parvenus à le renvoyer devant le département de la Justice pour cause de discrimination contre les minorités.

– Nous sommes aussi parvenus à « chasser et faire interdire » Russ et Becky Jedinak, les propriétaires de Guaranty Savings, du secteur bancaire sous garantie fédérale. Ils ont donc décidé de créer Quality Mortgage car, avec une banque de crédit immobilier, ils n'étaient pas soumis à la juridiction de l'OTS. Leur banque est devenue l'un des grands concurrents d'Ameriquest. En 1991, les caisses d'épargne qui consentaient des prêts *nonprimes* avaient été totalement endiguées par les moyens de supervision normaux et battaient en retraite partout.

Les agents de réglementation des caisses d'épargne ont prouvé que comprendre la fraude comptable patronale peut mener à des interventions d'ordre réglementaire (par exemple contre les prêts

7. On appelle *credit score* la note globale donnée à tout emprunteur aux États-Unis sur la base de multiples renseignements sur ses emprunts passés et la façon dont il les a honorés, sur les cartes de crédit à sa disposition, etc. Elle ne tient aucun compte, en revanche, de ses revenus et de sa situation financière présente [NdT].

menteurs en 1990-1991) capables de prévenir une crise. La crise américaine actuelle, dont le ressort est en grande partie le prêt menteur consenti et vendu par des entités non réglementées, montre les incroyables dégâts qui auraient pu avoir lieu dans les années 1990 dans la sphère réglementée sous le régime des trois « dé ». Mais cet épisode souligne aussi qu'il est dangereux d'autoriser « des trous noirs réglementaires », qui permettent aux escrocs d'échapper à une réglementation efficace.

TROP DE PDG DES PLUS GRANDES BANQUES DU MONDE ONT RECOURS À LA FRAUDE PATRONALE

Pour raconter les événements qui ont directement conduit à la crise actuelle, il est logique de partir de la fondation d'Ameriquest. Michael W. Hudson a écrit le meilleur livre sur la crise (*The Monster*). Il s'agit essentiellement d'une étude des fraudes et du crédit prédateur (*predator loans*) d'Ameriquest. L'un de mes exemples favoris est l'histoire que rapporte Hudson au sujet de Wendell Raphael, le responsable de la qualité des prêts chez Ameriquest qui voulait réduire la fraude des évaluations immobilières, endémique dans cette société (p. 162-164). Chez Ameriquest, les responsables des prêts appelaient quantité d'agents immobiliers les uns après les autres jusqu'à ce qu'ils en aient trouvé un dont l'évaluation était suffisamment élevée pour leur permettre de conclure le prêt. Raphael avait modifié le système informatique pour ne leur autoriser que (?) cinq chances de trouver un agent disposé à gonfler son évaluation. Sa réforme a duré l'espace d'un matin. Les principaux responsables des prêts ont exigé son annulation, afin de pouvoir continuer à consentir des prêts frauduleux qui se solderaient à coup sûr par de lourdes pertes.

Ameriquest était un tel vivier de fraude et de crédit prédateur que la simple enquête du département de la Justice déclenchée par le renvoi de l'OTS pour discrimination dans l'octroi de prêts menaçait sa survie. Mais on a suivi une autre voie : un haut responsable du département de la Justice de l'administration Clinton, Deval Patrick (aujourd'hui gouverneur du Massachusetts), a négocié un accord à l'amiable avec Arnall. Cet homme, à la tête d'une entreprise de fraude et de discrimination raciale, a été autorisé à choisir les associations afro-américaines à but non lucratif qui recevraient des dons caritatifs dans le cadre

du règlement à l'amiable avec Ameriquest. Pour cette société, ces dons étaient de la menue monnaie. Les associations qui les ont reçus sont devenues de ferventes promotrices d'Arnall tant et si bien que celui-ci a décidé qu'Ameriquest continuerait à leur faire des dons : quand on pratique la discrimination, le soutien d'associations afro-américaines à but non lucratif n'a pas de prix.

Arnall avait besoin de défenseurs, en particulier de défenseurs afro-américains en vue : quarante-neuf attorney generals d'État et la FTC poursuivaient Ameriquest en justice. Ils l'accusaient de continuer ses fraudes et son crédit prédateur après avoir promis mensongèrement d'y renoncer dans le règlement avec Patrick. Autrefois important soutien financier du parti démocrate, Arnall était devenu le plus gros contributeur des campagnes du (second) président Bush. Si un État, le Commonwealth de Virginie, n'avait pas eu à porter plainte contre Ameriquest, c'est parce qu'il possédait une réglementation plus stricte. La société fraudeuse et prédatrice avait donc évité de s'en prendre aux Virginiens. Ameriquest a payé des centaines de millions de dollars pour mettre un terme à ces litiges. Aucun de ses responsables, là encore, n'a été poursuivi pour fraude. Le Sénat a attendu que l'affaire soit réglée pour confirmer Arnall dans ses nouvelles fonctions d'ambassadeur des États-Unis aux Pays-Bas. Vous souvenez-vous de Luther tonnant contre l'Église catholique parce qu'elle vendait des indulgences aux ploutocrates pour le rachat de leurs péchés ? Arnall n'a jamais été inculpé. La fraude et la prédation contre les minorités ont fait sa fortune et sa puissance politique, elles lui ont conféré un statut social de très haut niveau et elles lui ont assuré une immunité *de facto* contre toute poursuite judiciaire.

Arnall a incarné la nécessité de changer de système, et d'engager des poursuites pénales contre les patrons-fraudeurs. Nous (l'OTS) avons réussi à l'empêcher de consentir des prêts *nonprimes* et nous avons effectué les renvois nécessaires au département de la Justice pendant la période où l'OTS était un contrôleur rigoureux. La décision du département de la Justice, après 1993, de ne pas poursuivre les escrocs financiers du plus haut niveau s'est révélée désastreuse. Les règlements au cas par cas avec Ameriquest ont été pires qu'inutiles : ils n'ont pas dissuadé la fraude et la prédation contre les minorités. Arnall a vu dans le règlement de ses amendes et les dons imposés par ces accords un véritable permis de frauder. Les amendes n'étaient

pas assez lourdes, et de loin, pour annuler les profits issus des fraudes. Ces règlements à l'amiable n'ont fait qu'améliorer l'image et la réputation d'Arnall. Il en est ressorti encore plus riche et puissant.

LE VÉRITABLE SCANDALE AMERIQUEST - SON ACQUISITION PAR CITI ET WAMU

Le succès d'Arnall le ploutocrate constitue un scandale politique qui aurait pu se produire dans n'importe quel pays. Mais le plus scandaleux arriva quand Arnall décida de devenir ambassadeur et de céder Ameriquest. Il s'agissait, rappelons-le, d'une société avec un lourd dossier : fraude endémique et prédation contre les minorités. Son futur acquéreur serait assuré d'obtenir les services de milliers de salariés habitués à commettre des dizaines de fraudes chaque jour. Ils effectuaient des prêts qui infligeaient d'énormes pertes à l'établissement prêteur. L'État n'a imploré aucune banque d'acheter Ameriquest pour empêcher une crise financière. Les seuls acquéreurs qui se sont présentés étaient donc ceux qui voulaient acheter une entreprise fraudeuse, dont les cadres étaient des escrocs, compétents pour consentir des prêts qui produiraient de gros revenus fictifs à court terme mais provoqueraient plus tard de grosses pertes réelles.

Citi et Washington Mutual (WaMu) ont remporté les enchères pour obtenir les opérations d'Ameriquest, qu'elles se sont partagées entre elles dans une acquisition du type « mauvaise banque – mauvaise banque » (*Bad bank, bad bank*). WaMu a continué à accorder des prêts frauduleux et prédateurs par dizaine de milliers. Le lecteur ne connaît peut-être pas WaMu, mais c'est (de loin) la plus grosse faillite de banque dans l'histoire des États-Unis, et ses frauduleuses « offrandes brûlées⁸ » continuent à causer de gros soucis à son acquéreur, JPMorgan Chase.

Richard M. Bowen III, certificateur en chef des prêts revendus dans le service « prêts à la consommation » de Citi, a témoigné sous serment devant la commission d'enquête sur la crise financière (FCIC). Il a déclaré, documents à l'appui, que Citi a vendu 80 % de ces

8. Type de sacrifice évoqué dans la Bible (Lévitique 1,1-17) ; l'expression est passée dans le langage courant pour désigner les dépenses massives qui n'apportent rien [*NdT*].

produits hypothécaires à d'autres établissements (essentiellement Fannie et Freddie) sous de fausses garanties d'actif et de passif.

Nos sociétés financières les plus grandes et les plus prestigieuses étaient des adeptes enthousiastes de la fraude comptable patronale.

LA MORT DES RENVOIS AU PÉNAL EFFECTUÉS PAR LES AUTORITÉS DE CONTRÔLE DES BANQUES

L'OTS avait effectué plus de 10 000 renvois au pénal lors de la débâcle des caisses d'épargne. Elle n'en a fait aucun pendant la crise actuelle.

L'OCC a effectué zéro à trois renvois au pénal – le chiffre varie en fonction des sources – pendant la crise actuelle. La FED semble en avoir fait trois, dont aucun ne vise une grande banque américaine.

La FDIC a effectué un petit nombre de renvois. Aucun n'a conduit à une lourde condamnation d'un haut dirigeant fraudeur.

Je ne sais comment souligner ce point avec assez de force pour faire comprendre son importance aux lecteurs qui n'ont pas directement participé à des tentatives de poursuivre en justice des escrocs financiers de très haut niveau. Pour assurer le succès des procureurs contre ces fraudeurs d'élite, il est essentiel que les autorités de réglementation effectuent de très bons renvois au pénal. Je dis bien : « essentiel ». Les procureurs peuvent réussir dans une poignée de cas sans être soutenus et guidés par les autorités de réglementation, mais globalement, si on les laisse affronter seuls une épidémie de fraudes patronales, ils échoueront.

LE FBI : UN BRILLANT DÉBUT SUIVI D'UNE ERREUR D'AIGUILLAGE

Le FBI a eu l'immense mérite de repérer et de dénoncer publiquement très tôt, dès septembre 2004, l'existence d'une « épidémie » de fraudes aux prêts immobiliers, et de prédire qu'elle allait provoquer une « crise » financière si on ne l'endiguait pas. Il l'a fait dans un témoignage en séance publique à la Chambre des représentants, qui a été rapporté par des publications nationales. Après quoi, privés de l'appui essentiel de solides renvois au pénal sur les fraudes comptables patronales qui étaient la force motrice de cette crise, ses efforts ont très mal tourné.

Les deux grandes leçons des enquêtes sur la fraude dans cette crise sont les suivantes :

1. Si on ne la cherche pas, on ne la trouve pas.
2. Partout où on la cherche, on la trouve.

Ces deux principes ont fait du tort au FBI. Le bureau n'a pas cherché la fraude comptable patronale et il ne l'a donc pas trouvée. Il a cherché les fraudes de bas niveau aux prêts immobiliers et en a trouvé à foison.

Le FBI a aggravé ses problèmes en constituant un « partenariat » avec la Mortgage Bankers Association (MBA), l'association professionnelle des banquiers des prêts hypothécaires, que l'on peut aussi appeler « le syndicat du crime ». Comme on pouvait s'y attendre, la MBA a présenté ses membres en victimes de la fraude aux prêts immobiliers, dont elle a donné une « définition » si grotesque qu'elle excluait la possibilité même d'une fraude patronale. C'est cette « définition » que le FBI et le département de la Justice ressassent inlassablement, sans aucun recul ou analyse.

Puisqu'il avait exclu de son champ de vision la fraude patronale et conclu que les fraudes aux prêts immobiliers étaient dans leur écrasante majorité des affaires assez limitées, le FBI n'a pu obtenir le personnel nécessaire pour enquêter, ne serait-ce que sur une seule grande fraude du dirigeant. Le FBI souffre d'un problème de sous-effectif. En réaction aux attentats du 11 septembre, il a transféré à la sécurité nationale 500 spécialistes de la criminalité en col blanc pour « traquer les flux financiers » des individus suspectés de terrorisme international. Une décision compréhensible, mais le refus de l'administration Bush d'autoriser le FBI à remplacer les agents transférés a considérablement compromis les poursuites judiciaires contre les criminels en col blanc.

En 2007 encore, seuls 120 agents du FBI enquêtaient sur les fraudes aux prêts immobiliers. À titre de comparaison, le FBI avait mis 1 000 agents sur les scandales des caisses d'épargne. Autant dire qu'il a affecté un huitième des agents chargés de ces scandales à l'enquête sur une épidémie de fraudes quarante fois plus grave que celle des caisses d'épargne. Cent vingt agents suffiraient à peine à mener l'enquête sur une seule SDI (*systemically dangerous institution*, établissement financier à risque systémique).

À cause de la définition de la MBA et de ses effectifs ridiculement insuffisants, le FBI n'a mené aucune enquête sérieuse contre aucune grande société de crédit *nonprime*. Il a divisé ses agents en « penny packets » (petits groupes d'artillerie), comme disent les militaires – en tout petits groupes incapables d'attaquer un adversaire sérieux.

« LA PETITE DÉLINQUANCE EN COL BLANC »

En 2008, le FBI a eu le mérite de comprendre que s'il continuait à donner mission à ses agents d'enquêter sur des cas relativement mineurs, il courait à l'échec. En 2005, il y avait plus d'un million d'affaires de fraudes aux prêts immobiliers par an. La petite centaine d'agents dont dispose le FBI pour enquêter sur la finance ne peuvent traiter qu'une infime partie de ce million de cas. Chaque année, le FBI prenait un retard de plus d'un million de cas. Il n'avait qu'une seule chance de succès : enquêter sur les patrons-escrocs et leurs principaux alliés, les cabinets d'audit et les agences de notation. Le FBI a proposé de créer un groupe de travail national contre la fraude aux prêts immobiliers et de redéployer ses agents pour qu'ils enquêtent sur les pires escroqueries. Le ministre de la Justice de Bush, Mukasey, a refusé, avec cet argument de triste mémoire : la fraude aux prêts immobiliers n'était que de « la petite délinquance en col blanc ». La déclaration de Mukasey prouve qu'il ne voulait ni comprendre ni prendre au sérieux la fraude patronale. On peut facilement reconstituer son raisonnement. Il avait fait affecter les agents du FBI, dans leur écrasante majorité, à des enquêtes sur des fraudes immobilières de bas niveau. Ces agents ont obéi aux ordres et envoyé des rapports sur ce qu'ils avaient trouvé : ce ne pouvait être que des escroqueries de faible envergure. Mukasey a lu ces rapports et constaté que, dans leur immense majorité, les fraudes immobilières découvertes n'avaient rien de prioritaire. Ce qu'il n'a jamais compris, c'est qu'en concluant qu'il s'agissait de la petite délinquance en col blanc, il suivait un raisonnement circulaire.

LA CONFUSION DES PRONOMS

Malheureusement, Mukasey n'est pas le seul juriste chargé des poursuites à n'avoir pas tout compris :

Too big to jail

Tout le monde n'est pas persuadé qu'un tel procès peut aboutir. Benjamin Wagner, le procureur général qui s'occupe des affaires de fraudes aux prêts immobiliers à Sacramento (Californie), souligne que les banques perdent de l'argent quand un prêt se révèle frauduleux. Un investisseur en prêts hypothécaires qui démontre la fraude, documents à l'appui, peut contraindre la banque à racheter le prêt. Mais convaincre un jury que des chefs d'entreprise ont accordé délibérément des prêts frauduleux et qu'ils doivent en répondre devant la justice, risque d'être au-dessus des capacités d'un procureur.

« Pour moi, cela n'a pas de sens qu'ils s'escroquent délibérément eux-mêmes », a dit une fois Wagner⁹.

J'ai plus d'indulgence pour le raisonnement circulaire de Mukasey que pour la déclaration de Wagner, qui repose sur l'erreur la plus élémentaire. Rappelons le contexte de son énoncé: on lui demandait d'analyser les raisons de la difficulté de poursuivre les hauts responsables qui avaient pillé les banques qu'ils dirigeaient. Sa réponse traduit, au mieux, son incapacité à comprendre le sens des pronoms. Les mots essentiels sont « ils » et « eux-mêmes ». Wagner utilise « ils » pour désigner les PDG et « eux-mêmes » pour renvoyer à leurs banques. Le problème est qu'il l'oublie, et qu'il traite « ils » et « eux-mêmes » comme s'il s'agissait de la même entité, alors qu'en fait ces pronoms représentent deux entités différentes. Il est parfaitement « sensé » pour un PDG de piller sa banque. Il en ressortira ainsi riche et puissant. Nous avons réussi à le faire comprendre à des milliers de jurés pendant la débâcle des caisses d'épargne. J'ai du mal à voir pourquoi Wagner n'arrive pas à concevoir que le PDG et la banque, ce n'est pas pareil. Certes, la banque perd de l'argent quand les dirigeants qui la contrôlent lui font accorder des prêts frauduleux (c'est « la faillite » dans le titre de

l'article d'Akerlof et Romer), mais les fraudes comptables patronales ne reconnaissent aucune perte et ce pendant des années. Tant que l'heure n'a pas sonné, le revenu fictif, qui est certain, « garanti » par la fraude comptable, permet au PDG de piller la banque (c'est pourquoi ce même titre ajoute: « à but lucratif »).

Élargissons le champ de vision. Si Wagner, procureur général en poste dans l'un des épicycles de la fraude aux prêts immobiliers, n'a jamais entendu parler de la fraude patronale ou de l'article "Looting: the Economic Underworld of Bankruptcy for Profit" [Pillage: l'économie criminelle de la faillite à but lucratif], cela signifie que ni lui ni aucun de ses procureurs n'ont jamais reçu la moindre formation qualifiante. Pendant la débâcle des caisses d'épargne, nous avons fait de gros efforts pour assurer la formation de centaines d'agents du FBI et d'AUSA¹⁰ sur ces mécanismes de fraude. Un cataclysme colossal a eu lieu au département de la Justice. Comme s'il était entré dans l'Âge ténébreux des royaumes barbares et avait perdu le savoir familial aux générations antérieures, avant la chute de l'Empire romain.

L'INTERVENTION DE GEITHNER EN FAVEUR DES PLOUTOCRATES FRAUDEURS

La destruction du processus de renvoi au pénal par les anticorrupteurs peut expliquer pourquoi l'administration Bush n'a pas poursuivi les patrons-escrocs de l'élite ni même enquêté sur leurs crimes. Elle peut rendre compte d'un retard dans le dépôt de plaintes par l'administration Obama. Mais elle ne saurait expliquer pourquoi celle-ci n'a pas fait du rétablissement d'un processus efficace de renvoi au pénal une priorité absolue pour toutes les autorités de réglementation des banques. Il est de notoriété publique qu'aucun haut fonctionnaire n'a été démis de ses fonctions, rétrogradé ou même blâmé pour avoir omis de faire des renvois pourtant indispensables; qu'aucun haut responsable de l'administration n'a réclamé énergiquement le rétablissement d'un processus efficace de renvoi au pénal; que le président et le ministre de la Justice n'ont pas exigé de poursuites contre

9. http://www.huffingtonpost.com/2010/05/03/too-big-to-jail-executive_n_561961.html

10. Assistant United States Attorney, procureurs adjoints [NdT].

les patrons-escrocs dont les fraudes comptables ont été la force motrice de la crise et qui se sont enrichis par la fraude.

