

N° 313

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 avril 1992.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRES DECLARATION D'URGENCE, relatif aux caisses de crédit municipal,*

Par M. François TRUCY,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, vice-présidents ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chinaud, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Goetschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9<sup>e</sup> législ.) : n° 2532, 2605 et TA. 622.

Sénat : 292 (1991-1992).

---

Banques et établissements financiers.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>PREMIERE PARTIE - EXPOSE GENERAL</b> .....	5
<b>CHAPITRE PREMIER - UN PROJET DE LOI POUR RESOUDRE LA CRISE</b> .....	5
<b>A. L'ASSIMILATION DES CAISSES DE CREDIT MUNICIPAL A DES ETABLISSEMENTS DE CREDIT : LA BANALISATION IMPOSSIBLE</b> .....	5
1. Une vocation sociale toujours inscrite dans le statut des caisses de crédit municipal .....	5
2. L'assimilation des caisses à des établissements de crédit par la loi bancaire et leur fédération en un réseau .....	6
3. Les deux aspects d'une crise .....	7
<b>B. LE CHOIX "CONSENSUEL" DE LA MUNICIPALISATION DES CAISSES</b> .....	10
1. 1990-1991 : chronique d'une réforme annoncée .....	10
2. Un projet de loi de portée technique et dont les principaux axes ont déjà été approuvés par les municipalités concernées .....	11
<b>CHAPITRE II - LA RESPONSABILITE DES COMMUNES : DES ENJEUX A PRECISER</b> .....	13
<b>A. DES CAISSES SAINES DANS UN ENVIRONNEMENT HOSTILE</b> .....	13
1. Un assainissement réussi .....	13
2. Un ensemble fragilisé moins par la disparition du réseau que par la faiblesse de sa surface financière .....	14

	<u>Pages</u>
<b>B. DES MUNICIPALITES REDEVABLES DU BON ETAT GENERAL DE LEURS CAISSES : UNE RESPONSABILITE A MULTIPLES FACETTES</b> .....	17
1. Préciser la portée de la notion de responsabilité financière incombant à la commune-siège d'une caisse de crédit municipal .....	17
2. Assurer la continuité de l'activité exercée aujourd'hui par les caisses .....	18
3. Confier à l'emploi de directeur d'une caisse de crédit municipal la qualité d'emploi fonctionnel au sens du statut de la fonction publique territoriale .....	19
 <b>DEUXIEME PARTIE - EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	 21
<i>Article premier</i> - Statut et compétences des caisses de crédit municipal ....	21
<i>Article 2</i> - Contrôle des caisses et responsabilités des communes .....	35
<i>Article 3</i> - Dispositions diverses .....	51
<i>Article 4</i> - Dispositions transitoires relatives aux directeurs des caisses ...	61
 <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	 71
 <b>ANNEXES</b> .....	 75
<b>Annexe 1</b> : Caisses de CRÉDIT MUNICIPAL et leurs agences .....	75
<b>Annexe 2</b> : Liste des personnes auditionnées par le rapporteur ....	76
 <b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	 77

## **PREMIERE PARTIE**

### **EXPOSE GENERAL**

#### **CHAPITRE PREMIER**

##### **UN PROJET DE LOI POUR RESOUDRE LA CRISE**

###### **A - L'ASSIMILATION DES CAISSES DE CREDIT MUNICIPAL A DES ETABLISSEMENTS DE CREDIT : LA BANALISATION IMPOSSIBLE**

###### **1. Une vocation sociale toujours inscrite dans le statut des caisses de crédit municipal**

Les caisses de crédit municipal sont depuis longtemps présentes dans le paysage financier français. Elles ont d'abord été désignées sous un nom d'emprunt italien - les Monts de Piété - et n'ont reçu leur dénomination actuelle qu'en 1948.

Le premier Mont de Piété a ainsi été créé en Avignon en 1577 mais le véritable essor des caisses de crédit municipal date de la fin du XVII<sup>e</sup> siècle et du XVIII<sup>e</sup> siècle. Le plus souvent apparues sur une initiative privée, elles ont eu pour mission première de protéger les déshérités contre des pratiques usuraires en promouvant le prêt sur gages corporels.

Cette importante vocation sociale est toujours présente dans les textes puisque le présent projet de loi ne remet pas en cause la formule fondatrice des caisses qui ont encore aujourd'hui "pour mission de combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gages corporels dont elles ont le monopole".

Le décret-loi du 20 mai 1955 a toutefois quelque peu élargi les compétences des caisses en les autorisant à accorder des prêts aux fonctionnaires et assimilés et en leur permettant, pour ce faire, de recourir à la méthode du précompte, c'est-à-dire au prélèvement à la source sur le salaire de l'emprunteur. Le précompte, mode de remboursement des prêts spécifique aux caisses de crédit municipal, est une véritable prérogative de puissance publique qui constitue un privilège commercial considérable, le droit commun bancaire n'offrant pas de telles garanties.

Cette appartenance à la sphère du service public a été ultérieurement soulignée par le statut "d'établissements publics communaux d'aide sociale" conféré aux caisses par la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Si la bancarisation progressive des caisses de crédit municipal au cours de la décennie écoulée a provoqué l'entrée de nombreux contractuels dans ces établissements, le personnel -soit environ 1 400 personnes- reste composé à 56 % de fonctionnaires issus, pour la plupart de la fonction publique communale et titularisés dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale après l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984. Les directeurs des caisses qui étaient, jusqu'à présent, exclus du statut de la fonction publique territoriale, sont, eux-mêmes, pour partie des anciens agents communaux ayant gravi un à un les échelons de leur hiérarchie. Une majorité provient, en outre, des services extérieurs du Trésor dont ils sont détachés. Tous sont incontestablement pétris des principes de la comptabilité publique et n'avaient pas toujours, en conséquence, reçu la formation adéquate au moment où les caisses ont été habilitées à faire de la banque.

## **2. L'assimilation des caisses à des établissements de crédit par la loi bancaire et leur fédération en un réseau**

La loi n° 84-46 du 24 janvier 1984, relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, dite loi bancaire, tout d'abord, assimilé les caisses à des établissements de crédit habilités à recevoir du public des fonds à vue ou à moins de deux ans de terme et à réaliser des opérations de banque, après obtention de l'agrément préalable du Comité des établissements de crédits et sous le contrôle permanent de la Commission bancaire.

Ce même texte a laissé au décret le soin d'organiser les 21 caisses de crédit municipal en un réseau structuré autour d'un organe central. L'article 96 de la loi bancaire semble avoir été ajouté au texte initial un peu "in extremis", dans l'euphorie qui présidait alors à la modernisation du système bancaire français. L'Union centrale des caisses de crédit municipal, établissement public national investi des missions d'un organe central, a ainsi été mis en place dès 1985.

Cinq ans plus tard, l'un des rapports rédigés par l'Inspection Générale des Finances se concluait sur une note extrêmement sévère : "(...) le Crédit municipal arrive trop tard sur un marché trop concurrentiel pour pouvoir se développer comme banque généraliste. Il y faudrait une assise financière, des moyens techniques et des compétences humaines qui font aujourd'hui largement défaut aux caisses de Crédit municipal (...). Avec ses seuls moyens, un tel projet de développement est sans doute suicidaire pour le Crédit municipal : on peut d'ailleurs regretter que l'Etat ait semblé indiquer cette voie par la soumission des caisses à la loi bancaire en 1984".

### 3. Les deux aspects d'une crise

Au-delà d'un constat volontairement dramatisé et dont l'objectif était de préparer sur le plan psychologique l'apparition du projet de loi qui vous est aujourd'hui soumis, il convient, tout d'abord, de remarquer que malgré une demi-décennie d'ouverture aux activités bancaires, la plupart des caisses n'ont pas quitté vraiment leur socle social d'origine. Sans doute est-ce cela qui explique leur relative bonne santé (1).

En effet, ainsi que le notait le rapport de l'IGF rédigé par M. Stéphane Richard (2), il existe des caisses très largement bancarisées, dotées de nombreuses agences et qui disposent d'une assise géographique très large. En outre, ces caisses ont un important volume de dépôts à vue. Elles restent toutefois peu nombreuses : on pourrait ainsi citer Dijon et Toulon. Pour les autres, les tendances lourdes indiquées plus haut continuent de se vérifier.