Ce qui était resté secret, mais qu'on a appris récemment, c'est que Geithner est intervenu auprès des procureurs d'État et fédéraux pour s'opposer aux enquêtes – sans parler des poursuites – contre ces fraudeurs en cols blancs. Voici ce que j'ai répondu à Kai Ryssdal, l'animateur de l'émission radiophonique *Marketplace*, quand il m'a demandé mon avis sur le raisonnement de Geithner :

Ryssdal : Mais que répondez-vous à ceux qui disent : le système financier est encore si fragile, et ces dossiers si compliqués, que nous ne pouvons pas vraiment nous permettre de tout démanteler par des enquêtes et des poursuites judiciaires sur le fond, parce que tout va s'écrouler de nouveau ?

Black : Que c'est une excellente idée : il faut laisser les criminels à la barre de nos plus grands établissements financiers pour assurer la stabilité financière.

LES PRÊTEURS *NONPRIMES* ONT SUIVI LA RECETTE CLASSIQUE POUR MAXIMISER LA FRAUDE COMPTABLE PATRONALE

Dans la crise en cours, les établissements spécialisés dans le prêt immobilier *nonprime* ont suivi la recette classique de la fraude comptable patronale : une croissance exceptionnelle.

En résumé, la banque, selon notre analyse, a suivi une stratégie d'expansion agressive qui s'appuyait massivement sur des prêts initiés par les courtiers et notamment sur des prêts peu documentés. Cette stratégie lui a permis de croître à un taux annuel de plus de 50 % de 2004 à 2006. Ce *business model* est typique des grands acteurs qui ont bénéficié d'une croissance très rapide pendant le boom du marché de l'immobilier résidentiel et ont subi les plus lourdes pertes lors de son effondrement (Jiang, Aiko et Vylacil 2009, p. 9).

La qualité des crédits s'était incroyablement dégradée. Cutter (2009), un associé-directeur de Warburg Pincus, explique :

En fait, en 2006 et au début de 2007, tout le monde pensait que nous courions à la catastrophe, mais personne ne savait quand elle surviendrait, ni quel serait son déclencheur. Les experts des marchés de capitaux que j'écoutais

pensaient tous que les banques avaient perdu la tête, et que les conditions d'octroi des grands prêts qu'elles offraient étaient d'une bêtise colossale.

L'effet de levier était exceptionnel. Les prêteurs *nonprimes* non réglementés n'avaient aucune règle sérieuse sur les fonds propres à respecter. Ils n'avaient même pas de fonds propres : avec les grosses pertes inhérentes aux prêts frauduleux qui constituaient leur activité quotidienne, ils étaient insolubles selon tous les critères économiques réels.

Les établissements de crédit immobilier honnêtes ne font pas de prêts menteurs, car ces prêts maximisent la sélection adverse et créent une perte à venir pour le prêteur. Pour les besoins du raisonnement, supposons néanmoins qu'ils en fassent. Une société de crédit immobilier honnête qui aurait accordé des prêts menteurs aurait dû inscrire dans ses comptes des provisions pour pertes sur prêts (PPP) d'un niveau record, conformément aux exigences des principes comptables généralement admis (PCGA). Mais puisque ces prêts menteurs se sont avérés beaucoup plus risqués que prévu (à cause de la « stratification » du risque), les PCGA ont exigé une augmentation significative des PPP. Les établissements de crédit *nonprime* faisaient tout le contraire et violaient sans cesse les PCGA : « Le ratio réserves/prêts du secteur a battu de nouveaux records à la baisse ces quatre dernières années » (A.M. Best 2006, p. 3). Il est descendu à 1,21 % le 30 septembre 2005 (*ibid.*, p. 4-5). Plus tard, « les réserves pour pertes sur prêts sont tombées à des niveaux jamais vus depuis 1985 », autour de 1 % (A.M. Best 2007, p. 1). A.M. Best précise qu'en 1985, cette insuffisance des réserves pour pertes a provoqué une crise bancaire et celle des caisses d'épargne. En 2009, le FMI a estimé les pertes sur les actifs d'origine américaine à 2 700 milliards de dollars (FMI 2009, 35, tableau 1.3), soit environ trente fois les réserves pour pertes des banques. Les sociétés enregistrées auprès de la SEC aux États-Unis sont pourtant censées remettre des bilans financiers conformes aux PCGA. Si elles se soustraient intentionnellement à cette obligation, comme à toutes les règles comptables dites « matérielles », elles commettent une fraude sur les titres fédéraux – ce qui constitue un crime.

DANS L'INDUSTRIE DES PRÊTS MENTEURS, LA FRAUDE ÉTAIT ENDÉMIQUE

Un travail « normal » de vérification préalable permet de détecter et d'empêcher facilement ce type de fraude – c'est pourquoi les pertes sur les prêts immobiliers traditionnels sont restées minimales pendant près de cinquante ans. Les établissements fraudeurs ont conçu les prêts menteurs dans l'unique but de supprimer ces vérifications préalables. Leur plan fut un tel succès que les experts anti-fraude du secteur (le MARI¹¹) ont accusé ces produits de constituer « une invitation ouverte aux fraudeurs » et décidé de dire tout haut le terme qu'utilisait à huis clos la profession pour les décrire : « prêts menteurs », parce qu'ils étaient frauduleux de bout en bout. *Le MARI a constaté que la fréquence de la fraude dans les prêts menteurs s'élevait à 90 %.*

C'ÉTAIENT LES PRÊTEURS ET LEURS COURTIERST QUI METTAIENT LES MENSONGES DANS LES PRÊTS MENTEURS

Les patrons des établissements spécialisés dans les prêts menteurs ont conçu et mis en œuvre des incitations perverses qui ont produit l'« écho » souhaité : une épidémie de fraudes chez les courtiers, les responsables des prêts, les agents d'évaluation immobilière – et certains emprunteurs. La conjonction des prêts menteurs et de l'« épidémie en écho » ont permis à ces patrons d'accéder aux deux ingrédients de base de la recette de la fraude : une croissance rapide et des rendements exceptionnels. Les dirigeants de ces sociétés de crédit voulaient pouvoir être en mesure de prêter aux insolubles – tant que cela leur garantissait de toucher de grosses primes. Les prêts menteurs permettaient facilement de faire les deux – et sans avoir à renseigner toute une série de documents de vérification préalable pouvant constituer une trace compromettante, car elle aurait prouvé que le prêteur savait, au moment du consentement du prêt, que les informations figurant sur la demande étaient fausses. Cette capacité à nier la réalité paraît

invraisemblable à quiconque comprend les mécanismes frauduleux, mais elle peut duper les plus crédules.

L'écrasante majorité des prêts menteurs étaient vendue directement par leur émetteur. Plus l'émetteur donnait l'impression que son prêt n'était pas trop risqué, plus la commission perçue était élevée. On pouvait atténuer le risque d'un prêt en manipulant – de manière frauduleuse – deux ratios :

1. En dopant l'évaluation, ce qui permet à l'émetteur de faire baisser le ratio prêt/valeur (*loan-to-value*, LTV).
2. En dopant les revenus de l'emprunteur, ce qui lui permet de réduire le ratio dette/revenu.

La fraude à l'évaluation immobilière, initiée par les prêteurs et leurs courtiers, était essentielle pour obtenir un LTV plus favorable, tandis que le prêt menteur formait le dispositif idéal à la surévaluation des revenus de l'emprunteur. Et, puisque sa commission était inversement fonction du niveau du ratio dette/revenu, le courtier avait une forte incitation à gonfler les revenus de l'emprunteur lors de la demande de prêt.

À ce jour, les enquêtes ont confirmé cette logique. Ce sont très majoritairement les établissements de crédit *nonprime* et les courtiers fraudeurs qui ont impulsé, orienté et parfois même directement introduit les « mensonges » dans les prêts menteurs. Dans son témoignage à une audition du Federal Reserve Board en 2007, Thomas J. Miller (Miller 2007), attorney general de l'Iowa, a commencé par décrire la dynamique de Gresham¹² engendrée par l'interaction entre la fraude comptable patronale et les nouvelles formes de rémunération des chefs d'entreprise :

Depuis quelques années, le marché des *subprimes* a provoqué une sorte de nivellement par le bas : les acteurs malhonnêtes ont été grassement rémunérés pour leurs méfaits tandis que les acteurs honnêtes ont perdu des parts de marché. [...] Les incitations du marché ont récompensé les prêteurs irresponsables et rendu les crédits responsables presque non compétitifs. L'instauration

11. Le Mortgage Asset Research Institute, institut de recherche sur les actifs hypothécaires lié à la MBA [NdT].

12. La « loi » de Gresham stipule que « la mauvaise monnaie chasse la bonne ». Appliquée au contexte de la crise actuelle, cela signifie que les acteurs financiers malhonnêtes chassent les acteurs financiers honnêtes, que les mauvais prêts chassent les bons, et que la mauvaise éthique chasse la bonne [Note de l'Institut Veblen].

de réglementations fortes permettra la mise en place d'un terrain équitable où les acteurs éthiques feront preuve de déontologie (p. 3).

En dépit de l'identification des problèmes précis posés par les prêts de l'année 2006, les « originateurs¹³ » ont continué à utiliser des produits aux mêmes caractéristiques en 2007 (n. 2).

[Beaucoup d'« originateurs » ont recours à la création] d'emplois fictifs ou de sources de revenus inexistantes, ou ont tout simplement gonflé le total des revenus pour renforcer les demandes de prêt. L'examen de 100 prêts à « revenus déclarés » consentis par un même établissement de crédit a révélé que 90 % des souscriptions à des demandes de prêts surestimaient le revenu de l'emprunteur de 5 % ou plus, et que près de 60 % le surestimaient de plus de 50 %. Un résultat choquant. L'important, c'est que nos investigations ont découvert que la fraude aux « revenus déclarés » se produit pour l'essentiel sous l'impulsion et sous la direction du prêteur et non du consommateur (p. 10)¹⁴.

L'examen d'un petit échantillon de dossiers de prêts *nonprimes* par la plus petite des trois grandes agences de notation, Fitch (Perdley *et al.*), confirme cette épidémie de fraude dans le secteur du crédit immobilier *nonprime*. Les analystes de Fitch ont pu mener une analyse indépendante de ces prêts en accédant à l'ensemble des dossiers de création et de gestion des prêts hypothécaires.

Le résultat de l'analyse était pour le moins déconcertant, pour ne pas dire plus : des fraudes ou des fausses déclarations apparaissaient dans pratiquement tous les dossiers.

Non seulement la fraude était présente dans ces dossiers, mais elle aurait pu être facilement identifiée, dans la plupart des cas, par un travail de vérification préalable adéquat, un contrôle qualité et le recours à des outils de prévention antifraude avant le déblocage du prêt. Fitch estime que cet échantillon de dossiers est assez probant pour conclure que l'insuffisance

des contrôles préalables, donc la fraude, est l'un des facteurs des défauts de paiement et des pertes de l'ensemble des crédits émis ces dernières années (Pendley, Costello et Kelsch 2007, p. 4).

Fitch n'a même pas eu besoin de mener l'enquête directement sur ces prêts. Ses analystes ont détecté des fraudes flagrantes à la simple lecture des dossiers de création et de gestion des prêts hypothécaires. Ils ont réussi à repérer des fraudes probables « dans pratiquement tous les dossiers ». Tout examen honnête et plus ou moins compétent des dossiers de demande renseignés par les courtiers et par les établissements de crédit aurait mené à un refus d'accorder ces prêts. La seule conclusion possible et logique est donc que ce sont les prêteurs et les courtiers qui ont encouragé les prêts frauduleux.

Hudson mentionne aussi les tactiques utilisées par les responsables des prêts pour intimider les emprunteurs afin qu'ils ne lisent pas les fausses informations introduites à leur insu (p. 157).

Des travaux récents effectués par des criminologues montrent le rôle leader joué par les prêteurs et les courtiers dans la fabrication de dossiers frauduleux de demande de prêts. Tomson H. Nguyen et Henry N. Pontell ont récemment publié un article rapportant les résultats de leurs entretiens avec des membres du personnel d'établissements de crédit et des courtiers (qui m'a amené à écrire une réflexion sur l'action publique correspondant en réponse à leur article de recherche)¹⁵.

LA FRAUDE À L'ÉVALUATION IMMOBILIÈRE ÉTAIT ENDÉMIQUE, UN SIGNE DISTINCTIF DE LA FRAUDE COMPTABLE PATRONALE

Une société de crédit immobilier n'a aucune raison honnête de surévaluer un bien et de gonfler le montant du prêt. Lorsqu'elle provoque ou autorise quantité de surévaluations, cela signifie que nous avons affaire à un « signe distinctif » de la fraude comptable patronale du prêteur,

13. En finance, l'origination est le département qui conseille, conçoit, crée et/ou émet des instruments financiers en fonction des besoins spécifiques d'un client [*Note de l'Institut Veblen*].

14. T.J. Miller, "Home Equity Lending Market Request for Comment", 14 août 2007, registre n° OP-1288, www.iowa.gov/government/ag/latest_news/releases/aug_2007/Federal_Reserve_HOEPA.pdf

15. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/cpp.2010.9.issue-3/issuetoc>

car les hauts dirigeants qui la pratiquent maximisent bel et bien le revenu (fictif) annoncé à court terme (et les futures pertes réelles) en surévaluant le bien et le revenu déclaré de l'emprunteur. On a souvent vu les prêteurs et leurs collaborateurs suborner des agents immobiliers (en créant délibérément une dynamique de Gresham) pour tenter de les inciter à estimer le bien au-dessus de sa valeur de marché, ou communiquer discrètement à ces agents le montant du prêt en jeu ; ils sont à l'origine de la fraude à l'évaluation et l'ont rendue endémique. Dans un sondage national des agents d'évaluation, réalisé au début de l'année 2004, 75 % des agents interrogés ont dit avoir subi des pressions coercitives dans les douze derniers mois pour gonfler leurs évaluations. Une étude de suivi effectuée en 2007 a constaté que ce pourcentage d'agents soumis à la coercition était monté à 90 %. D'après les réponses des agents d'évaluation, en refusant de surévaluer un bien, 68 % avaient perdu au moins un client et 45 % n'avaient pas été payés pour une évaluation au moins au cours des douze mois précédents. En 2005, l'association Demos¹⁶ a publié une mise en garde contre une « épidémie » de fraudes à l'évaluation.

De la même façon que surévaluer le revenu permet de réduire le ratio annoncé/revenu, gonfler l'évaluation offrait la possibilité à tous ceux qui avaient un enjeu financier dans les prêts menteurs de réduire au minimum le ratio annoncé prêt/valeur (LTV). Cela permettait à tout le monde de faire semblant que le prêt était beaucoup moins risqué qu'il n'y paraissait, puisqu'il était adossé à une valeur immobilière élevée (mais, une fois de plus, fictive). Puisque nous savons que : 1. la fraude à l'évaluation était endémique, 2. qu'une fraude à l'évaluation endémique est impossible si elle n'est pas suscitée ou autorisée par les prêteurs et leurs courtiers, 3. qu'aucun prêteur honnête n'autoriserait ou ne provoquerait des surévaluations généralisées, il est logique de conclure que les établissements de crédit et leurs courtiers ont été à l'origine de la fraude au revenu déclaré et de la fraude à l'évaluation immobilière. La seconde est particulièrement pernicieuse, parce que l'emprunteur ignore qu'elle a eu lieu. On a par

16. Association de recherche et de plaidoyer américaine basée à New York dont l'objectif est de promouvoir une économie plus juste, une démocratisation de la politique américaine, et le développement du secteur public. www.demos.org [Note de l'Institut Veblen].

exemple pu lui dire que la maison qu'il offrait de payer 400 000 dollars (chiffre soumis à l'évaluation) avait une valeur de marché de 480 000 dollars, alors qu'en vérité elle en valait 350 000. Cela constitue une fraude à l'incitation.

L'enquête de l'attorney general de New York sur Washington Mutual (WaMu) (l'un des plus grands établissements de crédit immobilier *nonprime*) et sur ses pratiques d'évaluation confirme ces pratiques :

L'attorney general de New York Andrew Cuomo a déclaré [qu']une importante compagnie d'évaluation immobilière s'était entendue avec les plus grandes caisses d'épargne du pays pour surévaluer les maisons au niveau national, ce qui avait contribué à la crise des prêts *subprimes*.

« C'est un cas que nous pensons révélateur d'un problème généralisé à tout le secteur », a précisé Cuomo dans sa conférence de presse.

Il a annoncé l'engagement d'une procédure civile contre eAppraiseIT : cette filiale de First American Corp. est accusée d'avoir cédé aux pressions de Washington Mutual Inc. pour qu'elle utilise une liste d'agents d'évaluation ayant fait leurs preuves », c'est-à-dire qui gonflaient les valeurs, d'après l'attorney general.

Cuomo a également rendu publics certains e-mails qui démontrent, a-t-il dit, que les dirigeants étaient bien conscients de violer les réglementations fédérales. La plainte, déposée devant la Cour suprême de l'État de New York à Manhattan, vise trois objectifs : arrêter cette pratique, récupérer les profits et fixer des amendes.

« Ces actes éhontés perpétrés par First American et eAppraiseIT ont contribué à la montée de la crise des saisies immobilières et aux turbulences sur les marchés de l'immobilier résidentiel », a dit Cuomo dans une déclaration écrite. « En autorisant Washington Mutual à choisir à sa convenance des agents immobiliers qui gonflaient les valeurs, First American a contribué à mettre en marche la crise actuelle des prêts hypothécaires. »

« First America et eAppraiseIT ont violé le principe d'indépendance de l'évaluation quand Washington Mutual les a contraints par la pression à entrer dans un système conçu pour spolier les propriétaires comme les investisseurs », a-t-il conclu (*The Seattle Times*, 1^{er} novembre 2007).

Notons bien cette dernière assertion de l'attorney general Cuomo : WaMu « spoli[ait] [...] les investisseurs ». Elle revient à affirmer explicitement que cette société opérait une fraude comptable patronale, c'est-à-dire qu'elle gonflait les évaluations pour maximiser les « profits »

comptables. Une enquête du Sénat a découvert les preuves irréfutables que WaMu s'était effectivement engagée sur la voie d'un modèle de fraude comptable patronale¹⁷.

Les spécialistes du crédit *nonprime* faisaient constamment pression pour obtenir des évaluations gonflées :

Les agents d'évaluation immobilière se plaignaient dans leurs blogs et sur leurs forums professionnels d'être soumis aux pressions des courtiers, des sociétés de crédit et même des entreprises du bâtiment pour « atteindre un chiffre » – dans le jargon du secteur, l'expression signifiait que l'autre partie voulait qu'ils évaluent la maison à un certain montant, quelle que fût sa valeur réelle. Les agents immobiliers risquaient de se retrouver sur une liste noire s'ils tenaient tête à leurs interlocuteurs. « Nous savons que cette pratique était courante, et que pratiquement tout le monde a été touché dans une certaine mesure », a déclaré Marc Savitt, le prédécesseur du président actuel de l'association nationale des banquiers spécialisés dans les prêts hypothécaires (Mortgage Bankers Association) et le principal représentant de la profession pendant la première moitié de l'année 2009 (*Washington Independent*, 5 août 2009).

Provoquer une fraude endémique à l'évaluation immobilière est une stratégie optimale pour un prêteur engagé dans une fraude comptable patronale.

Hudson écrit :

Un ancien responsable des prêts et directeur d'agence a dit dans son témoignage que surévaluer les biens avait un double objectif : s'assurer que le prêt serait approuvé par le siège et le rendre plus attractif pour le vendre aux investisseurs (p. 156).

FANNIE MAE ET FREDDIE MAC

La SEC a explicitement accusé Fannie Mae d'avoir parié sur les taux d'intérêt et organisé la fraude comptable afin de maximiser les primes de ses hauts dirigeants. Voici ce qui rend son cas particulièrement

croustillant. La Business Roundtable, qui réunit les 100 plus grosses entreprises des États-Unis, a eu besoin, lors de l'affaire Enron, d'un porte-parole pour répondre aux questions sur les fraudes. Elle a choisi de confier ce rôle à Franklin Raines, le PDG de Fannie, environ un an avant que la SEC ne découvre les fraudes de son entreprise. Voici sa réponse à une question de *Business Week*. Elle date de 2003 :

Il y a eu un effroyable scandale à Wall Street. Qu'en pensez-vous ?

La banque d'affaires est un métier où l'on voit passer tant de dollars que les tentations sont grandes ; il faut donc des règles très strictes. Si j'en crois mon expérience, quand il y a une relation directe du type : « Si je fais X, l'argent va entrer dans ma poche », les gens ont massivement tendance à faire X. Il faut faire très attention à cela. Ne disons pas : « Si vous atteignez tel chiffre de revenu, votre bonus sera de tant. » Cela crée une incitation irrésistible. Si vous agitez suffisamment d'argent sous leur nez, des gens bien agiront mal¹⁸.

Raines était particulièrement bien informé de la façon dont les PDG créaient des incitations perverses puisque, d'après la SEC, c'est ainsi que fonctionnait le système de rémunérations de Fannie.

Mais comme le département de Justice n'a pas poursuivi Fannie et Freddie pour leurs fraudes et que leurs « antirégulateurs » ne leur ont pas ordonné de mettre fin à leur politique de rémunération criminogène, les fraudes comptables patronales ont continué après le règlement à l'amiable obtenu par la SEC et l'entrée en fonction de nouveaux PDG chez Fannie et Freddie. En fait, en limitant considérablement la croissance de leur portefeuille, leur autorité de réglementation (alors nommée l'OFHEO¹⁹ et aujourd'hui la FHFA²⁰) a simplement conduit, sans le savoir, les deux établissements à opter pour un autre type de fraude comptable patronale. Leur nouvelle stratégie consistait à utiliser une légère variante de la recette de la fraude à quatre ingrédients. Fannie et Freddie ne pouvaient ni développer leur portefeuille très rapidement ni consentir de prêts, mais ils pouvaient acheter à foison de mauvais prêts aux rendements exceptionnels, obtenir un effet de levier très important et n'inscrire

18. http://msnbc.businessweek.com/magazine/content/03_20/b3833125_mz020.htm

19. Office of Federal Housing Enterprise Oversight.

20. Federal Housing Finance Agency.

17. <http://levin.senate.gov/newsroom/release.cfm?id=323765>

que des provisions d'une insuffisance grossière pour les futures pertes inhérentes à cette stratégie. Après avoir perdu des parts de marché au bénéfice des banques d'affaires, qui achetaient en masse des prêts *nonprimes*, Fannie et Freddie les ont regagnées quand leur stratégie de fraude comptable patronale a cessé de prendre appui sur le risque de taux d'intérêt. Ce tournant stratégique de leur escroquerie a provoqué des pertes massives. Le département de la Justice n'a pas poursuivi Fannie et Freddie, ni leurs dirigeants, pour ces nouvelles fraudes.

Notons bien que Fannie et Freddie ne se sont engagés massivement dans les prêts menteurs qu'après la décision de l'OFHEO de limiter la croissance de leur portefeuille. Leur stratégie de fraude a dû alors changer de base, en passant de l'excès de risque de taux d'intérêt à une légère variante de la recette de la fraude patronale comptable. Fannie et Freddie achètent des prêts au lieu de les accorder eux-mêmes, ils ont donc acquis des prêts frauduleux et des dérivés aux rendements records. Ils n'avaient aucune obligation réglementaire d'acheter des prêts menteurs. Puisque ces prêts gonflent considérablement le revenu des emprunteurs, ils ne peuvent servir à satisfaire le minimum obligatoire de prêts consentis à des emprunteurs à faibles revenus. Fannie et Freddie ont d'ailleurs cherché à dissimuler à leur autorité de contrôle et aux investisseurs le nombre considérable de prêts menteurs qu'ils détenaient en les présentant comme des prêts *primes*. En septembre 2011, la FHFA a poursuivi en justice 17 institutions financières, parmi lesquelles bon nombre des plus grandes banques du monde, et fourni une information financière détaillée sur les déclarations frauduleuses que faisaient ces banques quand elles vendaient à Fannie et à Freddie des prêts menteurs et des CDO – obligations « adossées » à des actifs qui étaient souvent, en l'occurrence, des prêts menteurs.

LA RÉMUNÉRATION ACTUELLE DES CHEFS D'ENTREPRISE EST LA FORCE MOTRICE DES FRAUDES PATRONALES

La structuration actuelle des rémunérations des dirigeants d'entreprise est criminogène parce qu'elle est largement fondée sur le revenu à court terme annoncé (qu'il est facile de gonfler par la fraude comptable), ce qui conduit par ailleurs à des rémunérations beaucoup

trop élevées. L'association de ces nouvelles formes de rémunération et des trois « dé » permet à un PDG fraudeur de s'approprier une part importante des ressources financières appartenant aux créanciers et aux actionnaires par des mécanismes apparemment légaux, ce qui réduit considérablement le risque de poursuites judiciaires. Le livre explique pourquoi la comptabilité est l'« arme privilégiée » des institutions financières. La crise en cours vient confirmer la véracité de cette analyse.

LA « RECETTE » DE LA FRAUDE COMPTABLE PATRONALE DU PRÊTEUR

L'ouvrage précise les quatre ingrédients de la « recette » de la fraude qui maximise le revenu comptable *fictif* à court terme d'une société de crédit, la rémunération de son PDG et ses pertes réelles :

1. une croissance exceptionnelle et rapide fondée sur l'octroi de prêts d'une qualité exceptionnellement mauvaise au rendement inégalé (taux d'intérêt très élevé)
3. offrant des effets de levier extrêmement important (le prêteur a beaucoup plus de dettes que de capital)
4. avec des provisions grossièrement insuffisantes pour les pertes futures à attendre de ces mauvais prêts.

C'est à cause de cette recette que George Akerlof et Paul Romer ont qualifié la fraude comptable patronale de « pari gagné d'avance ». Le titre de leur article de 1993 saisit les trois qualités maximisées par ces fraudes – “Looting: The Economic Underworld of Bankruptcy for Profit” [Pillage: l'économie criminelle de la faillite à but lucratif]. La fraude comptable maximise le revenu à court terme (fictif), elle permet ainsi au PDG de faire un profit « lucratif » en maximisant sa rémunération (en « pillant » la banque), et provoque des pertes massives qui pourront acculer l'établissement de crédit à déposer le bilan (« faillite »).

LA FRAUDE COMPTABLE PATRONALE, LA BULLE ET LA CRISE AUX ÉTATS-UNIS

La recette de la fraude pour les établissements de prêts a fait ses preuves lors de la crise financière aux États-Unis et dans d'autres pays. Beaucoup de gens disent encore que la crise américaine a été déclenchée par les prêts *subprimes*. C'est inexact. En 2006, la moitié des prêts *subprimes* étaient aussi des «prêts menteurs» – des prêts consentis sans vérification préalable efficace. À ce jour, il n'existe aucune définition officielle de prêt *subprime* ni de prêt menteur, et ces deux catégories peuvent se chevaucher. Environ un tiers des prêts immobiliers accordés aux États-Unis en 2006 étaient des prêts menteurs. Cela signifie que près de 7 millions de prêts menteurs ont été conclus cette année-là.

J'ai expliqué comment et pourquoi nous avons réprimé les prêts menteurs en 1990-1991 et les avons chassés des caisses d'épargne. Aucun établissement de crédit immobilier honnête n'octroie de prêt menteur, parce que le résultat à en attendre est une perte pour le prêteur. Malheureusement, ces prêts sont de superbes «munitions» pour les fraudes comptables patronales. C'est pourquoi ce sont les patrons-escrocs et leurs courtiers qui font «mentir» ces prêts.

LA FRAUDE COMPTABLE PATRONALE, LA BULLE ET LA CRISE EN IRLANDE

Voici quelques extraits importants du rapport Nyberg sur la crise financière irlandaise. Ils évoquent tous les ingrédients de la recette de la fraude.

Les modèles [de rémunération], tels qu'ils étaient mis en œuvre par les banques couvertes en Irlande, manquaient de modulateurs efficaces pour le risque. La croissance rapide des prêts était donc très largement et généreusement récompensée au niveau des dirigeants et des cadres supérieurs dans la plupart des banques, et à un moindre degré au niveau du personnel là où existaient un intérêt aux profits et/ou des mécanismes d'actionnariat des salariés.

Des objectifs normalement difficiles à atteindre dans un environnement sain où les risques sont prudemment répartis, l'ont été facilement par le recours massif au crédit immobilier.

Les rémunérations des PDG, du moins dans certains cas, ont atteint des niveaux sûrement jugés remarquables par le personnel comme par l'opinion (2011, p. 30).

Il ressort clairement du rapport Nyberg que son auteur ignore tout de la fraude patronale et qu'on lui a donné pour instruction de ne pas la chercher. Son postulat sur les «objectifs» liés aux bonus – «conçus pour être difficiles dans le cadre de politiques saines et d'une répartition prudente des risques» – est réfuté par les faits qu'il a découverts et par la logique. Les PDG fraudeurs des banques irlandaises fixaient des objectifs qui justifiaient leurs primes. Il fallait donc que ces objectifs aient l'air «difficiles» mais soient «atteints facilement» en faisant des prêts exécrationnels aux rendements exceptionnels – les deux premiers ingrédients de la recette de la fraude.

Dans les banques irlandaises qui ont fait faillite, les normes officielles de vérification préalable des prêts n'étaient pas appliquées. Leurs dirigeants faisaient le nécessaire pour les neutraliser chaque fois qu'elles contrecarraient les deux premiers ingrédients de la recette de la fraude.

De temps à autre, les directions et les conseils d'administration ont clairement donné mandat de changer les critères d'octroi de crédits. Mais, dans la plupart des banques, les changements sont régulièrement allés dans le sens requis pour permettre d'atteindre les objectifs de croissance des bénéfices en augmentant les prêts (Nyberg 2011, p. 34).

Les risques associés ne paraissaient pertinents aux directions et aux conseils d'administration que dans la mesure où leur prise en compte ne compromettait pas sérieusement les objectifs de croissance (Nyberg 2011, p. 49).

Toutes les banques [qui ont fait faillite] s'écartaient régulièrement et largement de leurs politiques officielles pour faciliter une croissance rapide et importante de leur crédit immobilier. Dans certains établissements, on a révisé les politiques de crédit pour y introduire des exceptions, qui ont été suivies de nouvelles exceptions aux nouvelles politiques, et ainsi de suite.

Les deux premiers ingrédients ont considérablement dégradé la qualité des prêts et «hypergonflé» la bulle immobilière irlandaise, puisqu'on accordait des prêts toujours plus mauvais. Les banques octroyaient des prêts alors que le marché de l'immobilier de

bureau était saturé, et ont poursuivi ces octrois malgré la chute des valeurs immobilières.

Comme toutes les banques avaient adopté, de fait, des stratégies de croissance forte [...], l'expansion totale du crédit disponible ne pouvait être pleinement absorbée par la demande de prêts de bonne qualité en Irlande (Nyberg 2011, p. 34).

Les banques ont donc accumulé de gros portefeuilles d'actifs sous forme de prêts de plus en plus risqués dans le secteur de la promotion immobilière. C'était la voie la plus risquée, mais aussi (pour un temps) la plus facile et la plus rapide pour obtenir la croissance des profits.

L'expansion du crédit faisait alors monter les prix des biens immobiliers, et la valeur de ceux qu'offraient comme collatéral les ménages, les investisseurs et les promoteurs (Nyberg 2011, p. 50).

La demande de financement issue des promoteurs immobiliers a été si forte pendant toute la période que les objectifs de croissance des banques et de leurs dirigeants à titre individuel ont été facilement atteints grâce à ce secteur. Les deux plus grandes banques ont continué à prêter aux confins les plus spéculatifs du marché immobilier jusqu'à une date avancée de l'année 2008, même si la demande d'immobilier résidentiel (utilisateur final majeur) était déjà en fort déclin à la fin de 2006 (Nyberg 2011, p. 35-36).

Afin d'atteindre « facilement » les objectifs des bonus qui leur procuraient leur rémunération « remarquable », les PDG ont suborné les responsables des prêts en fondant leur rémunération sur le volume des prêts, indépendamment de la qualité du crédit. En agissant ainsi, ils pouvaient être certains que les banques allaient croître extrêmement vite en accordant de très mauvais prêts, et qu'il y aurait donc nécessairement des revenus annoncés records (mais fictifs) : c'était un pari gagné d'avance.

La fraude patronale engendre la fraude. En Irlande, elle a corrompu les responsables des prêts et des cadres supérieurs plus haut placés.

Avec le temps, les directeurs connus pour leur gestion stricte du crédit et du risque ont été remplacés...

De plus, certaines indications suggèrent que les préoccupations prudentielles qui se sont exprimées dans la branche opérationnelle de certaines banques ont pu être découragées.

Les rares [membres du personnel] qui ont admis avoir ressenti quelques inquiétudes face au changement de stratégie ont souvent ajouté que, s'ils s'y étaient opposés fermement, cela leur aurait probablement valu des sanctions officielles ou officieuses (Nyberg 2011, p. v).

La fraude comptable d'Anglo, en engendrant une dynamique de Gresham, a conduit d'autres hauts dirigeants de banques à imiter ses pratiques.

S'ils ne cédaient pas à la pression de ceux qui leur demandaient d'être aussi rentables qu'Anglo, les directions et conseils d'administration des autres banques [irlandaises] craignaient de perdre des clients de longue date, de dévaluer leur banque, de s'exposer au risque potentiel d'une OPA et d'être moins respectés en tant que professionnels (Nyberg 2011, p. v).

L'analyse de Nyberg est exceptionnellement mauvaise, et son rapport se lit comme une plaidoirie d'un avocat de la défense des PDG des banques irlandaises. Anglo n'était pas « rentable » pendant la bulle, période où elle accordait de mauvais prêts au rendement record. Elle créait un passif net (perdait de l'argent) quand elle prêtait – mais elle ne reconnaissait pas la réalité. Les dirigeants d'Anglo l'amenaient à s'autodétruire. Quant à la « pression » à laquelle étaient confrontés les PDG des banques rivales d'Anglo, c'était la peur d'être congédié s'ils n'égalisaient pas ses profits.

Tandis que la qualité de leurs prêts se dégradait à vive allure, que l'engorgement du marché immobilier s'aggravait et que les valeurs de l'immobilier résidentiel chutaient – facteurs qui démontraient tous qu'il était crucial d'accroître les provisions pour de futures pertes sur prêts –, les banques irlandaises qui ont fait faillite réduisaient leurs PPP.

Dans l'environnement économique bienveillant d'avant 2007, les banques ont réduit leurs provisions pour pertes sur prêts, annoncé des profits plus élevés et obtenu ainsi la possibilité de prêter davantage (Nyberg 2011, p. 42).

Nyberg affirme qu'une norme comptable internationale (l'IAS 39) faisait obligation aux banques de réduire leurs provisions pour les futures pertes. Si l'on a encouragé l'usage des règles comptables internationales, c'est parce qu'on les jugeait supérieures aux principes comptables généralement admis (PCGA). L'avantage principal prêté aux normes comptables internationales est d'être fondées sur des principes. Le raisonnement est le suivant : s'efforcer de décrire spécifiquement et d'interdire tous les abus possibles (ce qui était censé être la méthode des PCGA) conduisait systématiquement à des normes comptables ingérables qui pouvaient toujours être contournées ; des normes fondées sur des principes seraient beaucoup plus concises et empêcheraient mieux les abus, parce que les experts-comptables auraient pour mission de faire respecter ces principes et non de chercher de subtils moyens techniques d'esquiver les PCGA.

INTERPRÉTATIONS CRIMINOLOGIQUES DE LA NORME COMPTABLE INTERNATIONALE 39

L'une des différences entre les PCGA et les normes comptables internationales a trait au traitement des provisions pour pertes sur prêts (PPP). Le Financial Accounting Standards Board (FASB) et les organismes qui fixent les normes internationales partageaient une même inquiétude au sujet des « réserves cachées ». C'était un abus courant : utiliser les PPP improprement, comme une réserve où l'on pouvait puiser chaque fois qu'on avait besoin d'« atteindre le chiffre » et de garantir ainsi que le cours de l'action de la société (et la rémunération de ses cadres supérieurs) ne baisse pas. La SEC a déposé une plainte, par exemple, contre Freddie Mac, pour avoir commis une fraude sur les titres en dissimulant des profits les bonnes années par une augmentation injustifiée de ses PPP et en réduisant suffisamment les PPP les mauvaises années pour que son bénéfice par action atteigne la prévision trimestrielle qu'avaient effectuée les analystes.

Les PCGA ont révisé les PPP en posant des principes conçus pour prévenir deux abus : les réserves cachées et le quatrième ingrédient de la recette de la fraude comptable patronale.

La formulation spécifique de la norme IAS 39, la norme comptable internationale qui traite des provisions pour pertes sur

les prêts, n'a pas analysé explicitement le type de fraude comptable qui constitue ce quatrième ingrédient. Elle s'est concentrée sur l'élimination de l'abus intolérable que constituent les « réserves cachées ». Son objectif était d'empêcher les dirigeants d'une entreprise de manipuler les PPP à seule fin de doper le cours de l'action et leur propre rémunération. Nyberg affirme qu'il faut nécessairement y voir une disposition qui facilite la fraude comptable patronale. Il conclut alors que c'est à cause de cette règle que les banques irlandaises avaient des « provisions pour pertes » insuffisantes.

Quand la crise mondiale s'est développée à partir du milieu de l'année 2007, ces règles sur les pertes ont empêché les banques de faire assez tôt des provisions prudentes pour les pertes sur prêts, et empêché les auditeurs de les exiger (Nyberg, p. 55).