Dans plusieurs caisses, l'organisation interne et la surface financière sont, en effet, restées les mêmes depuis vingt ans. Ainsi en est-il de Strasbourg, de Limoges ou de Roubaix. Certaines autres ont toujours eu une surface financière importante mais sont restées très peu bancarisées telles Toulouse, Bordeaux, Nantes ou Lyon. Deux

1. Voir sous chapitre II : "Des caisses saines dans un environnement hostile".

2. Voir infra.

caisses, enfin, ne rentrent pas dans ces catégories : Marseille qui a longtemps été le refinancier d'une partie du réseau et Paris, qui a su développer une politique originale axée, en particulier, sur le marché de l'art.

En conséquence, en 1991, si l'activité de prêt sur gages ne représente plus que 5 % à 6 % de l'activité globale des caisses (1), les prêts personnels aux fonctionnaires restent avec un taux de 82 % proportionnellement très importants dans le total de l'encours des prêts accordés par les caisses. Dans le même ordre d'idée, la part des prêts remboursés en précompte est passé de 60 % où elle était tombée en 1990 à environ 66 % en 1991 et pourrait dépasser les 70 % en 1992 (2).

Il est, en revanche, incontestable que l'on pouvait, dès l'abord, s'interroger sur la viabilité d'un réseau composé d'entités aussi hétérogènes. A titre d'exemple, il faut, en effet, savoir que l'écart entre la plus grande caisse (Paris) et la plus petite (Calais) atteignait en 1990, 1 à 110 en termes de bilan et 1 à 60 en termes de fonds propres.

Au-delà, la crise dans laquelle se débattent les caisses depuis quelques années revêt deux aspects distincts :

- Elle est tout d'abord la traduction de leur incapacité chronique à se soumettre à la discipline collective qu'impose une organisation en réseau doté d'un organe central. L'inexistence de l'Union centrale a eu des effets graves : bien des caisses ont ainsi développé des activités bancaires sans disposer des instruments indispensables pour se lancer dans un domaine aussi risqué et dont seul un organe central disposant de l'autorité nécessaire était en mesure de leur imposer l'usage.

La comptabilité bancaire n'a été mise en oeuvre que trop tardivement par des directeurs qui, issus de la Comptabilité publique, n'étaient pas directement en mesure d'en maîtriser tous les mécanismes. Cette situation a contribué à rendre opaque la lecture des résultats des caisses et à retarder la prise de conscience des problèmes. Ce n'est ainsi qu'en juin 1990 que la Commission bancaire a imposé aux caisses de faire appel à des commissaires aux comptes dans les conditions pourtant prévues par la loi bancaire.

1. Hors Paris. En effet, l'activité de prêt sur gages représente plus de 20 % de l'activité globale du Crédit municipal de Paris. Ce fait s'explique en partie par le développement d'un important pôle de dépôt d'objets d'art ou de grande valeur.

2. Ces chiffres sont toujours donnés hors Crédit municipal de Paris.

A une époque où se développait le phénomène inconnu jusqu'alors du surendettement des ménages, il eût été, en outre, indispensable de mettre en place une informatique bancaire ainsi que de définir des procédures de sélection des risques ou, à tout le moins, de prévoir dans l'organisation interne des caisses un bureau du contentieux. Or, la société informatique créée en commun par une partie du réseau, à l'été 1990, reste une coquille vide et certaines caisses ont, aujourd'hui encore, certaines difficultés à évaluer correctement le montant exact de leurs créances douteuses.

Alors qu'il eût été préférable d'imposer du haut certaines obligations préalables en matière de comptabilité et d'informatique, certaines caisses, notamment sur la base d'un rapport du cabinet d'audit Bossard, commandité par l'Union centrale, se sont lancées à corps perdu dans le prêt personnel, voire dans l'activité de prêts aux personnes morales - ce qui leur était formellement interdit -. Il s'en est ensuivi une explosion des impayés et une forte dégradation de leur rentabilité, liée à la nécessité de provisionner des créances douteuses.

- A côté de cet aspect institutionnel, le caractère hybride des caisses de crédit municipal a été un frein à leur développement.

En effet, établissements publics, elle sont dépourvues d'actionnaires et n'ont donc pas la possibilité d'augmenter leurs fonds propres autrement qu'en faisant des bénéfices. D'autre part, alors que les dépôts à vue et les autres ressources en provenance de la clientèle ne peuvent couvrir traditionnellement qu'environ la moitié de leurs emplois, les caisses doivent recourir, dans des proportions croissantes, à la ressource plus coûteuse de l'emprunt obligataire. La part des emprunts obligataires dans le bilan global des 21 caisses a ainsi plus que doublé, au passif, entre 1988 et 1991, passant de 8 % à 17,2 %.

Le problème de la solvabilité de ces établissements est encore accru par l'incertitude qui pèse sur la garantie dont peuvent bénéficier les créanciers. En l'absence de garantie expresse accordée par la commune, le régime des indemnisations reste, en effet, extrêmement flou (1).

1. Voir deuxième partie, commentaire sous l'article 2.



## **B - LE CHOIX "CONSENSUEL" DE LA MUNICIPALISATION DES CAISSES**

### **1. 1990-1991 : chronique d'une réforme annoncée**

Depuis près de deux ans, le ministère de l'Economie et des Finances s'attache avec constance à démontrer le caractère inéluctable de la solution qui nous est proposée à travers le présent projet de loi. Force est toutefois de reconnaître qu'à partir du moment où sa décision de municipaliser les caisses a été clairement annoncée, les maires, présidents des conseils d'administration, ont été régulièrement associés à l'élaboration du texte.

- En mai et juin 1990 étaient rédigés plusieurs rapports de l'Inspection Générale des Finances analysant le fonctionnement et les perspectives d'avenir du réseau des caisses de crédit municipal. Le rapport de synthèse effectué par M. Stéphane Richard développait le thème, largement repris depuis, selon lequel les caisses traversaient une crise profonde, à la fois stratégique, institutionnelle et financière. Il concluait sur le constat suivant : *"soit les caisses demeurent des démembrements des communes recentrées sur les missions qui ont justifié leur appartenance à la sphère publique, soit elles évoluent franchement vers la bancharité générale dans le cadre d'un statut de droit privé impliquant le retrait des communes"*. En tout état de cause, l'auteur du rapport avait bien pris soin d'indiquer, en introduction, que l'avenir passait par un choix difficile entre le renforcement du réseau, solution que ses conséquences institutionnelles rendait improbable, et la recherche de solutions locales.

- A la suite de ce premier coup de semonce, les présidents successifs de l'Union centrale, MM. Raymond Vaillant et André Rossinot, ont tenté d'élaborer, selon les termes de la lettre adressée à M. Vaillant par le ministre de l'Economie et des Finances le 2 octobre 1990, *"un dispositif cohérent et viable qui s'appuie sur une vision commune de l'avenir du réseau, un renforcement des pouvoirs de l'Organe Central, une clarification des responsabilités financières et de gestion, et la création effective d'une véritable Caisse Centrale"*.

Toutefois, M. Vaillant devait démissionner le 6 mars 1991 après le refus opposé par certaines caisses de mettre en oeuvre une "Charte financière".

Quant à la Direction du Trésor, représentée ès-qualité au conseil d'administration de l'Union Centale au sein de laquelle elle dispose d'un siège et auprès de laquelle elle désigne un commissaire du Gouvernement, elle ne semble pas avoir manifesté un réel intérêt à promouvoir les actions qui eussent pu rendre sans objet les conclusions auxquelles étaient parvenus les inspecteurs des finances.

Le Gouvernement n'a, en outre, jamais pris les décrets qui auraient permis aux caisses de devenir des établissements publics industriels et commerciaux malgré les demandes émanant en ce sens, dès 1990, de 14 des 21 caisses (1).

- Un an presque jour pour jour après la remise des rapports des inspecteurs de l'IGF à leur ministre de tutelle, celui-ci a adressé aux maires, présidents des 21 conseils d'administration des caisses de crédit municipal, une lettre dans laquelle il leur annonçait le contenu des diverses solutions possibles et les choix à effectuer dans les prochaines semaines par les communes à l'intérieur toutefois d'un cadre prédéfini : celui de la municipalisation (juin 1991). Le dispositif proposé a été repris dans le projet de loi soumis à votre examen.