Le niveau global de provisions des banques à la fin de l'année 2000 correspondait à 1,2 % du montant global des prêts. [...] Si ce niveau de 1,2 % avait été maintenu à la fin de l'année 2007 par les banques, leurs provisions globales auraient été supérieures d'environ 3,5 milliards d'euros (c'est-à-dire qu'elles seraient passées de leur niveau réel de 1,8 à 5,3 milliards d'euros) (Nyberg 2011, p. 43).

Le modèle des pertes encourues [IAS 39] a aussi limité la capacité des banques d'inscrire tôt des provisions pour leurs futures pertes probables sur les prêts quand la crise s'est développée à partir de 2007 (Nyberg 2011, p. 42-43).

L'interprétation de Nyberg créerait la fraude parfaite des dirigeants de banque – presque partout dans le monde. Si on les comprend de cette façon, les règles comptables internationales seraient les coupables d'un crime parfait – justement qualifié par Nyberg de « facile ». Accorder de mauvais prêts n'exige pas de grandes compétences. L'interprétation que donne Nyberg de l'IAS 39 nie le principe antifraude qui sous-tend cette norme comptable internationale. Les organismes qui fixent les normes comptables internationales devraient rejeter rapidement et de toute leur autorité sa vision de l'IAS 39.

Ou alors, si ces organismes décident qu'il faut interpréter l'IAS 39 d'une manière contraire au principe antifraude qui la sous-tend, ils doivent changer la règle dans les situations d'urgence. L'objectif premier de l'exigence d'une provision pour pertes sur prêts est d'annuler

le « profit » fictif qui apparaît lorsqu'on suit la recette de la fraude comptable patronale. Dans les pires banques irlandaises en faillite, les PPP étaient d'environ 0,34 % et les pertes réelles de l'ordre de 60 %. Leurs provisions auraient dû être cent cinquante fois supérieures pour suffire. Évidemment, si les provisions avaient été proches de 60 %, les banques irlandaises en faillite auraient dû reconnaître sur le plan comptable, dès l'époque où elles avaient consenti les mauvais prêts, que ceux-ci allaient leur apporter d'énormes pertes et non des bénéfices. C'était la réalité économique.

Les banques irlandaises en faillite ont suivi la recette classique de la fraude comptable patronale pour les établissements de prêts. Elle leur a rendu « facile » d'inscrire des profits comptables à court terme records (et fictifs), elle a maximisé la rémunération de leurs dirigeants, et elle leur a garanti des pertes catastrophiques. Puisque l'application de cette recette par Anglo a produit une puissante dynamique de Gresham, beaucoup de ses rivaux l'ont également suivie. Il en est résulté une bulle qui a gonflé deux fois plus que celle de l'immobilier aux États-Unis. Les pertes des banques ont été si massives qu'elles ont détruit les finances de l'Irlande et provoqué une grave récession.

LA DYNAMIQUE DE GRESHAM ET L'« ÉPIDÉMIE EN ÉCHO » : LA FRAUDE PATRONALE ENGENDRE LA FRAUDE

Le livre a montré pourquoi et comment ceux qui contrôlent des sociétés fraudeuses (pour faire bref, je les appellerai « PDG ») créent des environnements criminogènes qui corrompent des individus et des entités pour qu'ils apportent leur aide à la construction de la fraude. Les cas irlandais et américain sont les illustrations les plus récentes de ce type de dynamique. Comme je l'ai souligné, le grand art n'est pas de « neutraliser » les contrôles internes et externes, mais de les pervertir pour les muer en précieux alliés de la fraude. Il ressort de l'ouvrage que les moyens exceptionnels dont dispose le PDG pour manipuler les environnements interne et externe afin d'optimiser son entreprise d'escroquerie sont l'une des grandes raisons pour lesquelles les fraudes patronales individuelles peuvent causer des pertes massives et les épidémies de fraudes patronales faire des dégâts catastrophiques.

L'un des concepts les plus puissants évoqués dans le livre, la création délibérée d'une dynamique de « Gresham » par les patrons-escrocs, explique pourquoi les PDG fraudeurs sont si efficaces pour répandre les fraudes. Puisque eux seuls ont le pouvoir d'embaucher, de licencier, d'accorder des promotions, de rémunérer et d'encenser ou de persécuter, les PDG fraudeurs l'utilisent pour créer une dynamique de Gresham où la mauvaise éthique chasse la bonne – du marché et des professions spécialisées. L'enquête de l'attorney general de New York Cuomo a confirmé que les plus hauts dirigeants de Washington Mutual (WaMu) – la plus grosse faillite de banque de l'histoire des États-Unis – ont impulsé une dynamique de Gresham en élaborant une « liste noire » des agents d'évaluation immobilière. WaMu inscrivait sur sa liste noire les agents immobiliers *honnêtes* qui refusaient de gonfler la valeur estimée de la maison de l'emprunteur²¹. Le livre a démontré que seuls les prêteurs et leurs agents pouvaient créer une fraude générale de l'évaluation, et qu'un prêteur honnête ne gonflera jamais en toute connaissance de cause la valeur estimée, et ne permettra pas à ses agents de la gonfler. La fraude à l'évaluation est un signe distinctif de la fraude comptable patronale.

J'ai fait observer que les fraudes patronales peuvent causer des pertes financières supérieures à toutes les autres formes de criminalité contre les biens réunies. Cette prédiction s'est vérifiée dans les crises qui ont suivi celle des caisses d'épargne américaines. Le livre avance quatre idées centrales sur ces pertes financières, et la fraude patronale en cours les confirme toutes. Les fraudes du dirigeant individuel peuvent causer d'énormes pertes. Enron, Worldcom et leurs semblables étaient en train d'exploser en plein vol quand je terminais ce livre. Mais cela n'a pas empêché les escroqueries gigantesques d'Indymac, de Countrywide et de New Century, qui ont accordé des centaines de milliers de prêts « menteurs » frauduleux et subi des pertes qui se comptent en dizaines de milliards de dollars. Comme le rappelle Ghosh, en Italie (Parmalat) et en Inde (Satyam), des fraudes patronales aussi ont eu lieu.

Les fraudes patronales peuvent se produire par épidémies, et celles-ci provoquent souvent des dégâts catastrophiques en gonflant

²¹ *The Seattle Times*, 1^{er} novembre 2007.

considérablement des bulles financières. L'épidémie de fraudes patronales dans les caisses d'épargne a « hypergonflé » les bulles immobilières régionales du sud-ouest des États-Unis. D'autres épidémies ont gonflé des bulles colossales aux États-Unis, en Islande et en Irlande. Elles en ont peut-être fait autant en Grande-Bretagne et en Espagne, mais, comme ces pays ont refusé de mener une enquête approfondie sur l'origine de leur bulle, on ne peut dire qu'une seule chose avec certitude : les banques qui ont été la force motrice de ces scandales ont suivi la « recette » classique qui maximise la fraude comptable patronale. En camouflant l'échelle de sa bulle et ses pertes massives, l'Espagne suit une stratégie insoutenable – celle qui a échoué au Japon. Ce camouflage nuit si gravement à son économie que le chômage est monté à des niveaux dignes de la Grande Dépression. Quand les fraudes patronales élargissent et enflent démesurément des bulles financières, elles peuvent provoquer des crises très graves comme la Grande Récession aux États-Unis. Rapportées à la taille de leurs économies, les bulles irlandaise et espagnole sont environ deux fois plus grosses que celle des États-Unis.

Le livre a montré qu'une bulle permet à un PDG de prolonger la vie de son mécanisme de fraude et d'accroître considérablement son pillage. Grâce à la bulle, les banques peuvent retarder considérablement les défauts de paiement sur les prêts par un moyen simple : en les refinançant. Comme on dit dans la profession, « prêt qui roule n'amasse pas pertes ».

Le troisième facteur qui rend compte de l'énormité des pertes, c'est que la fraude patronale est capable d'éroder la confiance et de faire dérailler les marchés. Juridiquement, l'élément qui définit la fraude, qui la distingue des autres formes de vol, est l'imposture, la tromperie. Son *modus operandi* est simple : amener la victime à faire confiance au malfaiteur – qui va trahir sa confiance. Nous comprenons de mieux en mieux combien la confiance est vitale pour une société. La fraude des élites est l'acide qui la ronge le plus terriblement. Longtemps avant de devenir endémique, la fraude peut détruire tout un marché. Si l'on réunit 100 personnes, que l'on donne une bouteille d'eau à chacun, et qu'on informe l'assistance qu'une de ces bouteilles a été contaminée, combien vont prendre le risque de boire de l'eau ? Dans la crise en cours, des milliers de marchés ont été paralysés à certains moments parce que les banquiers ne se faisaient plus confiance entre eux.

Le quatrième facteur est celui contre lequel Akerlof a mis en garde dans son article de 1970 sur les Lemons Market. Les entreprises et entités honnêtes sont durement frappées quand les escrocs obtiennent un avantage compétitif. Lorsque les autorités de contrôle et les procureurs agissent comme des « patrouilles de flics » efficaces et font en sorte que la triche ne paie pas, ils rendent possible aux entreprises honnêtes de prospérer et aux marchés de bien mieux fonctionner.

Les fraudes patronales tuent et mutilent des milliers de personnes : cette observation et prédiction du livre a été malheureusement confirmée par des scandales ultérieurs. Celui du lait pour bébés en Chine était une fraude patronale classique aux dépens des acheteurs. Fabriquer du lait pour bébés contrefait avec de l'eau et de la poudre non lactée revient moins cher que d'utiliser du lait. Mais les autorités chinoises, ayant plusieurs fois constaté cette fraude, avaient mis au point un test qui analysait le taux de protéines dans le liquide. Les escrocs ont réagi en ajoutant de la mélamine, qui crée l'illusion de la présence de protéines et trompe le test. Résultat : la vente – à l'une des populations humaines qui a le plus besoin de nutriments – d'un produit sans aucune valeur nutritive et contenant un contaminant capable de provoquer des calculs rénaux même chez les nourrissons les plus jeunes. Six enfants au moins sont morts, et 300 000 ont été hospitalisés. Il existe des PDG qui, pour quelques dollars de plus, tue- ront votre enfant.

LES AVERTISSEMENTS DU LIVRE SUR LES EFFETS CRIMINOLOGIQUES DE L'ÉCONOMÉTRIE ONT ÉTÉ IGNORÉS

Les économistes se sont fiés presque entièrement à des antifaits dans la phase d'expansion des fraudes comptables patronales des caisses d'épargne comme de celles qui ont impulsé la crise en cours. Ils ont utilisé des techniques économétriques (statistiques) pour se demander si des pratiques particulières étaient corrélées positivement avec une hausse des bénéfices à court terme *annoncés* ou du cours de l'action (qui est largement déterminé par les bénéfices *annoncés*). Par leur nature même, les études économétriques de ce type aboutissent aux pires recommandations possibles pour l'action publique. La fraude comptable patronale permet certes d'inscrire un revenu à court terme garanti et prodigieux – mais il est fictif.

Les pratiques frauduleuses de crédit et d'investissement manifestent *nécessairement* la corrélation positive la plus forte avec les bénéfices à court terme annoncés.

Si les économistes ne savent pas que ces pratiques sont frauduleuses, c'est surtout parce qu'ils ne procèdent à aucune enquête pour déterminer si le revenu à court terme annoncé est réel ou dû à une fraude comptable. Le livre évoque une étude économétrique effectuée par un prestigieux économiste financier payé par Lincoln Savings (la plus tristement célèbre des caisses fraudeuses) : il a constaté que les caisses d'épargne qui faisaient beaucoup d'investissements directs annonçaient des profits à court terme bien plus élevés. Il a conclu qu'au lieu de restreindre les investissements directs, nous devons encourager les caisses à en réaliser davantage. Deux ans plus tard, toutes celles qu'il avait encensées parce qu'elles faisaient quantité d'investissements directs avaient fait faillite – il s'agissait dans leur écrasante majorité de caisses à patron-escroc.

De même, en 2004-2007, les études économétriques montraient que l'octroi de prêts « menteurs » (où la fraude est endémique) était corrélé positivement avec un revenu à court terme annoncé plus élevé. En fait, la fraude a une corrélation négative avec le revenu de l'établissement de crédit, mais c'est une réalité qui peut être masquée pendant des années par une comptabilité truquée. La conclusion des économistes – faire davantage d'investissements directs et de prêts menteurs accroît les revenus de la banque – était un « anti-fait » : les deux pratiques provoquaient des pertes catastrophiques. Que les économétriciens aient commis la même erreur flagrante deux décennies après la crise des *savings and loan* illustre assez bien le danger qu'il y a à laisser le dogme théoclassique dominer la science économique.

Les « modèles » des grandes banques et des agences de notation qui prétendaient quantifier le prix et le risque des actifs se sont grossièrement trompés car ils ont, encore une fois, ignoré la fraude endémique aux prêts immobiliers commise par les sociétés de crédit avec les prêts menteurs. Les banques et les agences de notation avaient dans leurs systèmes de rémunération des incitations puissantes à ignorer toutes les mises en garde et toutes les données sur la nature endémique de ces fraudes. Les incitations perverses ont gagné, et les modèles ont gonflé régulièrement et massivement la valeur (et sous-estimé le risque) des prêts menteurs et des CDO, les dérivés « adossés » aux prêts menteurs.

LE TABOU DES ÉCONOMISTES CONTRE LA PRISE EN COMPTE DE LA FRAUDE PATRONALE

Dans son numéro de l'automne 2009, le *Higher Education Journal* de la National Education Association (NEA) a publié un article de l'économiste James K. Galbraith où il se demandait qui avait prévu correctement la crise actuelle. Il l'avait écrit en réaction au passage suivant d'un long article du prix Nobel d'économie et chroniqueur du *New York Times* Paul Krugman :

Bien entendu, il y avait quelques économistes qui contestaient l'idée d'un comportement rationnel et se demandaient si l'on pouvait réellement faire confiance aux marchés, se référant au temps long des crises financières aux conséquences économiques dévastatrices. Mais ils nageaient à contre-courant, incapables de se faire entendre face à une complaisance largement répandue, et qui rétrospectivement nous paraît stupide (Paul Krugman, *New York Times Magazine*, 6 septembre 2009).

Galbraith a relevé un fait curieux dans l'article de Krugman. Il ne disait pratiquement rien des économistes qui avaient prévu la crise. « Bien que l'histoire leur ait donné raison sur la question économique la plus fondamentale de notre génération, ils restent les grands inconnus du récit qui nous est conté », écrit Galbraith qui a intitulé son article « Mais qui sont donc ces économistes ? » et choisi de faire des « non-personnes » de Krugman son sujet central.

Cela pose inévitablement la question de leur responsabilité et nous amène à un autre important courant de recherches, consacré au comportement économique et au respect de la loi, et plus spécifiquement aux conditions d'émergence des « épidémies » de fraude.

Dans ce domaine, la principale référence est l'étude que William K. Black a consacrée à la crise des *savings and loans*, où il développe la notion de « fraude patronale » (*control fraud*) – une fraude au détriment d'une organisation, commise par ceux-là mêmes qui sont chargés de la contrôler. Le même effort d'attirer l'attention des économistes *mainstream* sur ces phénomènes est visible dans les travaux d'Akerlof et Romer, eux-mêmes profondément inspirés par l'expérience de Black en tant qu'enquêteur et « lanceur d'alerte » dans l'affaire des *savings and loan*.

Dans la crise actuelle, les traces de fraude et de corruption sont partout : des termes du contrat du prêt immobilier et/ou hypothécaire à l'estimation des biens sur laquelle il était fondé, en passant par l'évaluation des collatéraux adossés à ces prêts, la grossière négligence des régulateurs et l'idée que les risques pourraient être neutralisés grâce à l'invention des *credit default swaps* – le substitut d'un contrat d'assurance auquel il manquait l'essentiel, à savoir des réserves en cas de pertes. Rien de tout cela n'a été anticipé par les économistes du courant dominant qui considèrent généralement la criminalité comme un sujet indigne de leur talent. En découvrant aujourd'hui la vérité, souvenons-nous que le scandale des *savings and loan* s'était soldé par plus de 1 000 inculpations et condamnations à des peines de prison. De toute évidence, à la croisée de l'économie et de la criminologie, de vastes espaces restent à explorer pour des chercheurs souhaitant aller de l'avant.

L'un des meilleurs tests que puisse effectuer un lecteur avant d'acheter (ou non) un livre d'économie sur la crise consiste à vérifier si les auteurs citent l'article de 1993 d'Akerlof et Romer, "Looting: the Economic Underworld of Bankruptcy for Profit". Seul un petit pourcentage des études universitaires et des livres d'économie sur la crise actuelle mentionnent ce texte pourtant essentiel, ou considèrent la fraude comme une force motrice de la crise. Akerlof a reçu le prix Nobel en 2001, en grande partie pour son travail sur une autre forme de fraude patronale. Son article de 1970 sur les marchés des "lemons" concerne essentiellement une fraude où la tromperie porte sur la mauvaise qualité des marchandises vendues. Ce travail a introduit une idée neuve : la fraude patronale risquait de déclencher une dynamique de Gresham. Par son analyse de l'asymétrie d'information, cet article est à l'origine d'une large part de la théorie de la fraude patronale (la fraude est la forme ultime d'asymétrie d'information). Romer, qui a coécrit cet article avec Akerlof est lui aussi un économiste très respecté. La profession des économistes refuse toujours d'analyser la fraude patronale ou de s'intéresser à la littérature criminologique sur les escroqueries qui sont pourtant à l'origine de nos crises financières récurrentes et toujours plus graves : ce n'est pas à l'honneur de la discipline. Par ailleurs, ignorer un prix Nobel dans l'un de ses principaux domaines de compétence traduit un mépris téméraire de la vérité.

Ce tabou primitif de la profession contre la prise en compte de la fraude commise par les élites est étrange et paralysant. Comme

l'a indiqué Galbraith, Akerlof et Romer ont travaillé en contact étroit avec moi quand ils ont révisé les premières versions de leur article, parce qu'ils voulaient comprendre les mécanismes réels qu'utilisaient les institutions financières pour frauder. Ils ont conclu leur texte par ces lignes sur les effets criminogènes de la déréglementation des caisses d'épargne des années 1980 :

Ni le public ni les économistes n'ont vu à l'avance que les réglementations [des caisses d'épargne] des années 1980 allaient forcément produire le pillage. Et, inconscients du concept, ils ne pouvaient pas prévoir sa gravité. Par conséquent, les autorités de contrôle sur le terrain qui avaient compris ce qui se passait depuis le début n'ont reçu, au mieux, qu'un soutien assez tiède. Aujourd'hui, nous en savons davantage. Si nous apprenons de l'expérience, l'histoire ne se répétera pas (1993, p. 60).