- Pour achever la démonstration de la fragilité financière des caisses, une campagne de presse virulente éclate un mois après, enlevée par le journal "Les Echos", qui reprend de larges extraits des rapports de l'IGF mais aussi des confidences de plusieurs personnalités. La sanction est immédiate : la majeure partie des caisses est depuis lors confrontée à un très grave problème de refinancement. La menace d'illiquidité qui pèse sur le réseau amène le Trésor à regrouper au sein d'un pool plusieurs établissements de la place afin d'assurer la continuité du fonctionnement des caisses.

## **2. Un projet de loi de portée technique et dont les principaux axes ont déjà été approuvés par les municipalités concernées**

Le présent projet de loi porte, en premier lieu, abrogation de l'article 96 de la loi bancaire qui posait le principe de l'organisation des caisses de crédit municipal en un réseau doté d'un organe central.

Il rappelle la vocation sociale des caisses et maintient à leur profit le monopole du prêt sur gages.

Il les conserve également dans la sphère des établissements de crédit, mais redéfinit toutefois à la marge le champ

1. Voir deuxième partie, commentaire sous l'article premier.

de leurs compétences en matière d'opérations de banque et d'opérations connexes au sens de la loi bancaire. La signification de cette reconfiguration est double :

- distinguer dans l'activité bancaire des caisses un "bloc minimal" ou de base qui leur est accordé dans le cadre de l'agrément qu'elles reçoivent et un "bloc facultatif" comportant les opérations de prêt dont l'autorisation est ainsi détachable du reste ;

- supprimer toute tutelle de l'Etat touchant ces activités de prêt et lui substituer la seule tutelle technique des organismes issus de la loi bancaire.

Ayant délié les caisses de toute solidarité de réseau et après avoir posé des garde-fous destinés à canaliser leur activité, le projet de loi reporte sur les communes-sièges des caisses la responsabilité de leur bon fonctionnement dégageant ainsi l'Etat de tout lien avec celles-ci :

- le maire nomme dorénavant le directeur dont l'emploi est pourvu dans les conditions fixées par le statut de la fonction publique territoriale. En outre, le conseil d'administration au sein duquel prédominent les représentants de la municipalité, présidé par le maire, contrôle l'action du directeur. La loi opère ainsi un partage des tâches et des pouvoirs plus conforme à ce qu'exige la réalité d'un établissement de crédit ;

- la commune-siège est, dans cette logique, assimilée à l'actionnaire ou au sociétaire unique de la caisse dans ses relations avec les institutions chargées de veiller à la bonne application de la loi bancaire et, au-delà, avec les prêteurs sur le marché financier ;

- en conséquence, la commune-siège a également l'entière maîtrise du devenir de sa caisse : suppression, cession à un tiers des activités cessibles, c'est-à-dire autres que le prêt sur gages, apport à une société anonyme en vue d'un regroupement de moyens ou d'un adossement à un autre réseau. Dans le cas toutefois où la municipalité opterait pour le maintien d'un cadre public, elle aurait seule dorénavant le choix du statut d'établissement public administratif ou d'établissement public industriel et commercial pour sa caisse.

**L'Assemblée nationale n'a modifié ce texte qu'à la marge sans en remettre en cause l'esprit. Votre Commission des finances vous propose d'adopter une démarche similaire mais souhaite que les enjeux, nouveaux pour les communes, de leur responsabilité vis-à-vis des caisses, soient mieux cernés.**

## CHAPITRE II

### LA RESPONSABILITE DES COMMUNES : DES ENJEUX A PRECISER

#### A. DES CAISSES SAINES DANS UN ENVIRONNEMENT HOSTILE

##### 1. Un assainissement réussi

La difficile insertion des caisses de crédit municipal dans l'univers de la banque ne doit pas faire oublier la bonne santé financière de la majorité d'entre elles. L'exercice déficitaire de 1990 qui s'était soldé par une perte globale de 112 millions de francs pour l'ensemble du réseau n'était dû, il faut le rappeler, qu'à la constitution de très fortes provisions -de l'ordre de 350 millions de francs- afin de parer au développement d'un encours douteux manifestement sous-évalué jusque là. Pour certaines caisses, dont celle de Nice, il est même rapidement apparu que le provisionnement réalisé en 1990 était tout à fait excessif eu égard au niveau réel des créances douteuses : l'excès inverse s'est donc aussi vérifié.

Le 8 avril 1992, lors d'une réunion rassemblant les représentants des municipalités concernées, dont votre rapporteur, et les caisses de crédit municipal, l'Union centrale a annoncé un bénéfice net global de 44 millions de francs pour l'exercice 1991. De gros efforts de rationalisation des gestions ont incontestablement été accomplis depuis 18 mois. L'analyse du compte de résultats et de la situation financière au 31 décembre 1991 laisse ainsi apparaître :

- Une bonne maîtrise de l'encours douteux dont le développement paraît presque totalement enrayé. La progression du rapport encours douteux sur encours sain n'est ainsi plus que de 0,7 %, après avoir atteint 3,2 % en 1990. En outre, le taux de provisionnement des créances douteuses est passé, en un an, de 53 % à 60 %.

- Un produit net bancaire en augmentation de 6 %. Parallèlement, l'encours des crédits à la clientèle est retombé de 14,3 milliards de francs à 13,2 milliards de francs.

- Enfin, une proportion de fonds propres en progression sensible puisque ceux-ci sont restés globalement stables depuis 1989 avec 2 milliards de francs alors que le bilan total des établissements du réseau a, lui, diminué de 20 milliards à 18 milliards de francs entre 1990 et 1991. Les caisses prises dans leur ensemble présentent ainsi un ratio européen de solvabilité de 13 % au lieu de 11,7 % en 1990, alors que la norme minimale est fixée à 8 %. Les deux caisses les plus bancarisées notamment, Dijon et Toulon, peuvent mettre en avant des taux supérieurs à 20 %. A Toulouse, le ratio européen de solvabilité atteint 35 % !

## **2. Un ensemble fragilisé moins par la disparition du réseau que par la faiblesse de sa surface financière**

Le réseau offrait une sécurité illusoire aux caisses. Le Fonds de garantie mis en place par l'Union centrale ne représente que 40 millions de francs. Son développement s'est, en effet, opposé à la fin de non-recevoir émise par plusieurs caisses qui ont menacé de déposer une requête devant les tribunaux administratifs si elles étaient contraintes d'accroître leur effort. Quant à la solidarité entre les caisses, censée pouvoir jouer comme seconde ligne de défense, il est inutile de préciser que l'Union centrale aurait eu beaucoup de difficulté à la mettre en oeuvre.

Enfin, les structures communes mises en place au sein du réseau ne sont jamais parvenues tout à fait à s'imposer à des caisses qui pour la majorité n'ont pas voulu entrer dans le cadre qui leur était offert. Ainsi, le rapport Richard consacrait-il une page entière au cas le plus spectaculaire, celui de la Caisse centrale Griffin dont il notait qu'elle n'avait joué qu'un rôle marginal dans le refinancement du réseau. Il ajoutait : *"la mission a pu chiffrer à 86 millions de francs sur deux exercices (1988-1989) la perte totale pour le réseau liée à la sous-utilisation de la caisse"*.

M. Gérard Guelton, président de la société Griffin, auditionné par votre rapporteur, a lui-même confirmé que, depuis, s'il avait pu mettre en oeuvre avec succès les options financières qui ont permis d'assurer l'équilibre de la Caisse centrale, il avait en fait

renoncé à engager l'option stratégique qui l'aurait conduit à créer une véritable structure d'adossement pour le réseau.

Quant aux autres organes communs, l'un, la société informatique du Griffon (IDG) est restée dans les limbes et l'autre, les Assurances du Griffon (ADG), a, semble-t-il, une existence végétative.

Le véritable problème se situe aujourd'hui dans la très grande faiblesse de la surface financière présentée par les caisses. En d'autres termes, ainsi que le soulignait l'une des personnes auditionnées par votre rapporteur, "il n'y a pas de risque à récupérer une caisse aujourd'hui, il y en aura, en revanche, un, demain, à la gérer".

Selon les indications fournies par le rapport annuel pour 1990 du Comité des établissements de crédit, les caisses de crédit municipal, en effet, disposent de 75 guichets (1), collectent 0,06 % des dépôts à vue en francs des agents non financiers et détiennent 0,24 % des créances sur l'économie interne. Leur part dans la collecte des dépôts de la clientèle recueillis par des établissements agréés s'élève à 0,21 %.

A titre de comparaison, le rapport Richard notait déjà qu'à la fin de 1989, le pied de bilan globalisé des vingt-et-une caisses de crédit municipal ne représentait que 1,5 % de celui du crédit agricole, 6,2 % de celui des banques populaires et 7,5 % de celui du crédit mutuel. Toutes ensemble, elles arrivaient à atteindre une surface financière comparable à la surface moyenne d'une SOREFI (2).

Alors que les années 1980 ont vu s'accélérer le mouvement de regroupement des établissements de crédit, au moment où le réseau des caisses d'épargne et de prévoyance reçoit le cadre législatif qui doit lui permettre de se renforcer et de densifier les liens qui le constituent, les caisses de crédit municipal dont la plus importante, Paris, ne dispose que d'un bilan d'un peu plus de 5 milliards de francs, décident de se séparer à l'amiable.

A ces problèmes structurels s'en ajoute un autre plus conjoncturel : la persistance de la grave crise de liquidité qui frappe la plupart des établissements du réseau depuis le mois de juillet dernier.

1. Voir la liste des caisses et de leurs agences en annexe.

2. Société régionale de financement : structure placée dans chaque région, supprimée par la loi du 10 juillet 1991 et qui assurait le refinancement et la gestion de la trésorerie des caisses d'épargne et de prévoyance.

La Direction du Trésor a mis sur pied un pool de banquiers qui regroupe, à l'heure actuelle, pratiquement tous les établissements de la place de Paris et qui assure dans des conditions extraordinairement coûteuses le refinancement d'une grande partie du réseau : prise de certificats de dépôts à dix jours alors que la durée moyenne des prêts offerts par les caisses est de trois à quatre ans et surtout taux très élevés du refinancement qui sont supérieurs d'environ 0,75 point à ceux pratiqués aujourd'hui sur le marché.

Il convient à tout le moins de s'assurer que le mécanisme mis en place ne sera pas démantelé au lendemain du vote de la loi, contraignant les municipalités concernées à prendre, dans l'urgence, des décisions aux conséquences dramatiques. Il paraît également nécessaire d'obtenir des banques qui assurent le refinancement des conditions de taux moins pénalisantes : la perpétuation des pratiques actuelles signifie, en effet, l'effondrement de la rentabilité des caisses et donc leur disparition à moyen terme.

Votre rapporteur a donc demandé à rencontrer, avec d'autres présidents de conseils d'administration, la Direction du Trésor ainsi que le cabinet de M. Sueur afin que soit donnée la garantie aux communes-sièges de pouvoir prendre les mesures qu'elles estiment souhaitables pour leur caisse dans une atmosphère de sang-froid infiniment plus propice aux bonnes décisions.

La réunion tenue le 28 avril dernier au secrétariat d'Etat aux collectivités locales a d'ores et déjà abouti au principe de la mise en place de négociations bilatérales regroupant les banques et les municipalités concernées sous l'égide du ministère de l'Economie et des Finances. Un signe politique clair s'est ainsi manifesté, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter.

- 0 -

Le législateur peut difficilement aller à l'encontre du désir des parties. Il lui revient, cependant, de mettre solennellement en garde les municipalités-sièges des vingt-et-une caisses sur la responsabilité qui leur incombe. Celles-ci, en particulier, devront donc très vite définir une stratégie pour leurs caisses respectives ou alors décider leur fermeture.

Votre rapporteur note, d'ailleurs, que des rapprochements semblent déjà en cours entre la caisse de Lille, deuxième caisse du réseau par son bilan, et celle de Calais qui en est la plus petite.

A les municipalités concernées encourent pour elles-mêmes des dommages dont il convient de mesurer maintenant exactement la portée.

## **B. DES MUNICIPALITES REDEVABLES DU BON ETAT GENERAL DE LEURS CAISSES : UNE RESPONSABILITE A MULTIPLES FACETTES**

Les amendements que votre Commission des finances soumet à votre examen visent à mieux préciser les contours de la responsabilité des communes vis-à-vis de leurs caisses. Ils poursuivent un double objectif -leur permettre de mieux cerner leur rôle et leur donner les moyens de l'accomplir- et s'organisent autour de trois axes :

### **1. Préciser la portée de la notion de responsabilité financière incombant à la commune-siège d'une caisse de crédit municipal**

Il a, en effet, paru indispensable à votre Commission d'éloigner les ambiguïtés qui ont caractérisé, en la matière, le débat de première lecture à l'Assemblée nationale et de préciser de manière non équivoque quelle sera dorénavant la nature de la responsabilité financière de la commune vis-à-vis de sa caisse de crédit municipal.

- en premier lieu, elle a souhaité chasser de ce texte toutes les ambiguïtés qui pourraient laisser penser que le projet de loi a pour objet ou pour effet soit de créer la garantie automatique des communes concernées sur les engagements de leurs caisses soit de contraindre ces communes à prendre une décision expresse garantissant les emprunts contractés par ces caisses. De l'aveu même du Trésor, telle n'est pas l'intention qu'il poursuit. Dont acte.

- en second lieu, il lui paraît tout aussi nécessaire de mettre les municipalités concernées à leur place exacte : celle d'agents financiers, potentiellement emprunteurs sur le marché et présentant une surface financières qui s'étendra dorénavant jusqu'à leurs caisses de crédit municipal.



La loi du 6 février dernier relative à l'administration territoriale de la République oblige d'ores et déjà la plupart d'entre elles à insérer en annexe à leurs documents budgétaires le bilan certifié conforme du dernier exercice connu de leur caisse. La référence à l'article 52 de la loi bancaire telle qu'elle figure dans le projet de loi est de même inspiration : elle fait des communes-sièges des caisses des acteurs de la vie bancaire, moralement tenus d'assurer la bonne santé de leurs établissements sous peine d'être sanctionnés, dans les faits, par les autres institutions financières.

Voilà pourquoi votre Commission vous proposera notamment d'inscrire dans la loi le double principe de la prépondérance des représentants de la commune dans sa composition et de la nécessaire compétence des membres désignés par le maire en matière bancaire.

- enfin, elle vous suggérera toutefois de laisser libres ces communes, mieux conscientes de leur responsabilité, de décider seules de ce qu'elles veulent faire de leurs caisses. Faut-il dresser des garde-fous et empêcher une municipalité de garantir tous les emprunts de sa caisse alors que celle-ci n'est de toute évidence pas viable ? Il peut, en effet, paraître choquant que les verrous prévus par la loi Galland et destinés à empêcher les communes de garantir des risques au-delà de leur capacité financière ne s'appliquent que pour les prêts aux personnes de droit privé et non pour les prêts contractés par des établissements publics.

Laissons les communes concernées faire seules ce diagnostic. Nous ne pourrions pas le faire dans le cadre de ce texte de portée essentiellement technique. Il suffit de noter, en outre, qu'interdire expressément le vote de garanties par le conseil municipal aurait des effets désastreux dans l'immédiat sur les conditions de refinancement des caisses.

## **2. Assurer la continuité de l'activité exercée aujourd'hui par les caisses**

Il conviendra également d'exclure du projet de loi toute ambiguïté touchant la poursuite par la caisse des activités qu'elle exerçait jusqu'à présent et notamment le prêt aux personnes physiques qui relève dorénavant du "bloc facultatif" des compétences dévolues aux caisses de crédit municipal.

L'absence de clarté du texte sur ce point, ainsi que certains propos péremptaires tenus en séance publique à l'Assemblée

nationale relatifs notamment à l'obligation pour les caisses de demander un nouvel agrément du fait de la disparition du réseau (1), imposent certaines mises au point de la part de votre Commission.