C'est évidemment ma grande déception. La crise mondiale en cours n'aurait pas dû se produire. Nous savons repérer les fraudes comptables patronales, nous savons empêcher la création d'environnements profondément criminogènes, nous savons contrer les épidémies de fraudes patronales, nous savons faire éclater une bulle « hypergonflée » par une épidémie de fraudes et nous savons traduire en justice les patrons-escrocs. Prévenir la crise américaine des prêts menteurs était particulièrement simple. Car enfin, était-il si difficile aux créanciers, aux actionnaires et aux autorités de contrôle de comprendre qu'un prêt que la profession appelle « menteur » est malhonnête ? Seule la Federal Reserve avait autorité pour interdire les prêts menteurs, mais Greenspan et son successeur Ben Bernanke ont refusé d'utiliser leurs pouvoirs jusqu'au jour où les marchés se sont effondrés. La haine dogmatique des économistes théoclassiques pour la réglementation et leur obstination à ignorer les fraudes patronales constituent un grave danger pour le monde. Leurs credo idéologiques et leurs « antifaits » économétriques pervers les conduisent à promouvoir des politiques qui créent des environnements puissamment criminogènes. Quelle que soit l'ampleur de la déréglementation, la crise, à les en croire, est toujours de la faute de l'État. Quand on nomme des antirégulateurs à la tête des autorités les plus importantes d'un pays, les prophéties d'échec de la réglementation se réalisent d'elles-mêmes.

J'ai vu se concrétiser la mise en garde de Bastiat : ceux qui aiment le pouvoir finiront par créer « un code moral qui [...] glorifie » le pillage.

N. Gregory Mankiw, professeur d'économie à Harvard (et auteur d'un des manuels d'économie les plus vendus au monde) dont Bush ferait plus tard le président de son Council of Economic Advisers²², a participé au débat sur l'article de 1993 d'Akerlof et Romer. Il a fait valoir qu'« il serait irrationnel pour les [PDG] de caisses d'épargne de ne pas piller ». Si un PDG peut piller impunément, sa décision de s'en abstenir ne montre pas qu'il est doté d'un sens moral louable ou attaché à ses devoirs fiduciaires vis-à-vis des actionnaires; elle prouve son « irrationalité » et son inaptitude à être PDG. Une de nos règles familiales stipule qu'on ne peut rivaliser avec l'autoparodie non intentionnelle. Elle s'applique assez bien à la citation de Mankiw. Je laisserai donc au lecteur le soin de réfléchir à ce qu'implique pour la société la « morale de Mankiw ».

QUE SONT-ILS DEVENUS ?

Aurore Lalucq - Institut Veblen

D'après le *New York Times*, la débâcle des *savings and loan* s'est traduite par les condamnations à des peines de prison fermes de plus de 800 responsables de caisses d'épargne (dirigeants et cadres supérieurs). La plus longue fut attribuée à Woody Lemons, le président de la Vernon savings and loan Association, qui fut condamné à 30 ans de prison, après avoir été reconnu coupable des 13 chefs d'accusation de fraude.

Charles Keating (président de la Lincoln Savings)

Il fut reconnu coupable de fraude, racket et conspiration. Condamné à 10 ans de prison, il fut relâché 4 ans et demi plus tard pour vice de forme. Lors de la tenue de son nouveau procès, il décida de plaider coupable, ce qui lui permit de n'être condamné qu'à 4 ans de prison, peine dont il s'était déjà acquitté. À sa sortie de prison, Charles Keating s'installa près de Phoenix, où il entreprit une carrière de consultant et connut même certains succès dans le domaine de l'immobilier. Depuis ce scandale, il s'efforce de faire profil bas. Il ne répondit pas aux sollicitations de la presse quand l'affaire des *Keating's five* refit surface lors de la campagne présidentielle de McCain en 2008.

Donald Dixon (président de la Vernon Savings)

Il fut reconnu coupable de 23 chefs d'accusation de fraude, après un procès haut en couleur où des call-girls et des propriétaires de yacht, entre autres témoins, défilèrent à la barre. Il fut condamné à de la prison ferme.

22. Le Comité des conseillers économiques du président [NdT].

Les Cinq de Keating

– A. Cranston (démocrate) fut le sénateur le plus sévèrement réprimandé par le comité d'éthique du Sénat qui qualifia sa conduite « d'irrégulière et de répugnante ». Atteint d'un cancer, il ne brigua pas un autre mandat, ce qui lui évita un vote de censure du Sénat. Il quitta son poste en 1993 et décéda en décembre 2000.

– Les sénateurs D. Riegle (démocrate) et D. DeConcini (démocrate) ont tous deux été critiqués par le comité d'éthique du Sénat pour le caractère irrégulier de leur conduite. Ils ne cherchèrent pas à se représenter aux élections sénatoriales. DeConcini fut tout de même nommé en 1995 au conseil de direction de la Federal Home Loan Mortgage Corporation par Bill Clinton.

– Les sénateurs J. Glenn (démocrate) et J. McCain (républicain) n'ont pas été critiqués par le comité pour le caractère irrégulier de leur conduite, mais pour leurs erreurs de jugements. Glenn parvint à se faire réélire au Sénat.

L'image et la réputation de ces cinq sénateurs furent substantiellement entachées par cette affaire. Ils devinrent à eux seuls le symbole de la corruption politique (en 1992, un jeu de cartes *Keating's five* a même été commercialisé). Seul McCain parvint à s'en sortir en nouant des liens étroits avec les journalistes et chroniqueurs politiques. Il remporta ainsi l'investiture républicaine pour mener la campagne présidentielle contre Barack Obama en 2008. Lors de cette campagne, le scandale des *savings and loan* refit surface dans les médias mais il n'a finalement pas beaucoup pesé contre McCain.

Jim Wright (speaker)

Il fut le premier speaker de l'histoire des États-Unis à devoir démissionner du fait d'un scandale politique. Après sa démission, il se retira à Fort Worth, où il embrassa une carrière de professeur à la Texas Christian University. Il y dispensa un cours intitulé « Congrès et présidents ».

Danny Wall (ancien président du Bank Board et ancien directeur de l'Office of Thrift Supervision)

Après la débâcle des *savings and loan*, de nombreux élus, Henry B. Gonzalez en tête (président du comité des opérations bancaires),

réclamèrent sa démission. Du fait de la multiplication des critiques à son encontre (et à la demande du président Bush), il démissionna de l'OTS en 1990. Après son départ, il créa et dirigea la "MDW consulting" spécialisée dans la finance, l'immobilier et leurs législations. Il devint aussi le président de la Realty World Holding Corporation, installée à Salt Lake City dans l'Utah.

Rosemary Stewart (directrice du service de l'application de la loi – OTS, principale avocate de Keating)

Elle travaille désormais pour le cabinet d'avocats Hollingsworth LLP, où elle s'est spécialisée dans la défense au civil des institutions financières, de leurs actionnaires, de leurs directions et de leurs cadres.

Darrell Dochow (directeur de la supervision – OTS, deuxième défenseur de Keating)

Il démissionna à la suite de Wall et fut nommé des années plus tard directeur pour la région Ouest de l'OTS. Il devint ainsi le régulateur en chef des banques les plus impliquées dans la crise bancaire de 2008, notamment pour leur émission d'actifs toxiques : Washington Mutual, Countrywide Financial, IndyMac and Downey Savings and Loan. Il fut démis de ses fonctions après qu'une enquête eut démontré qu'il avait en connaissance de cause autorisé IndyMac à présenter un bilan truqué.

Michael Patriarca (directeur de la FHLBSF)

Il a ensuite travaillé pour de nombreuses compagnies d'assurances et des banques en tant que consultant ou directeur (Promontory Financial Group, Wells Fargo Bank, Visa International). Bill Black a récemment suggéré sa nomination à la tête de la Federal Housing Finance Agency (FHFA).

Bill Black

Bill Black est aujourd'hui professeur de droit et d'économie associé à l'université du Missouri à Kansas City. Il dirigea de 2005 à 2007 l'Institute for Fraud Prevention et enseigna auparavant à l'université du Texas à Austin et à l'université Santa Clara. Il intervient régulièrement dans les médias ou dans des conférences pour rappeler le rôle de la fraude dans les crises bancaires et financières.

Quant à Ed Gray (ancien président du Bank Board), il n'a jamais retrouvé de travail et vit aujourd'hui des aides de l'État.

ANNEXE A

LE PLAN D'ATTAQUE DE KEATING CONTRE GRAY ET LA RERÉGLÉMENTATION

AKIN, GUMP, STRAUSS, MAUER & FELD

August 28, 1983

CLIENT CONFIDENTIAL

Mr. Charles M. Keating, Jr.
Chairman of the Board
and President
American Continental Corporation
2735 East Camelback Road
Suite 150
Phoenix, AZ 85016

Dear Charlie:

Since our recent conversation about keeping the heat on the White House regarding Howie's replacement and Gray's dismissal, I have talked to my expert colleagues in-house as well as some good friends in the Administration. Regrettably, the consensus is a bit gloomier in some respects than our earlier prognosis -- in large part because the President's illness has made it clear that the White House will have a very short list of priorities for action in the fall. As significant as Gray's adverse impact is on Lincoln in particular and on the S&L industry as a whole, it is clear that Regan and Company are unlikely to focus on the Gray problem without a subtle and effective program to force their attention on the issue.

However, there is also some good news. Namely, there appears to be a reasonably good and current appreciation at the Don Regan level, in the Vice President's office and in certain important offices on the Hill, that Ed Gray is causing a major problem for the already shaky S&L industry.

The question then is how to reconcile the conflict between the intense pressure at the White House to focus only on the budget and tax bills, and the Gorbachov meeting, versus our goal of getting some near-term relief for Lincoln.

Instead of trying to sack Gray, who is unquestionably a disaster but still "a nice guy" to the Regan-Inner circle, our efforts should focus primarily on getting the White House to take a less controversial (and therefore highly desirable) remedial course of action: identifying and

EXHIBIT 2 MRB

Mr. Charles H. Keating, Jr.
August 28, 1981
Page Two

nominating a Novde replacement who would be acceptable to you and other enlightened industry leaders. This more conservative course of action is appropriate for a number of reasons:

- 1) It is non-confrontational and therefore far more feasible thanousting Gray, who enjoys the loyalties of Reagan's people and who, like so many before him in this Administration, would have to be criminally liable or worse before they would be removed.
- 2) It would informally serve notice on Gray and his staff in a discrete way that he is out of favor with the White House. This is key since most Reagan-appointed Chairmen of regulatory commissions enjoy great influence over the selection of their fellow commissioners. By robbing Gray of this important prerogative, you could hurt him both psychologically and practically, thereby making his early resignation more likely.
- 3) Chairmen who lose their influence over Board appointments often find that the loyalties of their own staffs become shallow at best. This could temper the action of key FHLBB staff, both in Washington and in the regional offices, such as San Francisco.
- 4) Once confirmed, the Novde replacement immediately could start to issue strong dissents that could provide your litigators with some good material for appeals to the Federal Courts.
- 5) With an enlightened Novde replacement on the horizon, the now-cowed female Member of the Board may take a more independent approach, including occasionally dissenting from the Chairman. The obvious displeasure of Texans, including the Vice President, with the Gray Chairmanship could further enhance this Member's independence from Gray if she sensed she wasn't alone.
- 6) Congressional leaders would have a greatly improved opportunity to show in public hearings the folly of the Gray-approach since all three Board Members would be testifying with the Novde replacement presenting an opposing viewpoint to Gray's. Nothing could better educate Members of Congress and the Administration as to FHLBB problems and opportunities than an enlightened Board Member who could publically disagree with Gray.
- 7) Finally, the PR value of the Novde replacement would be unlimited. You would no longer have to rely exclu-

MFG

Mr. Charles H. Keating, Jr.
August 28, 1981
Page Three

since your new Board Member could articulate an intelligent approach, and do so with the mantle of authority that goes along with membership (actual or designated) on the FHLBB.

At this point you are probably saying: "OK - wise guy, how do we go after your modest goal and get around a very reluctant White House?" You are probably also frustrated because I'm saying Gray is likely to be around for awhile unless we can make life so miserable that he resigns early.

To successfully replace Novde and to simultaneously make life unbearable for Gray, I think we need to pursue a number of actions in tandem as soon as the Labor Day Recess is over.

- 1) Gershon Kest and Company should mount a major public relations program in responsible print media (i.e. The American Banker piece) to highlight the deficiencies of the Gray Board. Using a respected economist like Professor Benston is an ideal way to magnify such flaws as: The Board's failure to police situations in a timely fashion; its efforts at "reregulation" in a manner inconsistent with the Reagan Administration's open marketplace approach; the troublesome conflict of interest questions; and the Chairman's excessive travel schedule which has resulted in a lack of attention to the Board's operations - these are all points that can be developed in newspapers like The Wall Street Journal and then offered as "objective" information pieces for officials of the Executive Branch, Congressional members, and even important Kitchen Cabinet Members.

In making this recommendation for an increased PR effort, I continue to stop short of urging a personal attack on Gray. While it may be a narrow line to walk, I think we should be cautious about stirring a personal attack since the old Reaganites have a lot of scar tissue and they circle the wagons very quickly around one of their own when they feel there has been a vindictive attack as opposed to substantive criticism.

- 2) Our Congressional program should have a three-part goal:
 - a) We should use every possible hearing (oversight or routine) as a means of assaulting Gray through planted, informed questions. The recent Dingell Oversight Hearing illustrated the aggressive approach that we should be taking behind the scenes to make Gray, his staff, and other Board Members feel extremely uncomfortable about current FHLBB

MFG

Mr. Charles H. Keating, Jr.
August 28, 1983
Page Four

operations. If done properly, the Board Members should not necessarily know what segment of the industry is generating the heat, only that the heat is there and will be increasing. Following each of these hearings, letters asking for additional information should inundate Gray's office from appropriate Congressional sources. Together, these efforts should make Gray feel very much under attack by responsible members of Congress.

b) Congressional pressure also should be kept on Don Regan and Bob Tuttle to insure that the White House feels the real anxiety of key members of the Senate and House about the Kovde replacement. This pressure should start immediately after the Labor Day Recess and continue throughout September and October when the White House will probably be very much in need of Congressional votes on the budget and tax bills. Achieving significant changes in the make-up of the FHLBS by the Christmas recess must become the quid pro quo for some key Members whose votes on these crucial bills will be vital to the White House.

c) Surrogates like Professor Benston should be used to call on key members and staff, and to testify in open Congressional hearings about the counter-productive, re-regulatory approach that the Gray Board is pursuing. If we don't provide articulate surrogates for Lincoln, the robust point of view that you need to have expressed simply won't occur.

3) We need to brief a number of important members of the Executive Branch and to rebrief those with whom you have already talked. The Comptroller of the Currency designee Bob Clark, the soon-to-be confirmed O.N.B. Chief Jim Miller, Ken Cribb and others at Justice -- these are just a few of the people who need to understand better the adverse impact that a "well-intended Gray" is causing the S&L industry. Of course, our PR efforts as outlined above could have a substantial positive impact on this effort if it is handled properly.

The recommendations outlined above presume that your Wall Street lawyers are protecting vital options with regard to future litigation. Pursuit of these judicial options or, as appropriate, a hold on them should be compatible with the three-pronged recommendations outlined above.

As part of this approach, I urge you to consider putting together an informal group of three or four of the most distinguished industry leaders you know who could join you occasionally in Washington for Executive Branch appearances.

MRG

Mr. Charles H. Keating, Jr.
August 28, 1983
Page Four

operations. If done properly, the Board Members should not necessarily know what segment of the industry is generating the heat, only that the heat is there and will be increasing. Following each of these hearings, letters asking for additional information should inundate Gray's office from appropriate Congressional sources. Together, these efforts should make Gray feel very much under attack by responsible members of Congress.

b) Congressional pressure also should be kept on Don Regan and Bob Tuttle to insure that the White House feels the real anxiety of key members of the Senate and House about the Kovde replacement. This pressure should start immediately after the Labor Day Recess and continue throughout September and October when the White House will probably be very much in need of Congressional votes on the budget and tax bills. Achieving significant changes in the make-up of the FHLBS by the Christmas recess must become the quid pro quo for some key Members whose votes on these crucial bills will be vital to the White House.

c) Surrogates like Professor Benston should be used to call on key members and staff, and to testify in open Congressional hearings about the counter-productive, re-regulatory approach that the Gray Board is pursuing. If we don't provide articulate surrogates for Lincoln, the robust point of view that you need to have expressed simply won't occur.

3) We need to brief a number of important members of the Executive Branch and to rebrief those with whom you have already talked. The Comptroller of the Currency designee Bob Clark, the soon-to-be confirmed O.N.B. Chief Jim Miller, Ken Cribb and others at Justice -- these are just a few of the people who need to understand better the adverse impact that a "well-intended Gray" is causing the S&L industry. Of course, our PR efforts as outlined above could have a substantial positive impact on this effort if it is handled properly.

The recommendations outlined above presume that your Wall Street lawyers are protecting vital options with regard to future litigation. Pursuit of these judicial options or, as appropriate, a hold on them should be compatible with the three-pronged recommendations outlined above.

As part of this approach, I urge you to consider putting together an informal group of three or four of the most distinguished industry leaders you know who could join you occasionally in Washington for Executive Branch appearances.

MRG

Mr. Charles H. Keating, Jr.
August 28, 1985
Page Five

Congressional testimony and/or press interviews. I think that a group concept is helpful if you select men of stature such as Gordon Luce to join you in presenting the magnitude of the problem for the industry. By identifying some articulate allies, you may also limit the FHLB staff from acting punitively against Lincoln. While total avoidance of punitive actions may be impossible, a group approach may ameliorate some of the risk to Lincoln.

A final point that I discussed at length with Gershon yesterday is timing. In my opinion (humble or not), it is essential that your efforts be put into high gear in early September. If you wait until October you will have lost essential time for making even the modest gains that designation of a Hovde replacement can mean for Lincoln. In view of the acute nature of your problems with the Gray Board and the realities of this Administration's immediate priorities, you simply cannot let one-third of the next three months go unused. At present, we are barely a blip on the far right-hand corner of the White House's radar screen - if we're idle for the next crucial 30 days, we might be forever lost at sea.

Let me know your thoughts on the above. I am sorry I cannot join you in New York on the 18th, but I am available to join you there on the 19th or, alternatively, to see you on the 19th or 20th in D.C.

Sincerely,


Michael R. Gardner

MKG/lpm
cc: Bob Hubbard

Akin, Gump, Strauss, Hauer & Feld

28 août 1985

CONFIDENTIEL CLIENT

M. Charles M. Keating, Jr.
président du conseil d'administration
et président
American Continental Corporation
2735 East Camelback Road
Suite 150
Phoenix, AZ 85016

Cher Charlie,

Depuis notre récente conversation au sujet du maintien de la pression sur la Maison-Blanche pour le remplacement de Hovde et le renvoi de Gray, j'ai parlé à mes collègues experts du cabinet, ainsi qu'à quelques bons amis dans l'administration. Malheureusement, le consensus est un petit peu plus sombre à certains égards que nos prévisions précédentes - essentiellement parce qu'avec la maladie du président, il est évident que la Maison-Blanche aura une très courte liste de priorités d'action cet automne. Si important que soit l'impact négatif de Gray pour Lincoln en particulier et pour le secteur des S&L en général, il est clair que Reagan et compagnie ne vont probablement pas se concentrer sur le problème Gray sans un programme subtil et efficace pour les contraindre à prêter attention à la question.

Cependant, il y a aussi quelques bonnes nouvelles. Il existe, semble-t-il, une évaluation relativement bonne et à jour de la situation au niveau de Don Regan, dans les services du vice-président et dans certains bureaux importants du Capitole : on se rend compte qu'Ed Gray est en train de créer un problème majeur dans le secteur déjà branlant des caisses d'épargne.