**3. Conférer à l'emploi de directeur d'une caisse de crédit municipal la qualité d'emploi fonctionnel au sens du statut de la fonction publique territoriale**

Votre Commission ne trouve pas choquant le principe de l'intégration des directeurs des caisses de crédit municipal dans la fonction publique territoriale. Il faut, toutefois, séparer deux problèmes à ce sujet :

- sur le plan des individus, il n'est pas absurde que les sept directeurs aujourd'hui sous statut spécifique des caisses soient intégrés à titre rétroactif, à la date d'entrée en vigueur de la loi, dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale : ce sont, en effet, pour la plupart, des personnes issues de la fonction publique communale qui ont progressé en son sein ;

- en revanche, il paraît absolument nécessaire de préciser ou de faire préciser qu'à l'avenir, le maire pourra nommer qui il veut au poste de directeur, par exemple un banquier, et pas seulement un fonctionnaire, et surtout qu'il pourra mettre un terme à ses fonctions quand il le désire. Autrement dit, toute la souplesse conférée par le statut de la fonction publique territoriale avec l'introduction de la notion d'emploi fonctionnel doit être accessible dans ce cas précis. C'est comme cela que votre commission veut comprendre, du moins, l'introduction du principe selon lequel il est pourvu au poste de directeur d'une caisse de crédit municipal dans les conditions fixées par le statut de la fonction publique territoriale.

1. Le fond de ces propos est faux : voir commentaire sous l'article premier.

## DEUXIEME PARTIE

### EXAMEN DES ARTICLES

#### ARTICLE PREMIER

##### Statut et compétences des caisses de crédit municipal

**Commentaire :** Le présent article aménage et précise les modalités de l'exercice par les caisses de crédit municipal de leur activité de prêt. Il propose en outre un cadre aux évolutions que souhaitent leur imprimer leurs municipalités de tutelle.

##### 1. Le statut et les missions des caisses ne sont pas modifiés

Le premier alinéa du texte proposé par le présent article pour l'article premier du décret de 1955 est identique à la rédaction initiale sur deux points :

- Les caisses de crédit municipal sont juridiquement des "établissements publics communaux de crédit et d'aide sociale". Cette formule permet d'affirmer la mission sociale des caisses qui reste leur marque spécifique, mais elle range également les caisses dans la catégorie des établissements de crédit régis par la loi bancaire. Au-delà du constat de l'ambivalence des fonctions exercées par les caisses qui mêlent service public et activités commerciales, elle ne tranche donc volontairement pas la question du caractère administratif, ou à l'inverse, du caractère industriel et commercial de ces établissements publics.

La rédaction issue de l'article 52 de la loi du 13 juillet 1987 modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale visait à rendre possible le passage au statut plus souple d'établissement public industriel et commercial. Le décret n° 89-79 du 8 février 1989 relatif aux caisses de crédit municipal, enserrant dans un cadre réglementaire toute éventuelle modification statutaire, a

soumis la transformation d'une caisse d'établissement public administratif en établissement public à caractère industriel et commercial à l'intervention du décret qui l'autorise à mener des opérations de crédit avec certaines personnes morales (voir infra).

Toutefois, à ce jour, aucun décret n'a constaté le passage d'une caisse de crédit municipal du statut d'établissement public administratif à celui d'établissement public industriel et commercial malgré les demandes en ce sens de quatorze caisses.

Il est en outre permis de s'interroger sur la pertinence au regard des principes développés par la jurisprudence administrative de la norme réglementaire qui non seulement fixe les conditions objectives du passage d'une caisse de crédit municipal au statut d'établissement public industriel et commercial, mais encore rapporte à l'arbitraire administratif la décision de provoquer cette transformation. En effet, le juge administratif ne s'arrête pas à la qualification textuelle et n'hésite pas à requalifier un établissement dont les activités ne correspondent pas au critère organique et au critère matériel (activités, objet, ressources et modalités de fonctionnement du service) (1).

Il est aujourd'hui incontestable que la majorité des caisses entre dans la définition des établissements publics industriels et commerciaux. Selon les informations transmises par la direction du Trésor aux représentants du réseau, le décret pris pour l'application de la future loi devrait permettre à la municipalité de tutelle de choisir pour sa caisse entre l'un et l'autre statut. Ce choix serait simplement constaté par décret. Il n'impliquerait pas d'exigences en fonds propres spécifiques et serait indépendant du contenu des activités que la caisse serait habilitée à exercer. Si la solution avancée n'est pas très satisfaisante au plan du droit - la qualification de l'établissement public continue de dépendre de l'intervention d'un acte réglementaire et non de l'observation objective des faits - sa mise en oeuvre pratique ne sera sans doute pas aussi simple qu'il y paraît.

En effet, le projet de transformation d'une caisse de crédit municipal en EPIC suppose une autorisation préalable du Comité des établissements de crédit. Le règlement n° 90-11 du 25 juillet 1990 du Comité de la réglementation bancaire, relatif aux modifications de situation des établissements de crédit et des maisons de titres, prévoit sur ce point que "sont soumises à autorisation préalable du Comité des établissements de crédit les modifications devant être apportées à la situation des établissements assujettis portant sur la forme juridique..." (article 2). Or, selon l'interprétation

1. Voir notamment : Tribunal des conflits, 24 juillet 1968, Société des distilleries bretonnes.

retenue par le Comité le passage d'EPA à EPIC constitue un changement de la forme juridique de l'établissement.

Dans le cadre de l'examen de cette demande d'autorisation, le Comité des établissements de crédit fera application des compétences qui lui sont dévolues par les articles 15 à 19 de la loi bancaire. En particulier, il vérifiera l'adéquation de la forme juridique de l'établissement à son activité. Il est donc inévitable que son contrôle déborde le cadre étroit de la question du statut juridique.

- La mission première des caisses, "*combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gages corporels*", ainsi que leur monopole dans l'exercice de cette mission restent inscrits dans le décret. Votre Commission des finances a toutefois estimé que le prêt sur gage n'était que l'une des activités possibles de ces établissements et qu'il n'était pas opportun de donner le sentiment d'un retour à la situation qui prévalait à l'époque des Monts-de-piété. Elle vous propose en conséquence de rétablir l'adjonction de l'adverbe "*notamment*" qui figure dans la rédaction actuelle du décret de 1955 (1).

## **2. L'activité de crédit des caisses de crédit municipal est soumise à la tutelle technique préalable du comité des établissements de crédit**

Le décret de 1955, dans sa rédaction actuelle, dispose que les caisses de crédit municipal "*peuvent réaliser des opérations de banque et opérations connexes avec les personnes physiques*", cette formule ne permettant en principe d'opposer aucune limite à leur action dans ce secteur d'activité.

Le même texte prévoit, d'autre part, que les caisses peuvent, "*en fonction de leurs capacités financières et techniques, étendre leur mission à des opérations de crédit consenties à des personnes morales dont l'activité s'exerce dans le ressort géographique de la caisse et dont l'objet présente un intérêt local*". Pris en application de la loi du 13 juillet 1987 qui introduisait les dispositions qui précèdent dans le décret de 1955, le décret n° 89-79 du 8 février 1989 relatif aux caisses de crédit municipal précise, dans son article premier, les catégories de personnes morales auxquelles les caisses peuvent consentir des prêts : les collectivités locales et leurs établissements publics, les sociétés d'économie mixte régies par la loi de 1983, les organismes de HLM et les associations de la loi de 1901.

Il fixe, en outre, le contenu des conditions financières et techniques prévues par la loi : les caisses doivent disposer d'un capital

1. "*Elles ont notamment pour mission...*".

au moins égal à celui qui est exigé des banques en application de l'article 33 de la loi bancaire (1). Il stipule, enfin, que l'autorisation d'accorder des prêts à des personnes morales dans le cadre des limites indiquées est donnée pour chaque caisse par un décret. La rédaction du décret du 8 février 1989 est toutefois imprécise et ne permet pas de définir la nature du contrôle effectué par l'autorité administrative : *"l'autorisation est donnée pour chaque caisse par un décret qui constate, après avis de l'organe central des caisses de crédit municipal, la transformation de cette caisse d'établissement public administratif en établissement public à caractère industriel et commercial"*. S'agit-il d'un simple constat technique au terme duquel le décret sanctionnerait le respect par la caisse des conditions qui lui sont imposées pour l'exercice de cette activité ou bien un refus peut-il être opposé à la caisse tiré d'un simple motif d'opportunité ?

Il n'existe, en revanche, aucune restriction autre que celles prévues par la loi bancaire pour l'accomplissement par les caisses des autres catégories d'opérations bancaires au bénéfice des personnes morales.

Le présent article harmonise, en premier lieu, les dispositions relatives à l'activité de prêt aux personnes physiques et aux personnes morales en isolant cette activité et en soumettant son exercice à l'intervention d'une autorisation, le cas échéant, distincte dans le temps de l'agrément donné par le comité des établissements de crédit. Ainsi la loi prévoirait-elle pour les caisses de crédit municipal un bloc minimal de compétences, reconnu d'emblée à travers l'agrément initial, mais également la possibilité pour celles-ci de puiser dans un bloc facultatif. Son accès serait lui aussi régulé par le Comité des établissements de crédit et non par une décision réglementaire. Les caisses s'apparenteraient, en quelque sorte, à des sociétés financières, disposant d'un champ de compétence à géométrie variable mais dont toute modification est soumise à la tutelle des organes de contrôle issus de la loi bancaire.

- 0 -



Le premier alinéa de l'article premier précise le contenu de ce bloc minimal de compétences. L'activité en direction de la clientèle "personnes physiques" serait ainsi enserrée dans le même cadre que celui appliqué aux opérations avec les personnes morales :

1. Aux termes de cet article, le comité de la réglementation bancaire établit la réglementation concernant le montant du capital des établissements de crédit. Le règlement n° 88-06 du CRB prévoit que les banques sont tenues de justifier d'un capital au moins égal à 15 millions de francs, ou à 30 millions lorsque le total de leur bilan est supérieur à 1 200 millions au terme de deux exercices sociaux successifs.

réception des fonds, mise à la disposition de ces personnes des moyens de paiement et réalisation avec elles des opérations connexes au sens de l'article 5 de la loi bancaire à l'exclusion des opérations de crédit dont l'exercice serait dorénavant soumis à l'approbation d'une tutelle technique préalable.

En revanche, les caisses de crédit municipal pourraient continuer de mener toute opération de banque (1) avec les établissements régis par la loi bancaire. La rédaction adoptée semble toutefois exclure la conduite d'opérations connexes avec les établissements de crédit alors que cette possibilité figure explicitement dans le texte actuel. Votre commission vous proposera d'adopter un amendement rectifiant cet oubli semble-t-il involontaire.

- 0 -

L'article qui vous est soumis précise ensuite la procédure par laquelle les caisses sont autorisées à effectuer des opérations de crédit au profit des personnes physiques et des personnes morales. Celle-ci aurait donc le caractère législatif. L'habilitation serait accordée dans le cadre de l'agrément dispensé par le comité des établissements de crédit en application de l'article 15 de la loi bancaire.

Le schéma proposé offre plus de garanties que le dispositif actuel décrit plus haut. En effet, le comité des établissements de crédit ne devrait pouvoir prononcer sa décision dans le cadre de son pouvoir général d'appréciation en matière d'agrément qu'au vu des éléments objectifs que sont les capacités techniques et financières de la caisse, l'opportunité du choix d'exercer une activité de prêt restant de la compétence des seules caisses.

En outre, l'article 15, cinquième alinéa de la loi bancaire dispose que le comité statue dans un délai de douze mois à compter de la réception de la demande d'agrément et que tout refus est notifié aux demandeurs.

Si la caisse souhaite étendre son champ d'activité postérieurement à l'obtention de son agrément en puisant dans le bloc facultatif que lui reconnaît la loi, elle n'aura qu'à déposer une demande d'autorisation sur ce point précis auprès du Comité des

1. Aux termes de l'article premier, second alinéa, de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, "les opérations de banque comprennent la réception de fonds du public, les opérations de crédit, ainsi que la mise à la disposition de la clientèle ou la gestion de moyens de paiement".

établissements de crédit selon la procédure décrite plus haut. En ce cas, l'article 16 du règlement n° 90-11 du 25 juillet 1990 édicté par le Comité de la réglementation bancaire prévoit que le silence gardé par le Comité des établissements de crédit pendant plus de trois mois sur une demande d'autorisation vaut octroi de cette autorisation. C'est l'application du principe de l'approbation tacite très protecteur des droits des justiciables.

Est ainsi créée une sorte d'agrément "à la carte", le comité des établissements de crédit pouvant isoler la fonction "opération de crédit" pour en refuser l'usage à une caisse qu'il aura toutefois habilitée à exercer les activités de base d'un crédit municipal.

Malgré ce que pourrait laisser penser une lecture rapide du texte, la mise en oeuvre de cette procédure ne présente pas de réelle difficulté mais demande sans doute à être précisée.

Les débats de première lecture à l'Assemblée nationale ont, en effet, laissé apparaître des interprétations confuses quant à la portée de l'aménagement des compétences reconnues aux caisses de crédit municipal (article premier) et quant aux effets supposés de la disparition de l'organisation en réseau sur l'agrément conféré aux caisses par le Comité des établissements de crédit (article 3). De la lecture même de la loi bancaire et des interprétations qui lui sont données par les diverses institutions chargées de sa mise en oeuvre, on ne saurait en aucune façon déduire que les caisses de crédit municipal en activité à la date d'entrée en vigueur de la loi seront contraintes de déposer une nouvelle demande d'agrément auprès du Comité des établissements de crédit.

Trois cas de figure peuvent donc être envisagés après le vote de la loi :

- la caisse de crédit municipal reste établissement public administratif et ne souhaite pas étendre son activité au prêt aux personnes morales : l'agrément qu'elle a déjà reçu reste valable.

- la caisse de crédit municipal souhaite se transformer en établissement public industriel et commercial : elle doit donc demander un aménagement à son agrément initial. Elle requiert, pour ce faire, l'autorisation du Comité des établissements de crédit en vertu des dispositions de l'article 2 du règlement n° 90-11 du 25 juillet 1990 édicté par le Comité de la réglementation bancaire.

- la caisse de crédit municipal souhaite étendre ses activités à l'octroi de prêt aux personnes morales limitativement énumérées à l'article premier du décret de 1955 : elle en demande l'autorisation au Comité des établissements de crédit pour le même



motif tiré d'une modification dans la composition de son agrément et selon la même procédure que décrit ci-dessus.

A fortiori, les caisses qui souhaiteront devenir EPIC et faire du prêt aux personnes morales -vraisemblablement la majorité- devront-elles déposer deux demandes d'autorisation.

Votre Commission a toutefois estimé préférable d'ôter toute ambiguïté dans l'interprétation de l'article premier du décret du 20 mai 1955 tel qu'il résulte du présent projet de loi. Le prêt aux personnes physiques, autre que le prêt sur gage, relève, en effet, dorénavant du "bloc facultatif" des compétences reconnues aux caisses de crédit municipal alors qu'il figurait jusqu'à présent dans le "bloc de base". L'amendement qu'elle vous propose d'insérer vise simplement à rappeler que l'activité d'octroi de crédit aux personnes physiques fait partie de l'agrément des caisses qui l'exercent déjà et que celles-ci n'ont, en conséquence, pas besoin de demander l'autorisation de poursuivre cette activité. Il doit permettre d'empêcher toute solution de continuité dans l'activité des caisses, préjudiciable à leur bon fonctionnement.

- 0 -

Enfin, le présent article redéfinit les limites à l'intérieur desquelles les caisses de crédit municipal peuvent exercer leur activité d'octroi de prêt aux personnes morales. Son objet doit, en effet, présenter un intérêt local -condition figurant dans la rédaction en vigueur- mais également social -adjectif ajouté par le présent article. Ce resserrement du champ d'activité des caisses vise à interdire pour l'avenir certaines dérives regrettables, ces établissements étant trop souvent sollicités en vue d'apporter leur soutien à des organismes auxquels les autres banques avaient préalablement refusé le leur.