La question est alors de trouver comment résoudre la contradiction entre l'intense pression de la Maison-Blanche pour que l'on se concentre *seulement* sur les lois budgétaire et fiscale et sur la rencontre avec Gorbatchev, et notre objectif d'obtenir un soulagement à court terme pour Lincoln.

Au lieu d'essayer de faire renvoyer Gray, qui est incontestablement un désastre, mais reste « un brave type » pour le cercle rapproché de Reagan, nos efforts doivent essentiellement viser à persuader la Maison-Blanche de mener une action correctrice moins controversée (et donc très souhaitable) : trouver et nommer un remplaçant de Hovde qui serait acceptable pour vous et pour d'autres dirigeants éclairés du secteur. Cette orientation plus prudente est appropriée pour plusieurs raisons :

1) Elle n'est pas conflictuelle, donc beaucoup plus réalisable que de chasser Gray, qui jouit du soutien loyal de proches de Reagan ; comme tant d'autres avant lui dans cette administration, il faudrait qu'il soit inculpé au pénal ou pire encore pour qu'il perde son poste.

2) Cela signifierait de façon informelle et discrète à Gray et à son personnel qu'il n'est plus en grâce à la Maison-Blanche. C'est crucial, puisque la plupart des présidents nommés par Reagan aux autorités de réglementation jouissent d'une grande influence sur le choix de leurs collègues. En privant Gray de cette importante prérogative [*sic*], on peut le frapper à la fois psychologiquement et matériellement, et accroître ainsi les chances d'une démission anticipée.

3) Un président qui perd son influence sur les nominations au Board constate souvent que l'allégeance de son personnel devient au mieux fragile. Cela pourrait modérer l'ardeur d'éléments cruciaux du personnel du FHLBB, tant à Washington que dans des services régionaux comme San Francisco.

4) Une fois confirmé, le remplaçant de Hovde pourrait commencer immédiatement à publier des avis divergents bien sentis, qui pourraient fournir à vos avocats de bons matériaux pour les recours devant la justice fédérale.

5) Avec un remplaçant éclairé de Hovde à l'horizon, la participante féminine du Board, aujourd'hui intimidée, pourrait prendre une position plus indépendante, jusqu'à se déclarer à l'occasion en désaccord avec le président. Le déplaisir évident des Texans, vice-président compris, face à l'action de Gray pourrait renforcer encore sa prise de distance par rapport à Gray si elle avait le sentiment de ne pas être isolée.

6) Les dirigeants du Congrès auraient de bien meilleures possibilités de montrer dans des auditions publiques l'extravagance de la politique de Gray, puisque les trois membres du Board viendraient témoigner et que le remplaçant de Hovde présenterait un point de

vue contraire à celui de Gray. Rien ne pourrait mieux faire comprendre aux membres du Congrès et à l'administration les problèmes et les possibilités du FHLBB qu'un membre éclairé du Board qui afficherait publiquement son désaccord avec Gray.

7) Enfin, la valeur de relations publiques du remplaçant de Hovde serait illimitée. Vous n'auriez plus à compter exclu- [...] puisque votre nouveau membre du Board pourrait développer une approche intelligente, et le faire avec toute l'autorité qui accompagne la qualité de membre (en exercice ou désigné) du FHLBB.

À ce stade, vous vous dites probablement : « OK, gros malin, mais comment allons-nous atteindre ton objectif modeste et contourner une Maison-Blanche très réticente ? » Vous êtes aussi probablement frustré parce que je suis en train de dire que Gray va vraisemblablement rester à son poste un certain temps, sauf si nous pouvons lui mener à tel point la vie dure qu'il démissionne rapidement.

Pour remplacer Hovde avec succès et, simultanément, rendre la vie insupportable à Gray, je pense qu'il nous faut effectuer plusieurs actions en tandem dès que le congé de la fête du Travail sera passé.

1) Gershon Kekst and Company doit monter une offensive majeure de relations publiques dans les médias imprimés responsables (par exemple *The American Banker*) pour mettre en lumière les insuffisances du Board de Gray. Utiliser un économiste respecté comme le professeur Benston est un moyen idéal de mettre en valeur des défauts comme : l'incapacité du Board à régler les situations à temps ; ses efforts de « reréglementation » sur un mode incompatible avec la politique de l'administration Reagan fondée sur le libre marché ; les questions gênantes de conflits d'intérêts ; et les déplacements excessifs du président qui ont entraîné un manque d'attention pour les opérations du Board – autant de points qui peuvent être développés dans des journaux comme le *Wall Street Journal*, puis présentés comme des éléments d'information « objectifs » à des responsables de l'exécutif, à des élus du Congrès et même à des membres importants du Kitchen Cabinet.

En recommandant un effort accru de RP, je continue à préconiser de ne pas aller jusqu'à l'attaque personnelle contre Gray. Certes, le chemin est étroit, mais je pense que nous devons être prudents sur le lancement d'une attaque personnelle, car les vieux reaganiens ont quantité de pansements et font bloc très vite autour d'un des leurs quand ils ont l'impression qu'il s'agit d'une vengeance et non d'une critique sur le fond.

2) Notre action au Congrès doit avoir trois objectifs :

a) Nous devons utiliser toutes les auditions possibles (de supervision ou de routine) pour assaillir Gray de questions informées, inspirées par nous. La récente audition de supervision de Dingell a illustré l'agressivité dont nous devons faire preuve en coulisse pour que Gray, son personnel et les autres membres du Board se sentent extrêmement mal à l'aise au sujet des activités actuelles du FHLBB. Si les choses sont bien faites, les membres du Board ne devraient pas nécessairement savoir quel segment du secteur est à l'origine de la pression, mais seulement qu'elle est là et qu'elle va monter. À la suite de chacune de ces auditions, des demandes d'informations supplémentaires, en provenance de sources appropriées au Congrès, doivent inonder les services de Gray. Conjointement, ces efforts doivent amener Gray à sentir qu'il est vraiment dans le collimateur de hauts responsables du Congrès.

b) Il faut aussi maintenir la pression du Congrès sur Don Regan et Bob Tuttle pour être certains que la Maison-Blanche ressentira l'anxiété *réelle* de membres cruciaux du Sénat et de la Chambre au sujet du remplacement de Hovde. Cette pression doit commencer immédiatement après le congé de la fête du Travail et se poursuivre tout au long des mois de septembre et d'octobre, où la Maison-Blanche aura probablement grand besoin de voix au Congrès pour les projets de loi sur le budget et les impôts. La réalisation d'importants changements dans la composition du FHLBB avant le congé de Noël doit devenir la monnaie d'échange de certains élus clés, dont les voix sur ces projets de loi cruciaux seront vitales pour la Maison-Blanche.

c) Il faut utiliser des substituts comme le professeur Benston pour téléphoner à des élus ou à leurs collaborateurs cruciaux, et pour témoigner dans les auditions publiques du Congrès sur la politique contre-productive de rereglementation que suit le Board de Gray. Si nous ne fournissons pas d'éloquents substituts à Lincoln, l'analyse forte dont l'expression publique vous est nécessaire n'apparaîtra pas.

3) Il nous faut informer plusieurs membres importants de l'exécutif et réinformer ceux avec lesquels vous avez déjà parlé. Le Comptroller of the Currency désigné, Bob Clark, le chef de l'OMB bientôt confirmé Jim Miller, Ken Cribb et d'autres à la Justice – ce ne sont que quelques-uns de ceux qui doivent mieux comprendre l'impact négatif de « Gray, malgré ses bonnes intentions », sur le secteur des caisses d'épargne. Nos efforts de relations publiques tels que je les ai esquissés plus haut pourraient avoir, bien sûr, un important impact positif sur cet effort

s'ils sont menés correctement.

Les recommandations esquissées ci-dessus présument que vos avocats de Wall Street protègent des options vitales pour de futurs procès. La concrétisation ou, comme il conviendra, le gel de ces options judiciaires devra être compatible avec les recommandations en trois volets susmentionnées.

Dans le cadre de cette approche, je vous incite vivement à envisager la constitution d'un groupe informel de trois ou quatre éminents dirigeants du secteur que vous connaissez : ils pourraient vous accompagner, à l'occasion, à Washington pour des contacts avec l'exécutif, des témoignages au Congrès et/ou des interviews dans la presse. Je pense que le concept de groupe est utile si vous choisissez d'avoir à vos côtés des hommes d'envergure comme Gordon Luce pour présenter dans toute son ampleur le problème de la profession. En trouvant quelques alliés éloquents, vous pouvez aussi dissuader le personnel du FHLBB d'effectuer des repréailles contre Lincoln. S'il est peut-être impossible d'éviter totalement les mesures de rétorsion, une approche collective pourrait réduire en partie le risque pour Lincoln.

Un dernier point dont j'ai longuement discuté avec Gershon hier est le *timing*. À mon avis (humble ou non), il est essentiel que nos efforts tournent à plein rendement début septembre. Si vous attendez octobre, vous aurez perdu un temps essentiel à l'obtention même des modestes gains que la désignation d'un remplaçant de Hovde peut apporter à Lincoln. Vu l'intensité de vos problèmes avec le Board de Gray et les réalités des priorités immédiates de l'administration, vous ne pouvez pas vous permettre de laisser inutilisé un tiers des trois prochains mois. Nous ne sommes à présent qu'un simple bip à l'extrémité de l'écran radar de la Maison-Blanche – si nous restons inactifs pendant la période cruciale des 30 prochains jours, nous risquons d'être perdus en mer pour toujours.

Dites-moi ce que vous pensez de ce qui précède. Je suis désolé de ne pas pouvoir vous rejoindre à New York le 18 mai, mais je suis disponible pour vous y rencontrer le 19 ou, si vous préférez, pour vous voir le 19 ou le 20 à Washington.

Sincèrement,
Mickey
Michael R. Gardner

ANNEXE B

PARALYSER L'AUTORITÉ DE RÉGLEMENTATION ET DE CONTRÔLE

UNITED STATES LEAGUE OF SAVINGS INSTITUTIONS 111 EAST WACKER DR. / CHICAGO, ILLINOIS 60601 / TEL. 678-1800

December 30, 1987

MEMORANDUM TO: Bill O'Connell

FROM: Norman Strunk

PERSONAL

I read the interview with Theo Pitt in the December issue of Savings Institutions and had a problem with his comment about the crooks, responsible people in the business having pointed out who the crooks were, etc.-- left hand column on page 64.

As one who has done a lot of research on the causes of the failures, I thought I might suggest some caution as you work through your new FSLIC Committee and get into this general area. In the first place, according to the material Rosemary Stewart recently put together for the Board to submit to the Bernard Committee, only 20% of the failures in the past three years (and 23% in the previous three-year period) were attributable to "fraud" and "insider abuses." The percentage of dollar losses, in contrast to number of institutions, might well be higher.

You know from your own observations and my manuscript that there were many reasons for the major losses suffered by the FSLIC in addition to "dishonesty" and the "crooks." We have to recognize, of course, that a lot of loose talk contributed to the impression many have had that our business was ruined by the "crooks." You may remember my quoting Paul Volcker to this effect.

I know that many in the business complained about some of the operations that later resulted in failures and losses -- the "whistle blowers" -- but even if the bad operations were identified as involving substantial elements of fraud, the supervisors would have been unable to respond to such finger pointing, or at least respond very quickly.

The supervisory law passed in 1966 following substantial compromise negotiations between the Board under Chairman John Horne, the League, the Congress, the ABA and banks, etc., gave the Board power to remove officers and directors, but surrounded this authority with a lot of "due process" protections. Specifically, in the case of dishonesty the Board was given authority to remove an individual charged with a crime, dishonesty, etc., but, of course, only after an individual has actually been charged.

The supervisors have to be able to prove dishonesty to a court and such documentation can involve a lot of examiner time. The Board's Office of Enforcement has no authority to bring action with respect to criminal activity. All the Board can do is refer its suspicions and findings to the Department of Justice. The Department of Justice has white collar crime cases substantially backed up so even if the Board knew or had strong evidence to prove that there was dishonesty, it would have been difficult for it to do anything about

THE AMERICAN HOME THE SAFEGUARD OF AMERICAN LIBERTIES

MEMORANDUM TO: Bill O'Connell
Page 2

December 30, 1987

it in the way of removal action. The Board certainly can't throw anyone out on suspicion of crime -- or accusation by a competitor -- and we wouldn't want it to. Other grounds for removal are equally surrounded by protective "due process" provisions.

As my paper shows, the Board, along with the FDIC, has not been able to use the temporary cease and desist order to stop wrongdoing. When we participated in the writing of the supervisory law, hindsight shows that we probably gave the business too much protection against unwarranted supervisory action, thus protecting the crooks as well as the good guys and impeding effective supervisory action against reckless management. But, as you well know, the business doesn't take too kindly to the idea of removing these protective features of the law. Ed Gray did not get the changes in the supervisory law that he sought in 1984. Thus the business itself is somewhat to blame for the "failure" of the Board to use a "fast whistle!"

In making a case that "the government" was basically responsible for the tragedy that befell the FSLIC, I think we have to be careful that we do not put all the blame on the Home Loan Bank Board, particularly the Board under Ed Gray. Goodness knows, he called to everybody's attention the problems that were developing in the business -- to a point that the business got tired of hearing about it -- and, as we have discussed, there was widespread opposition to his regulatory initiatives.

The brokers and their association customers killed the proposed reforms with respect to broker money. There was widespread opposition to his initiatives with respect to the net worth regulation. There was vehement opposition by many with respect to his proposal for direct investments. He inherited an inadequate supervisory and examination staff for which substantial blame must be placed on OMB. After considerable jawboning, he did get more effective supervisory action from the regional banks.

I am writing this memo to suggest that as the League develops its program with respect to the FSLIC that you do not get into a finger pointing contest with Ed and some of his people. We would not want him to sit at his typewriter again to make the record, as he sees it, on this subject. The blame lies with the Pratt Board, OMB, the Reagan Administration's philosophy of deregulation, preferring decision making by the marketplace, lack of congressional authorization earlier of the ARM, etc.

You can share this memo with Theo, if you like. It would not be appropriate for me to write directly to him on this or any other question.

N.S.

NS:ep

MEMORANDUM TO: Bill O'Connell
Page 2

December 30, 1987

it in the way of removal action. The Board certainly can't throw anyone out on suspicion of crime -- or accusation by a competitor -- and we wouldn't want it to. Other grounds for removal are equally surrounded by protective "due process" provisions.

As my paper shows, the Board, along with the FDIC, has not been able to use the temporary cease and desist order to stop wrongdoing. When we participated in the writing of the supervisory law, hindsight shows that we probably gave the business too much protection against unwarranted supervisory action, thus protecting the crooks as well as the good guys and impeding effective supervisory action against reckless management. But, as you well know, the business doesn't take too kindly to the idea of removing these protective features of the law. Ed Gray did not get the changes in the supervisory law that he sought in 1984. Thus the business itself is somewhat to blame for the "failure" of the Board to use a "fast whistle!"

In making a case that "the government" was basically responsible for the tragedy that befell the FSLIC, I think we have to be careful that we do not put all the blame on the Home Loan Bank Board, particularly the Board under Ed Gray. Goodness knows, he called to everybody's attention the problems that were developing in the business -- to a point that the business got tired of hearing about it -- and, as we have discussed, there was widespread opposition to his regulatory initiatives.

The brokers and their association customers killed the proposed reforms with respect to broker money. There was widespread opposition to his initiatives with respect to the net worth regulation. There was vehement opposition by many with respect to his proposal for direct investments. He inherited an inadequate supervisory and examination staff for which substantial blame must be placed on OMB. After considerable jawboning, he did get more effective supervisory action from the regional banks.

I am writing this memo to suggest that as the League develops its program with respect to the FSLIC that you do not get into a finger pointing contest with Ed and some of his people. We would not want him to sit at his typewriter again to make the record, as he sees it, on this subject. The blame lies with the Pratt Board, OMB, the Reagan Administration's philosophy of deregulation, preferring decision making by the marketplace, lack of congressional authorization earlier of the ARM, etc.

You can share this memo with Theo, if you like. It would not be appropriate for me to write directly to him on this or any other question.

N.S.

NS:ep

United States League of Savings Institutions

111 East Wacker Dr / Chicago, Illinois 60601 / TÉL. (312) 644

MÉMOIRE À: Bill O'Connell

DE: Norman Strunk

PERSONNEL

J'ai lu l'interview de Theo Pitt dans le numéro de décembre de *Savings Institutions* et son commentaire sur les escrocs m'a posé problème: les professionnels responsables du secteur ont montré qui étaient les escrocs, etc. – p. 64, colonne de gauche.

Ayant effectué de très nombreuses recherches sur les causes des faillites, je me suis dit que je pourrais vous suggérer quelque prudence quand, dans le cadre de votre nouveau comité de la FSLIC, vous abordez ces questions générales. D'abord, selon les documents récemment réunis par Rosemary Stewart pour transmission par le Board au comité Barnard, seules 20 % des faillites dans les trois dernières années (et 23 % dans les trois précédentes) ont été attribuables à la « fraude » et aux « pratiques abusives internes ». Le pourcentage des pertes en dollars pourrait être plus élevé que celui des établissements.

Vous savez par vos propres observations et par mon manuscrit que les lourdes pertes subies par la FSLIC ont eu de multiples raisons, en plus de la « malhonnêteté » et des « escrocs ». Il faut reconnaître, bien sûr, que quantité de propos sans rigueur ont contribué à créer chez beaucoup de gens l'impression que notre métier a été ruiné par les « escrocs ». Vous vous souvenez peut-être que j'ai cité Paul Volcker à cet effet.

Je sais que beaucoup dans la profession se sont plaints de certaines opérations qui ont plus tard provoqué des faillites et des pertes – les « donneurs d'alerte » –, mais même si l'on avait repéré dans ces mauvaises affaires d'importants éléments de fraude, les superviseurs auraient été incapables de réagir à ces dénonciations, ou du moins de le faire très vite.

La loi de supervision adoptée en 1966, à la suite du compromis réalisé dans d'importantes négociations entre le Board, dirigé par

le président John Horne, la Ligue, le Congrès, l'ABA et les banques, etc., a conféré au Board le pouvoir de démettre des dirigeants et des administrateurs, mais en encadrant cette autorité dans une « procédure régulière » comprenant quantité de garde-fous. Face à des cas de malhonnêteté, en particulier, le Board a reçu autorité pour démettre un individu accusé d'un crime, de malversations, etc., mais, bien sûr, seulement après l'inculpation réelle de l'intéressé.

Les superviseurs doivent pouvoir démontrer devant un tribunal qu'il y a eu malhonnêteté, et en réunir les preuves peut prendre un temps d'inspection considérable. L'Office of Enforcement du Board n'a aucune autorité pour porter plainte en matière d'activités criminelles. Tout ce que le Board peut faire est de transmettre ses soupçons et ses découvertes au département de la Justice. Celui-ci mène des enquêtes de vérification approfondies sur les crimes en col blanc, donc même si le Board avait su ou avait eu des preuves solides pour démontrer qu'il y avait eu malhonnêteté, il aurait eu du mal à agir en quoi que ce soit dans le sens d'une destitution. Le Board ne peut certainement pas mettre hors jeu n'importe qui parce qu'on le soupçonne de crimes – ou qu'un concurrent l'en accuse – et nous ne voulons pas qu'il puisse le faire. Les autres motifs de destitution sont tout aussi encadrés par des dispositions protectrices de « procédure régulière ».