Un nouveau décret en Conseil d'Etat sera ainsi pris. Il ne doit pas, en principe, avoir pour objet de préciser "les bénéficiaires des opérations de crédit" comme l'indique *in fine* l'article premier du décret de 1955 dans sa version actuelle, mais la notion même d'intérêt social et local. On peut, en effet, s'interroger sur la constitutionnalité d'une disposition par laquelle le législateur autorise le pouvoir exécutif à fixer les règles concernant les restrictions apportées à l'exercice d'une liberté publique, en l'occurrence la liberté du commerce et de l'industrie.

L'article premier du décret du 8 février 1989 intervient ainsi de toute évidence dans le domaine législatif en ce qu'il dresse à

l'intérieur d'un cadre très large ("*objet d'intérêt local*") la liste des catégories des bénéficiaires potentiels de l'activité prêt des caisses.

Force est de constater, toutefois, que l'avant-projet de décret soumis aux présidents des conseils d'administration des caisses précise à nouveau les catégories juridiques auxquelles devront appartenir les bénéficiaires éventuels des prêts. Il le fait d'ailleurs dans un sens plus restrictif que celui initialement prévu. Par rapport à la rédaction retenue en 1989, ne seraient plus permis les prêts aux collectivités locales et aux sociétés d'économie mixte ainsi qu'aux organismes de HLM de droit privé ; en revanche, les prêts aux établissements publics locaux et associations régies par la loi du 1er juillet 1901 seraient toujours licites.

Votre Commission des finances approuve sur le fond le renforcement des garde-fous destinés à éviter à des établissements naturellement fragiles et, de surcroît, isolés certains déboires qui ne pourraient que rejaillir sur la municipalité de tutelle. Sur le plan des principes, elle estime, toutefois, nécessaire d'inscrire la totalité de ce cadre restrictif dans la loi. L'amendement qu'elle vous propose vise donc à préciser les personnes morales bénéficiaires des prêts des caisses. Il étend un peu le champ d'activité possible de ces personnes en prévoyant qu'elles peuvent également évoluer dans le domaine culturel. Au cours du débat en première lecture à l'Assemblée nationale, M. Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, avait, lui aussi, exprimé un souhait dans le sens de cet élargissement par rapport au projet initial.

### **3. Un régime des cessions et des apports encadre les évolutions futures des caisses de crédit municipal**

Les trois derniers alinéas du texte prévu par le présent article pour l'article premier du décret de 1955 ont pour objet d'offrir aux municipalités responsables un cadre juridique aux évolutions qu'elles souhaiteront imprimer aux caisses dont elles ont la tutelle. Les deux principales options sont ici envisagées :

- L'abandon par la caisse des activités autres que le prêt sur gages peut se traduire par une extinction progressive des dettes et des créances figurant à son bilan, au fur et à mesure du remboursement des crédits en cours. Le présent projet de loi offre, en outre, la possibilité aux établissements de céder à un tiers les biens, droits et obligations correspondant aux activités qu'ils exercent autres que le prêt sur gages (article premier, quatrième alinéa).

En tout état de cause, le prêt sur gages étant un monopole des caisses de crédit municipal n'est ni cessible, ni apportable.

- La continuation des activités qu'elle exerce par une caisse de crédit municipal pourra se faire selon deux modalités : un établissement public continuera d'assumer l'ensemble de ces activités. L'avant-projet de décret prévoit qu'en ce cas la municipalité de tutelle aura seule le choix du caractère administratif ou, au contraire, industriel et commercial de l'établissement. Ce choix sera constaté par décret. Il n'impliquera pas d'exigences en fonds propres spécifiques et sera indépendant de l'habilitation de la caisse.

Autre solution dont le régime est fixé par le présent projet de loi (article premier, cinquième et sixième alinéas) : les caisses pourront faire l'apport de leurs biens, droits et obligations à des sociétés anonymes régies par la loi de 1966 sur les sociétés commerciales. Ces sociétés auront été créées spécialement à l'effet de recevoir ces apports et leur objet sera limité aux activités, autres que le prêt sur gages, que peuvent effectuer les caisses de crédit municipal.

Par rapport aux catégories définies par la loi bancaire, il devrait s'agir pour l'essentiel, de sociétés financières. En effet, l'article 18 de ce texte précise (sixième alinéa) : *"Les sociétés financières ne peuvent effectuer que les opérations de banques résultant soit de la décision d'agrément qui les concerne, soit des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont propres"*. Ces sociétés auront effectivement un champ d'activité limité à celui reconnu par la loi aux caisses de crédit municipal - à l'exception du prêt sur gage- et elles seront agréées par le Comité des établissements de crédit dans les mêmes conditions et sous les mêmes limites que celles prévues pour les caisses, c'est-à-dire qu'elles auront des domaines d'action à configuration variable.

L'ouverture de cette voie peut avoir, dans l'esprit de ses promoteurs, une double fonction : permettre le regroupement de l'activité bancaire de tout ou partie des caisses de crédit municipal aujourd'hui en activité sur un seul pôle suffisamment solide pour pouvoir affronter la concurrence ; ou bien, autoriser l'adossement de celles qui le souhaiteront à d'autres réseaux plus forts : les auteurs du projet pensent notamment au réseau de proximité des caisses d'épargne et de prévoyance.

Les restrictions incluses dans cette définition d'un régime des apports sont justifiées : en stipulant que les sociétés anonymes devront être créées à l'effet de recevoir les apports des caisses qui le désirent, le projet de loi vise à empêcher certains établissements de se fondre dans des structures -notamment les banques déjà présentes sur

le marché- auxquelles leur appartenance leur permettrait d'étendre leur champ d'activité au-delà de l'espace bien circonscrit et protégé que le législateur leur a assigné.

Le choix de la forme juridique société anonyme s'explique également par ce souci : une association, un groupement d'intérêt économique ou une société d'économie mixte n'ont pas pour vocation d'exercer des activités bancaires alors que la caisse de crédit municipal n'est, de par son seul objet, qu'un établissement de banque. Enfin, la référence aux seules sociétés anonymes dans l'ensemble juridique des sociétés commerciales de la loi de 1966 est justifiée par la rareté de fait des autres statuts possibles dans le domaine bancaire et par la solidité plus grande qui caractérise les sociétés anonymes dans ce secteur.

Le dernier alinéa du présent article précise que les participations acquises dans ce cadre par les caisses auront le caractère cessible.

Au-delà de leur apparence plutôt lisse, l'interprétation de ces trois aliénas a suscité au cours du débat en première lecture à l'Assemblée nationale plusieurs séries de problèmes dont la trace se retrouve dans le texte qui vous est soumis :

- Un problème d'image : l'enseigne "crédit municipal".

Craignant que les mots "caisse de crédit municipal" ou "crédit municipal" puissent être cédés ou apportés dans le cadre du régime ci-dessus décrit, l'Assemblée nationale a souhaité exclure expressément la possibilité pour une caisse de céder la dénomination "crédit municipal". Sur le fond, en effet, il paraît hautement souhaitable de s'assurer qu'aucune structure de droit privé ne pourra, à l'avenir, utiliser ces mots et s'en prévaloir pour capter une clientèle déjà habituée aux services rendus par les caisses. Sur la forme toutefois, la précision apportée par nos collègues députés paraît tout à fait superfétatoire :

• une précision de droit s'impose en premier lieu. L'article 14 de la loi bancaire dispose, en effet :

**Art. 14 -** " *Il est interdit à toute entreprise autre qu'un établissement de crédit d'utiliser une dénomination, une raison sociale, une publicité ou d'une façon générale des expressions faisant croire qu'elle est agréée en tant qu'établissement de crédit, ou de créer une confusion en cette matière.*

*Il est interdit à un établissement de crédit de laisser entendre qu'il appartient à une catégorie autre que celle au titre de laquelle il a obtenu son agrément ou de créer une confusion sur ce point".*

La portée extrêmement large des termes utilisés par le législateur suffit à elle seule à protéger contre tout risque de concurrence déloyale les caisses qui souhaiteront ultérieurement maintenir leur activité en restant établissements publics.