Comme le montre mon article, le Board, tout comme la FDIC, n'a pas pu utiliser l'injonction temporaire *cease and desist* pour mettre fin aux méfaits. Quand nous avons participé à la rédaction de la loi de supervision, nous voyons avec le recul que nous avons probablement accordé aux caisses trop de protections contre les mesures de supervision injustifiées, ce qui a protégé les escrocs en même temps que les braves gens et empêché une supervision efficace des dirigeants sans scrupules. Mais, vous le savez bien, les caisses n'aiment guère l'idée de supprimer ces dispositions protectrices de la loi. Ed Gray n'a pas obtenu les modifications de la loi de supervision qu'il a sollicitées en 1984. La profession elle-même est donc un peu à blâmer pour « l'échec » du Board à donner des « coups de sifflet rapides »!

Quand nous disons que « l'État » est fondamentalement responsable de la tragédie qui a frappé la FSLIC, j'estime qu'il faut veiller à ne pas tout mettre sur le compte du Home Loan Bank Board, et notamment du Board sous la direction d'Ed Gray. Dieu sait qu'il a attiré l'attention de tout le monde sur les problèmes qui montaient

dans la profession – au point que la profession en a eu assez de l'entendre – et, nous l'avons dit, ses initiatives de réglementation se sont heurtées à une large opposition.

Les courtiers et leurs clients institutionnels ont tué les projets de réformes sur les fonds placés par des courtiers. Les initiatives d'Ed Gray sur les obligations de valeur nette ont été largement combattues. Son projet sur les investissements directs a suscité chez beaucoup une hostilité véhémente. Il a hérité d'un personnel de supervision et d'inspection inadéquat, ce qui est essentiellement de la faute de l'OMB. Après des pressions considérables, il a bel et bien obtenu plus d'efficacité dans l'action de supervision des banques régionales.

J'écris ce mémoire pour suggérer qu'en développant son programme sur la FSLIC, la Ligue s'abstienne d'entrer en conflit avec Ed et certains de ses collaborateurs en les montrant du doigt. Nous ne tenons pas à le voir s'asseoir devant sa machine à écrire et se remettre à faire l'actualité, telle qu'il la voit, sur le sujet. Les responsables, ce sont le Board de Pratt, l'OMB, la philosophie de déréglementation de l'administration Reagan qui préfère que la décision soit prise par le marché, le refus initial du Congrès d'autoriser les prêts à taux variables, etc.

Vous pouvez faire part de ce mémoire à Theo si vous le souhaitez. Il ne serait pas convenable que je lui écrive directement sur cette question ou sur toute autre.

N.S.

ANNEXE C

DESCENDRE BLACK – LE TUER



AMERICAN
CONTINENTAL
CORPORATION

2725 East Camelback Road / Phoenix, Arizona 85016 / (602) 957-7170

TO: JIM GROGAN DATE: 7/15/87
FROM: CHARLES H KEATING, JR.
SUBJECT:

HIGHEST PRIORITY - GET BLACK

GOOD GRIEF - IF YOU CAN'T GET WRIGHT AND
CONGRESS TO GET BLACK - KILL HIM DEAD -
YOU OUGHT TO RETIRE.



102629DM3

SB010 1301

American Continental Corporation
2725 East Camelback Road / Phoenix, Arizona 85016 / (602) 957-
7170

DATE: 7/15/87

À: JIM GROGAN
DE: Charles H. Keating, Jr.
SUJET:

PRIORITÉ ABSOLUE - DESCENDRE BLACK

J'EN AI MARRE - SI TU N'OBTIENS PAS ÇA DE WRIGHT ET
DU CONGRÈS: DESCENDRE BLACK - LE TUER -,
PRENDS TA RETRAITE.

NOMS PROPRES ET TERMES PARTICULIERS

Accord de «partage de l'impôt»	Accord entre sociétés d'un même groupe pour remplir une déclaration d'impôts commune et se répartir entre elles l'impôt à payer.
Akerlof, George	Prix Nobel d'économie.
Aléa moral	Situation où les risques et les bénéfices sont asymétriques, ce qui encourage la prise de risque excessive ou la fraude.
Amberg, Ruth	Conseil juridique du Bank Board et mon adjointe dans la recapitalisation de la FSLIC.
American Savings	La plus grande caisse d'épargne, dévastée par la fraude.
Anderson, Jack	Chroniqueur publié dans de nombreux journaux.
Andrews, Mike	(dém., Texas) Représentant, allié de Jim Wright.
Angotti, Ottavio	Cadre supérieur de la Consolidated Savings Bank.
Annunzio, Frank	(dém., Illinois) Membre du Comité des opérations bancaires de la Chambre des représentants.
Assignation <i>Bivens</i>	Action en justice contre un fonctionnaire public à titre personnel, en alléguant la violation d'un droit constitutionnel.
Atchison, Jack	Partenaire d'Arthur Young chargé de certifier les comptes de Lincoln Savings.
Baker, James	Secrétaire au Trésor de Ronald Reagan.
Bank Board	Organisme fédéral de contrôle des caisses d'épargne.
Barabolak, Alex	Principal responsable de l'inspection d'ACC à la FHLB-Chicago.
Barclay, George	PDG de la FHLB-Dallas.
Barnard, Druie Douglas, Jr.	(dém., Géorgie) Membre du Comité des opérations bancaires de la Chambre des représentants.
Barry, John	Auteur d'un livre sur Jim Wright.
Barth, Jim	Économiste en chef du Bank Board.
Bartlett, Harry Stephen «Steve»	(rép., Texas) Membre du Comité des opérations bancaires de la Chambre des représentants.
Bass, Robert	Milliardaire texan, acquéreur d'American Savings.

Beebe, Hermann K.	Chef d'une guirlande de fraudes patronales.	Citron, Robert	Trésorier qui a provoqué la banqueroute du comté d'Orange.
Bennett, Robert	A enquêté sur les « Cinq de Keating » au Sénat.	Clarke, Richard	Membre du personnel de la FHLB-Seattle qui a rencontré Charles Keating.
Benston, George	Économiste de Lincoln Savings.	Coelho, Anthony « Tony »	(dém., Californie) Président du DCCC et "whip" démocrate à la Chambre des représentants.
Beverly Hills Savings	Caisse d'épargne californienne en faillite.	Commodore Savings	Caisse d'épargne texane qui a aidé Gaubert dans son effort de lobbying.
Bilby, Richard M.	Juge qui a présidé les procès de Lincoln Savings.	Concurrence du laxisme	Environnement où les organismes de contrôle fédéraux ou d'un État se disputent les entreprises à régler en leur offrant une moindre réglementation; on l'appelle aussi la « course vers le fond », ou « vers le pire ».
Binstein, Michael	Reporter qui a révélé les crimes de Charles Keating.	Connally, John	Ancien gouverneur du Texas; en défaut de paiement sur des prêts de Lincoln Savings.
Boesky, Ivan	Délinquant adepte du délit d'initié.	Consentement à la fusion	Résolution adoptée par le conseil d'administration d'une caisse en faillite ou quasi-faillite qui autorisait la FSLIC à tenter de lui trouver un partenaire pour une fusion.
Boland, James	Chef de cabinet de Danny Wall.	« Course vers le fond »	Voir « Concurrence du laxisme ».
Bowman, Lin	Commissaire aux caisses d'épargne du Texas.	Cranston, Alan	(dém., Californie) Sénateur, l'un des « Cinq de Keating ».
Bowser, Gary	Assistant du Comité des opérations bancaires de la Chambre des représentants.	Crawford, William	Commissaire du CDSL.
Breedon, Richard	Président de la SEC sous George H.W. Bush.	Criminogène	Qualifie un environnement qui encourage la criminalité.
Brookes, Warren	Chroniqueur qui critiquait Jim Wright.	Curlee, Durward	A organisé l'opposition du Texas à la réglementation.
Brooks, Jack	Parlementaire texan allié de Jim Wright.	Davis, William	Commissaire adjoint du CDSL.
Bush, George H. W.	Vice-président sous Ronald Reagan, chargé de la déréglementation financière.	Day, Kathleen	Journaliste économique du <i>Washington Post</i> .
Bush, Neil	Directeur de Silverado Savings.	DeConcini, Dennis	(dém., Arizona) Sénateur, l'un des « Cinq de Keating ».
Capacité des systèmes	Explique qu'un organisme de contrôle ne puisse pas ou ne veuille pas prendre des mesures efficaces contre la criminalité en raison de l'insuffisance de ses moyens.	Désupervision	Réduction du personnel ou des pouvoirs de supervision.
Carper, Thomas	(dém., Delaware) Membre du Comité des opérations bancaires de la Chambre des représentants.	Deveney, James	Assistant du Comité des opérations bancaires de la Chambre des représentants.
"Cash for trash"	Stratagème frauduleux où les caisses d'épargne utilisaient des « hommes de paille » qui achetaient au prix fort des actifs à problèmes.	Dingell, John	(dém., Michigan) Président du Comité de l'énergie et du commerce de la Chambre des représentants.
Chantage à l'OPA	Forme d'extorsion où celui qui a acquis un important paquet d'actions d'une entreprise la menace d'une « offre publique d'achat » hostile, afin d'amener sa direction à lui racheter les actions au prix fort.	Dixon, Donald	PDG de Vernon Savings.
Chapman, James	(dém., Texas) Vainqueur d'une élection partielle à la Chambre des représentants avec l'aide des caisses d'épargne du Texas.	Dochow, Darrell	Chef de la supervision au Bank Board.
Cheney, Richard « Dick »	(rép., Wyoming) Membre du Congrès (1979-1990).	Dornan, Robert	(rép., Californie) Membre du Congrès (1977-1996).
Cinq de Keating, les	Groupe de cinq sénateurs (Alan Cranston, Dennis DeConcini, John Glenn, John McCain et Donald Riegle) qui faisaient pression sur le Bank Board à l'instigation de Charles Keating.	Duncan, Phil	Adjoint de Jim Wright.
Cirona, James	Président de la FHLBSF.	Eckhardt, Robert	(dém., Texas) Membre du Congrès, allié de Jim Wright.
		Ely, Bert	Économiste financier.

Empire Savings Fairbanks, Shannon (Ann) Faulk, Walter Faulstich, James Fed ou Federal Reserve	Première grande caisse fraudeuse du Texas à faire faillite. Chef de cabinet d'Edwin Gray. Haut superviseur de la FHLB-Dallas. Président de la FHLB-Seattle. Conseil des gouverneurs du système de la Réserve fédérale.	Hall, Craig Harwell, Aubrey	Promoteur immobilier du Texas, aidé par Jim Wright. Avocat extérieur qui a enquêté sur le Bank Board pour le compte de Jim Wright.
Ferrante, Robert Fishbein, Peter Flip immobilier	PDG de Consolidated Savings. Principal avocat extérieur de Lincoln Savings. Mécanisme de fraude où des « hommes de paille » vendent et revendent de multiples fois le même bien immobilier pour gonfler sa valeur.	« Haut vol » (<i>high-fliers</i>) Hemel, Eric Henkel, Lee Hershkowitz, Steve	Qualificatif en usage dans la profession pour désigner les caisses dirigées par des escrocs. Économiste principal au Bank Board. Taupe de Charles Keating au Bank Board. Directeur adjoint du service de l'action répressive au Bank Board.
Fraudes gouvernementales Fraudes patronales	Fraudes commises par ceux qui contrôlent un pays. Fraudes commises par ceux qui contrôlent une entreprise.	Hétéroscélasticité Hinz, William « Homme de paille »	Terme statistique qui indique que la nature de la relation entre deux variables n'est pas constante. Président de Lincoln Savings. Quelqu'un qui passe pour un acteur indépendant, mais agit en secret au nom d'un autre.
Gardner, Michael « Mickey » Garn-St Germain Act de 1982 Garn, Edwin Jacob « Jake »	Conseil extérieur de Charles Keating. Principale loi fédérale de déréglementation. (rép., Utah) Président du Comité des opérations bancaires du Sénat ; il a été aussi « principal représentant de la minorité » dans ce comité.	Hovde, Donald Hoyle, Karl	Membre du Bank Board. Directeur des affaires publiques et parlementaires au Bank Board.
Gaubert, Thomas Gershon Kekst and Company Gingrich, Newton « Newt »	PDG d'Independent American. Cabinet de relations publiques de Charles Keating. (rép., Géorgie) Membre du Congrès, qui deviendra plus tard speaker de la Chambre des représentants.	Huit Grands Independent American Indulgence	Les cabinets d'audit de premier ordre dans les années 1980. Caisse fraudeuse dirigée par Thomas Gaubert. En matière de réglementation financière, politique consistant à ne pas prendre de mesures pour imposer le respect des règles face à certaines violations.
Glenn, John Gonzalez, Henry B.	(dém., Ohio) Sénateur, l'un des « Cinq de Keating ». (dém., Texas) Président du Comité des opérations bancaires de la Chambre des représentants (1989-1994).	Inspection « totale »	Audit qui couvre toutes les questions de sécurité et de santé de l'entreprise et l'ensemble de ses activités.
Gramm, Philip « Phil »	(rép., Texas) Membre, puis président du Comité des opérations bancaires du Sénat.	Jones, Day	Cabinet d'avocats qui a procédé à un « audit de la réglementation » pour Lincoln Savings.
Gray, Edwin Green, Roy Greenspan, Alan Grigsby, Mary Grogan, James Guirlande	Président du Bank Board. Président de la FHLB-Dallas. Président de la Federal Reserve. Membre du Bank Board. Principal lobbyiste de Charles Keating. Groupe informel de sociétés dirigées par des escrocs qui effectuaient des transactions entre elles pour dissimuler leurs fraudes à l'autorité de contrôle.	Junot, Philippe	Ex-mari de la princesse Caroline de Monaco.
Guy, Dan	Directeur des audits à l'AICPA en janvier 1994.	Kaye, Scholer Keating, Charles King, Thomas « Kitchen cabinet », cabinet privé Kleptocratie	Principal cabinet d'avocats de Lincoln Savings. Contrôlait Lincoln Savings. Directeur général de la Ligue au Texas. Les conseillers officieux du président. Gouvernement par ceux qui visent à s'enrichir personnellement et non à servir l'intérêt général.
Haas, Richard	Directeur général du Bank Board sous Danny Wall.	Knapp, Charles Kruckeberg, Timothy	PDG d'American Savings. Avocat maison de Charles Keating.

Larson, Carol	Comptable du Bank Board.	Merrill Lynch	Société de services bancaires d'investissement qui était aussi le plus grand courtier de dépôt.
Leach, James	(rép., Iowa) Membre du Comité des opérations bancaires de la Chambre des représentants.	Milken, Michael	Délinquant et principal manipulateur des obligations pourries.
League, The (la Ligue)	Principale association professionnelle des caisses d'épargne.	Morrison & Hecker	Conseil extérieur de l'État dans les procès contre Charles Keating.
Lettre au titre de la Règle 11	Menace de demander des sanctions contre un avocat.	Murphy, James	Partenaire du cabinet Squire, Sanders & Dempsey.
Levitt, Arthur	Président de la SEC sous Bill Clinton.	Neibel, John	Doyen du Centre d'études du droit de l'université de Houston.
Lewis, Jake	Assistant du Comité des opérations bancaires de la Chambre des représentants.	Nelson, Paul	Assistant du Comité des opérations bancaires de la Chambre des représentants.
Lincoln Savings	Caisse fraudeuse de Californie dirigée par Charles Keating.	Newsom, Richard	Inspecteur du CDSL chargé de Lincoln Savings.
Lindner, Carl	Mentor de Charles Keating.	Nichols, Dorothy	Directrice du contentieux du Bank Board.
Loi de réforme fiscale de 1986	Loi qui a supprimé de nombreuses dispositions abusives permettant d'esquiver l'impôt.	Nolan, Pat	Sénateur de l'État de Californie, auteur de la loi de dérèglementation des caisses d'épargne.
Loi fiscale de 1981	(Nom officiel : <i>Economic Recovery Tax Act</i> – Loi fiscale de reprise économique). Loi qui a réduit les taux d'imposition marginaux sur le revenu et développé considérablement les mécanismes de contournement du fisc.	Nolan Act	Loi de 1983 dérèglementant les caisses d'épargne sous charte californienne.
Luke, Jordan	Directeur juridique de Danny Wall.	North America Savings	Caisse californienne dirigée par un patron-escroc.
Mack, John	Chef de cabinet de Jim Wright.	O'Connell, Kevin	Haut superviseur du Bank Board.
Maher, Leo (évêque)	A organisé la rencontre de Don Dixon avec le pape.	O'Connell, William	Président de l'association professionnelle des caisses d'épargne.
Mallick, George	Ami, employeur et partenaire de Jim Wright et de son épouse.	O'Neill, Thomas « Tip », Jr.	(dém., Massachusetts) Speaker de la Chambre des représentants (1977-1987).
Manion, Daniel A.	Juge nommé par Reagan avec l'aide de Charles Keating.	Parris, Stanford « Stan »	(rép., Virginie) Membre du Comité des opérations bancaires de la Chambre des représentants.
Manning, Michael	Avocat du cabinet Morrison & Hecker, conseiller extérieur de la FDIC.	Pashayan, Charles	(rép., Californie) Parlementaire du Congrès, allié de Charles Keating.
« Marché des voitures d'occasion »	Marché sur lequel seuls les vendeurs peuvent juger la qualité, pas les acheteurs.	Patriarca, Mike	Superviseur principal de la FHLBSF.
Martin, Roger	Membre du Bank Board.	Paul, David	PDG de Centrust Savings.
Mattox, James	Attorney general du Texas.	Peterson, Richard	Bras droit de Douglas Barnard.
McAllister, Walter « Bo », III	Président de la Ligue au Texas.	Pitt, Harvey	Président de la SEC sous George H.W. Bush.
McBirney, Edward	PDG de Sunbelt Savings.	« Plan Sud-Ouest »	Plan controversé avancé en 1988 par le président du Bank Board Danny Wall : il consistait à vendre les caisses d'épargne en faillite dans le Sud-Ouest des États-Unis.
McCain, John	(rép., Arizona) Sénateur, l'un des « Cinq de Keating ».	Pontell, Henry	Criminologue qui a étudié les escroqueries des caisses d'épargne.
McJoynt, Patricia	Membre du personnel de la FHLB-Seattle qui a rencontré Charles Keating.	Popejoy, William	Successeur de Charles Knapp aux fonctions de PDG d'American Savings.
Meek, John J., II	Inspecteur de la FHLB-Chicago chargé d'ACC.		
Meese, Edwin	Ministre de la Justice de Ronald Reagan.		
Mehle, Roger	Secrétaire adjoint au Trésor.		

Pratt, Richard	Président du Bank Board.	Schultz, Scott	Superviseur de la FHLBSF qui a provoqué la colère de Jim Wright.
Prins, Curtis	Adjoint d'Ottavio Annunzio.	Scott, Steven	Inspecteur du Bank Board qui a examiné Lincoln Savings en 1988.
Proxmire, William	(dém., Wisconsin) Président du Comité des opérations bancaires du Sénat.	Segal, Tom	Avocat chargé des procès du Bank Board.
Pryor, David	(dém., Arkansas) Membre du Comité d'éthique du Sénat ; adversaire du Bank Board.	Seidman, William	Président de la FDIC.
Pyramide de Ponzi	Mécanisme de fraude où l'on utilise l'argent frais des nouvelles victimes pour payer les anciennes ; Il doit son nom à un escroc américain, Charles Ponzi.	Selby, Joseph	Superviseur principal à la FHLB-Dallas.
Raiden, Norm	Directeur juridique du Bank Board.	Shand, Eric	Haut superviseur de la FHLBSF.
Raupe, Craig	Ami intime de Jim Wright.	Smuzynski, Al	Haut superviseur du Bank Board.
Regan, Donald	Premier secrétaire au Trésor de Ronald Reagan (1981-1985), puis son chef de cabinet (1985-1987).	Sobol, Anne	Avocate du Bank Board qui a mené l'enquête sur Charles Keating.
Réglementation (Reg Q)	Règle qui limitait les taux d'intérêt que les banques pouvaient payer aux déposants.	Solomon, Mike	Juriste du Bank Board et mon adjoint dans l'effort de recapitalisation de la FSLIC.
Renda, Mario	A escroqué des dizaines de banques et de caisses d'épargne.	Squire, Sanders & Dempsey	Cabinet juridique qui conseille le FHLBB.
Réréglemeur	La pire insulte possible dans l'administration Reagan.	Stelzer, Gene	Inspecteur du CDSL chargé de Lincoln Savings.
Réserves secondaires	Terme et concept comptable qui permettait au fonds de garantie de la FSLIC de compter les réserves non monétaires comme si elles étaient réelles.	Stewart, Rosemary	Chef du service de l'action répressive au Bank Board.
Réunion de Ridglea	Réunion entre Jim Wright et les adversaires de la recapitalisation de la FSLIC.	St Germain, Fernand	(dém., Rhode Island) Président du Comité des opérations bancaires de la Chambre des représentants.
Riegle, Donald	(dém., Michigan) Sénateur, l'un des « Cinq de Keating ».	Still, Richard	Directeur juridique du Comité des opérations bancaires de la Chambre des représentants.
Riley, David	Inspecteur de la FHLB-Atlanta chargé de Lincoln Savings.	Strauss, Robert « Bob »	Dirigeant du parti démocrate.
Robertson, Bill	Directeur de l'ORPOS.	Sunbelt Savings	Une des plus tristement célèbres caisses à patron-escroc du Texas.
Roemer, Charles Elson « Buddy »	(dém., Louisiane) Membre du Comité des opérations bancaires de la Chambre des représentants.	Survaleur (<i>Goodwill</i>)	En comptabilité, désigne l'excédent de valeur qui s'ajoute à la valeur nette des actifs tangibles pour donner la valeur de marché.
Ryan, Timothy	Directeur de l'OTS.	Taggart, Lawrence	Commissaire aux caisses d'épargne de Californie.
Sahadi, Robert	Économiste en chef du Bank Board.	Taylor, Mary Ellen	Adjointe principale d'Edwin Gray pour les relations avec le Congrès.
Sanford, James Terry	(dém., Caroline du Nord) Membre du Comité d'éthique du Sénat.	Trump Group, The	Acquéreur proposé pour Lincoln Savings (aucun rapport avec Donald Trump).
Saratoga Savings	Caisse californienne à patron-escroc.	Tuttle, Robert	Directeur du personnel de la Maison-Blanche sous Ronald Reagan.
Sarbanes-Oxley Act	Législation réformatrice ciblant les scandales financiers.	Vermin	Terme usuel du personnel du Bank Board pour désigner Vernon Savings.
Sauter, Mark	Directeur du respect des réglementations chez Lincoln Savings.	Vernon Savings	Caisse texane contrôlée par un patron fraudeur, Don Dixon.
Schilling, William	Chef de la supervision au Bank Board.	Vincent, Janet	Commissaire aux comptes d'Arthur Young qui a remplacé Jack Atchison chez Lincoln.
Schott, Paul Allen	Directeur juridique adjoint du département du Trésor.	Visite de terrain	Audit bref et ciblé, par opposition à l'inspection « totale ».

Volcker, Paul	Président de la Fed.
Wall, M. Danny	Président du Bank Board.
Waxman, Margery	Avocate du cabinet Sidley & Austin ; conseil de Charles Keating et de Lee Henkel.
Webster, William (juge)	Directeur du FBI.
Weinstein, Harris	Chef du service juridique de l'OTS.
Wells, Joseph	Président de l'ACFE.
Western Savings	Caisse d'épargne qui achetait des caisses texanes en faillite avant de faire elle-même faillite.
Westwood Savings	Principal établissement de prêt finançant Craig Hall.
White, Larry	Membre du Bank Board.
White, Mark	Lieutenant-gouverneur du Texas.
Williams, Julie	Juriste chevronnée du Bank Board.
Wischer, Judy	PDG de Lincoln Savings.
Wright, Betty	Seconde épouse de Jim Wright.
Wright, James « Jim », Jr.	(dém., Texas) Speaker de la Chambre des représentants (1987-1989).
Wylie, Chalmers P.	(rép., Ohio) Membre du Comité des opérations bancaires de la Chambre des représentants.

BIBLIOGRAPHIE

- > ADAMS, Jim Ring (1990), *The Big Fix: Inside the S&L Scandal*, New York, John Wiley & Sons.
- > AKERLOF, George (1970), "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, n° 3, p. 488-500.
- > AKERLOF, George, et ROMER, Paul M. (1993), "Looting: The Economic Underworld of Bankruptcy for Profit", *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 2, p. 1-73.
- > *AMERICAN BANKER* (1987), article daté du 10 février.
- > BARRY, John M. (1989), *The Ambition and the Power: The Fall of Jim Wright; A True Story of Washington*, New York, Viking Penguin.
- > BINSTEIN, Michael, et BOWDEN, Charles (1993), *Trust Me: Charles Keating and the Missing Billions*, New York, Random House.
- > BLACK, William K. (1985), brouillon non daté d'un mémoire du Bank Board au président Gray, à signer par Norman Raiden et William Schilling, recommandant de rejeter la requête de Lincoln Savings qui voulait être autorisée à dépasser les limites fixées par la règle sur l'investissement direct. En possession de l'auteur.
- (1993a), "Substantive Positions of S&L Trade Associations, 1979-1989", rapport n° 1 du personnel à la National Commission on Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement.
- (1993b), "ADC Lending", rapport n° 2 du personnel à la National Commission on Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement.
- (1993c), "Junk Bonds", rapport n° 7 du personnel à la National Commission on Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement.
- (1993d), "The Incidence and Cost of Fraud and Insider Abuse", rapport n° 3 du personnel à la National Commission on Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement.
- (1993e), "Thrift Accounting Principles and Practices", rapport n° 20 du personnel à la National Commission on Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement.
- (1998), "The Best Way to Rob a Bank Is to Own One: Control Fraud and the Savings and Loan Debacle", thèse inédite, Université de Californie, Irvine.
- (2000), "Control Fraud and Control Freaks", in Henry N. Pontell et David Shichor (éd.), *Contemporary Issues in Crime and Criminal Justice: Essays in Honor of Gilbert Geis*, Upper Saddle River, N.J., Prentice Hall, p. 67-80.
- (2001), "Control Fraud and Control Freaks", in Henry N. Pontell et David Shichor (éd.), *Contemporary Issues in Crime and Criminal Justice: Essays in Honor of Gilbert Geis*, Upper Saddle River, N.J., Prentice Hall.
- (2003), "Reexamining the Law-and-Economics Theory of Corporate Governance", *Challenge*, vol. 46, n° 2, p. 22-40.

- > BLACK, William K., CALAVITA, Kitty, et PONTELL, Henry N. (1995), "The Savings and Loan Debacle of the 1980's: White-Collar Crime or Risky Business?", *Law and Policy*, vol. 17, p. 23-55.
- > BOLT, Robert (1990), *A Man for All Seasons*, New York, Vintage ; trad. fr. de Pol Quentin, *Thomas More ou l'Homme seul*, Paris, TNP, 1963 ; voir aussi le DVD *Un homme pour l'éternité*, 2007.
- > BROOKES, Warren (1987), "Knee-deep in S&L Leaze?", *Washington Times*, 9 juillet, p. D1.
- > CALAVITA, Kitty, PONTELL, Henry N., et TILLMAN, Robert H. (1997), *Big Money Crime: Fraud and Politics in the Savings and Loan Crisis*, Berkeley et Los Angeles, University of California Press.
- > CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DES ÉTATS-UNIS, Comité des opérations gouvernementales [Committee on Government Operations] (1988), 100^e Congrès, 2^e session.
- > CHICAGO TRIBUNE (2002), "Accounting Industry Puts Profit Above Integrity, Critics Say", 13 février.
- > CRAIG, James L., Jr. (1994), "Serving the Profession's Assurance Function", *The CPA Journal Online*, janvier, <<http://www.nysscpa.org/cpajournal/old/14979915.htm>>, consulté le 22 janvier 2004.
- > DAY, Kathleen (1993), *S&L Hell: The People and the Politics behind the \$1 Trillion Savings and Loan Scandal*, New York, W. W. Norton.
- > EASTERBROOK, Frank H., et FISCHEL, Daniel R. (1991), *The Economic Structure of Corporate Law*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- > ELY, Bert (1990), "FSLIC's Losses – When and How They Accumulated", article inédit. En possession de l'auteur.
- > FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (FASB), Statement 72, <<http://www.fasb.org>>, consulté le 18 juillet 2004.
- > FISCHEL, Daniel R. (1995), *Payback: The Conspiracy to Destroy Michael Milken and His Financial Revolution*, New York, HarperBusiness.
- > FUKUYAMA, Francis (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, Free Press ; trad. fr. de Pierre-Emmanuel Dauzat, *La Confiance et la Puissance : vertus sociales et prospérité économique*, Paris, Plon, 1997.
- > GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO) (1989), *Thrift Failures*.
- > JACKSON, Brooks (1988), *Honest Graft: Big Money and the American Political Process*, New York, Knopf.
- > JOHNSON, Simon, LA PORTA, Rafael, LOPEZ-DE-SILANES, Florencio, et SHLEIFER, Andrei (2000), "Tunneling", *American Economic Association Review: Papers and Proceedings*, vol. 90, n° 2, p. 22-26.
- > JORION, Philippe (1995), *Big Bets Gone Bad*, San Diego, Academic Press.
- > KAMMER, Jerry (1987), *Arizona Republic*, 1^{er} juillet.
- > KANE, Edward J. (1985), *The Gathering Crisis in Federal Deposit Insurance*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- (1989), *The S&L Insurance Mess: How Did It Happen?*, Washington, D.C., Urban Institute Press.
- > KAYE et SCHOLER (1998), mémoire juridique interne non daté. En possession de l'auteur.
- > LA PORTA, Rafael, LOPEZ-DE-SILANES, Florencio, et ZAMARRIPA, Guillermo (2003), "Related Lending", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n° 1, p. 231-267.
- > LEVITT, Arthur (2002), *Take on the Street: What Wall Street and Corporate America Don't Want You To Know; What You Can Do to Fight Back*, coll. Paula Dwyer, New York, Pantheon.
- > LOWY, Martin (1991), *High Rollers: Inside the Savings and Loan Debacle*, New York, Praeger.
- > MAYER, Martin (1990), *The Greatest-Ever Bank Robbery: The Collapse of the Savings and Loan Industry*, New York, Macmillan.
- > MDL (MULTI-DISTRICT LITIGATION), documents liés à l'action judiciaire fédérale concernant les poursuites contre Keating, Lincoln Savings et des professionnels extérieurs. En possession de l'auteur.
- > NATIONAL COMMISSION ON FINANCIAL INSTITUTION REFORM, RECOVERY AND ENFORCEMENT (NCFIRRE) (1993a), *Origins and Causes of the S&L Debacle: A Blueprint for Reform*, rapport au président et au Congrès des États-Unis, Washington, D.C., Government Printing Office.
- (1993b), Interview de Paul Allen Schott par le personnel. En possession de l'auteur.
- (1993c), Témoignage de William O'Connell. En possession de l'auteur.
- (1993d), Témoignage de Richard Pratt. En possession de l'auteur.
- (1993e), Témoignage de Jim Wright. En possession de l'auteur.
- > NATIONAL THRIFT NEWS (1986), 26 mai.
- > O'SHEA, James (1991), *The Daisy Chain: How Borrowed Billions Sank a Texas S&L*, New York, Pocket Books.
- > PATRIARCA, Michael (1987), Mémoire inédit, 2 novembre. En possession de l'auteur.
- > PIERCE, James (1993), discours inédit à l'Assemblée annuelle de l'American Economics Association. En possession de l'auteur.
- > PIZZO, Stephen, FRICKER, Mary, et MUOLO, Paul (1991), *Inside Job: The Looting of America's Savings and Loans*, New York, HarperCollins.
- > PRENTICE, Robert (2000), "The Case of the Irrational Accountant: A Behavioral Insight into Securities Fraud Litigation", *Northwestern University Law Review*, vol. 95, n° 1, p. 133-220.
- > RICCUCCI, Norma (1995), *Unsung Heroes: Federal Execucrats Making a Difference*, Washington, D.C., Georgetown University Press.
- > ROM, Mark (1996), *Public Spirit in the Thrift Tragedy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- > SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION (SEC), rapport annuel 2002, <<http://www.sec.gov/pdf/ann-rep02/ar02fm.pdf>>, p. 1, consulté le 18 juin 2004.
- > SEIDMAN, William L. (1993), *Full Faith and Credit: The Great S&L Debacle and Other Washington Sagas*, New York, Random House.
- > SÉNAT DES ÉTATS-UNIS, Comité des normes de conduite officielle [Committee on Standards of Official Conduct] (1989), *Report of the Special Outside Counsel in the Matter of Speaker*

- James C. Wright, Jr.*, rapport au Comité par un Conseil extérieur spécial, Richard J. Phelan, 101^e Congrès, 1^{re} session, 21 février.
- > SÉNAT DES ÉTATS-UNIS, Auditions devant le Comité des opérations bancaires, du logement et des affaires urbaines [Committee on Banking, Housing and Urban Affairs] (1989), *Investigation of Lincoln Savings & Loan Association*, 101^e Congrès, 1^{re} session, 12 et 17 octobre, parties 1-6.
- > SÉNAT DES ÉTATS-UNIS, Auditions en séance publique devant le Comité restreint d'éthique [Select Committee on Ethics] (1990-1991a), *Preliminary Inquiry into Allegations Regarding Senators Cranston, DeConcini, Glenn, McCain, and Riegle, and Lincoln Savings and Loan*, 101^e Congrès, 2^e session, 11 novembre 1990 – 16 janvier 1991, parties 1-5.
– (1990-1991b), Pièces à conviction du conseiller juridique spécial. En possession de l'auteur.
- > SHEFRIN, Hersh (1999), *Beyond Greed and Fear: Understanding Behavioral Finance and the Psychology of Investing*, Cambridge, Mass., Harvard Business School Press.
- > STEIN, Benjamin (1992), *License to Steal: The Untold Story of Michael Milken and the Conspiracy to Bilk the Nation*, New York, Simon & Schuster.
- > STEWART, Amy (1988), Mémoire à Lorna Thompson daté du 1^{er} mars. En possession de l'auteur.
- > STIGLITZ, Joseph E. (2003), *The Roaring Nineties: A New History of the World's Most Prosperous Decade*, New York, W. W. Norton ; trad. fr. de Paul Chemla, *Quand le capitalisme perd la tête*, Paris, Fayard, 2003, rééd., Le Livre de Poche, 2005.
- > STRUNK, Norman, et CASE, Fred (1988), *Where Deregulation Went Wrong*, Washington, D.C., United States League of Savings Institutions.
- > TILLMAN, Robert H., et PONTELL, Henry N. (1995), "Organizations and Fraud in the Savings and Loan Industry", *Social Forces*, vol. 73, n° 4, p. 1439-1463.
- > TUOHEY, Mark H., III (1987), Mémoire à David Evans daté du 19 octobre. En possession de l'auteur.
- > U.S. LEAGUE OF SAVINGS INSTITUTIONS (1987), *Report on the Texas Thrift and Real Estate Crises*, rapport inédit, 30 octobre. En possession de l'auteur.
– Documents inédits analysant la déréglementation, la réréglementation et la recapitalisation de la FSLIC. En possession de l'auteur.
- > WASHINGTON POST (1988), Article sur Thomas Gaubert, 5 mai.
- > WAXMAN, Margery (1988a), Mémoire à Charles Keating et Robert Kielty daté du 22 janvier (MDL Doc. #WH000339). En possession de l'auteur.
- > WHEELER, Stanton, et ROTHMAN, Mitchell Lewis (1982), "The Organization as Weapon in White Collar Crime", *Michigan Law Review*, vol. 80, n° 7, p. 1403-1426.
- > WHITE, Lawrence (1991), *The S&L Debacle: Public Policy Lessons for Bank and Thrift Regulation*, New York, Oxford University Press.
- > WILLIAMSON, George (1990), article dans le *San Francisco Chronicle*, 18 octobre, p. A1.
- (1991), "Keating Allegedly Claimed Clout in Senate", *San Francisco Chronicle*, 11 janvier.
- > WILMSEN, Steven K. (1991), *Silverado: Neil Bush and the Savings and Loan Scandal*, Washington, D.C., National Press Books.
- > WOODWARD, Bob (2000), *Maestro: Greenspan's Fed and the American Boom*, New York, Simon and Schuster.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE - Jean de Maillard	7
ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	19
AVANT-PROPOS	23
REMERCIEMENTS	33
<hr/>	
1. Vol par imposture. La fraude patronale dans les caisses d'épargne	35
2. La concurrence du laxisme	59
3. L'improbable héros	93
4. La guerre sale de Keating contre le Bank Board	125
5. Les patrons-escrocs du Texas recrutent Jim Wright	153
6. Pacte avec le diable. 1987 : la recapitalisation de la FSLIC et le début de la fin pour le speaker Wright	195
7. Les miracles, le massacre et la chute du speaker	231
8. Danny Wall, « enfant du Sénat »	267
9. La capitulation finale : Wall reprend le parapluie de Chamberlain	323
10. Les pires désastres proviennent de ce que l'on croyait connaître	365
<hr/>	
POSTFACE D'ACTUALISATION . Dix ans après, la fraude demeure presque parfaite	397
QUE SONT-ILS DEVENUS ? - Aurore Lalucq	443
ANNEXE A	
Le plan d'attaque de Keating contre Gray et la reréglementation	447
ANNEXE B	
Paralyser l'autorité de réglementation et de contrôle	459
ANNEXE C	
Descendre Black – le tuer	465
NOMS PROPRES ET TERMES PARTICULIERS	469
BIBLIOGRAPHIE	479