• une précision de fait vient conforter cette première démonstration ; une enquête rapide effectuée par votre rapporteur auprès de l'Institut National de la Propriété individuelle (INPI) laisse apparaître qu'un seul organisme en France a, à ce jour, déposé la marque "Crédit municipal" et serait ainsi susceptible de la céder, si tant est toutefois que les dispositions de l'article 14 de la loi bancaire le lui permettent : il s'agit de la Conférence permanente des caisses de crédit municipal. Or, on imagine mal celle-ci se décider à vendre la marque qu'elle détient alors que son président est notre collègue député, M. André Rossinot, auteur précisément de l'amendement qui interdit aux caisses de céder leur enseigne...

En conséquence, votre Commission vous proposera d'en revenir sur ce point au texte initial du projet de loi.

- Un problème de fonctionnement : la possibilité de créer des filiales communes de service

L'Assemblée nationale s'est justement émue des risques que pouvait faire courir à l'existence de filiales communes de service créées par les caisses une interprétation trop restrictive des dispositions relatives au régime des apports. Il semble, en effet, à première lecture, que les caisses ne pourront constituer de filiales qu'en vue de leur apporter une partie de leur activité et non pour leur permettre de diminuer leurs coûts en mettant en place des structures de service.

C'est ainsi que la majorité des caisses de crédit municipal participent aujourd'hui au capital de Griffin (Griffon Finances) société anonyme agréée par le Comité des établissements de crédit en tant que société financière constituée notamment pour gérer la trésorerie quotidienne des établissements du réseau et pour assurer son refinancement.

Plusieurs de ces établissements ont également constitué une compagnie d'assurances relevant du code des assurances : les Assurances du Griffon (ADG). Enfin, une société informatique

également commune à plusieurs membres du réseau a vu le jour à l'été 1990.

Pouvoir prendre des participations est, assurément, indispensable : dans des actions de partenariat pour la création et la gestion de produits en synergie avec ceux diffusés par les autres caisses de crédit municipal (assurances par exemple) ou dans la recherche d'économie d'échelles, ce qui suppose la création de sociétés de moyens (dans le domaine informatique par exemple).

Malgré les explications du Gouvernement qui a précisé que le cadre restrictif dans lequel est enfermé le régime des apports ne portait pas préjudice à la constitution par les caisses, seules ou conjointement, de filiales concourant au développement des activités qu'elles sont habilitées à exercer, il a semblé préférable à l'Assemblée nationale d'introduire de façon expresse dans le présent projet de loi cette possibilité. Votre commission approuve cette démarche d'explicitation. Elle a toutefois souhaité vous proposer un amendement portant nouvelle rédaction de l'alinéa ajouté.

Le terme utilisé de "filiale" a, en droit, une portée bien spécifique : dans le cadre de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, il désigne la société dont le capital est majoritairement détenu par une autre société. La référence ainsi introduite n'est pas, à proprement parler, limitative ainsi que le craignaient certains intervenants mais paraît non pertinente. Il convient donc de recourir à une formulation plus large qui ne préjuge pas de la nature juridique de la structure créée par la caisse pour ses activités annexes.

L'amendement que vous propose votre Commission tend également à mieux faire ressortir les limites à l'intérieur desquelles pouvait avoir lieu la constitution de filiales. Il s'agit d'empêcher tout détournement de l'esprit de la loi en vue de permettre aux caisses de se livrer à d'autres activités que celles qu'elles sont autorisées à exercer.

#### - Un problème commercial : le monopole du précompte

Ce dernier point a fait l'objet de plusieurs précisions de la part du gouvernement. Il n'a pas donné lieu à des amendements : il s'agit d'un problème infralégislatif de réglementation comptable. Toutefois l'usage du précompte par les caisses est directement conditionné par la forme juridique sous laquelle elles placeront leurs activités.

En effet, le précompte, mode de remboursement des prêts spécifique aux caisses du crédit municipal, est une prérogative de

puissance publique qui constitue un privilège commercial considérable, le droit commun bancaire n'offrant pas une telle garantie. Il se justifie par la mission d'ordre social qui incombe aux caisses de crédit municipal et se perpétue en dépit de leur assimilation à des établissements de crédits par la loi bancaire du 24 janvier 1984.

Le maintien des activités traditionnelles au sein d'un EPA ou d'un EPIC (même si dans ce dernier cas le recouvrement des créances comme en matière de contributions directes n'est plus possible) et la présence d'un comptable public, autorisent le recours à cette procédure. Aucune de ces conditions ne serait plus réunie, en revanche, en cas de transfert des actifs à un tiers soumis aux règles de droit privé.

Dès lors, et en raison de l'efficacité que confère le précompte au recouvrement des prêts (taux d'impayés de l'ordre de 0,5 % contre 7 % en cas de prélèvements sur compte bancaire), les risques de contentieux dus à la distorsion des règles de la concurrence ainsi créée sont importants. Aussi le privilège du précompte sera-t-il retiré aux établissements bénéficiaires des cessions ou des apports opérés par les caisses.

Pour des raisons d'opportunité, notamment liées à la valorisation des actifs au moment du transfert, le Gouvernement souhaite toutefois éviter toute solution qui constituerait une rupture brutale dans les modalités de remboursement des prêts.

Cependant, il va de soi que ce service ne pourrait qu'être cantonné au stock de créances transférées aux tiers repreneurs si cette solution était retenue. De plus, compte tenu des contraintes juridiques, le recours à ce mode de recouvrement ne pourra s'effectuer que dans des conditions restrictives.

Il reste donc au ministre de l'Economie et des Finances à trancher les modalités auxquelles obéiront les transferts de stocks de créances en précompte à des tiers de droit privé. Il n'est, en effet, pas sûr notamment que les banques, bénéficiaires éventuelles d'une cession de prêts détenus par les caisses dans leur bilan puissent même recourir au précompte sur le stock qui leur serait ainsi cédé.

**Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter six amendements au présent article.**

## ARTICLE 2

### **Contrôle des caisses et responsabilité des communes**

**Commentaire : Le présent article renforce sensiblement les liens administratifs et financiers qui unissent les municipalités-sièges des caisses et les caisses de crédit municipal. Il confère notamment au maire le pouvoir d'en nommer le directeur et vise à instituer le principe de la responsabilité financière de la commune-siège vis-à-vis de sa caisse. Enfin, il organise l'information du conseil municipal sur la situation de celle-ci.**

Cet article propose une modification partielle de l'article 2 du décret de 1955. Restent donc en vigueur les dispositions du premier alinéa relatives à la création des caisses de crédit municipal. Celles-ci sont, en effet, instituées par décret commun du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget et du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, sur demande du ou des conseils municipaux intéressés. Cette formulation s'interprète comme laissant la mise en place des caisses à l'initiative locale, l'Etat exerçant toutefois une tutelle pouvant, le cas échéant, porter sur l'opportunité de leur institution.

Au-delà, l'adjonction de trois nouveaux alinéas à l'affirmation de ce principe liminaire vise, au contraire, à supprimer le verrou grâce auquel l'Etat a aujourd'hui la maîtrise de la gestion des caisses et à accroître corrélativement les responsabilités des communes-sièges vis à vis de ces établissements. Détentrices de plein-exercice de l'instrument caisses municipales, les municipalités seraient mises en situation de devoir en évaluer l'utilité, d'en éprouver la solidité financière étant, le cas échéant, amenées à remplir à leur égard les obligations d'un actionnaire ou d'un sociétaire et finalement de pouvoir décider de leur évolution voire les supprimer.



## **1. Le principe de l'assimilation du conseil d'administration des caisses à un conseil de surveillance**

Le texte actuellement en vigueur prévoit que les caisses sont administrées "sous l'autorité d'un directeur responsable assisté d'un conseil d'administration". Les mesures prises pour son application explicitent ce principe. Le décret n° 83-914 du 7 octobre 1983 relatif au conseil d'administration des caisses de crédit municipal, en particulier, définit le contenu de la mission d'assistance exercée par le conseil d'administration :

**Article 10** : *"Le conseil d'administration vote le budget de l'établissement ainsi que les budgets supplémentaires et approuve le compte financier. Ces documents doivent être présentés au conseil municipal de la commune-siège de l'établissement principal.*

*Il assiste le directeur sur toutes questions importantes engageant l'établissement et fixe, notamment, par ses délibérations :*

- *le taux et les conditions des décomptes des intérêts et droits à percevoir sur les différents prêts accordés ;*
- *le règlement intérieur régissant chaque activité de prêt dans le cadre des prescriptions légales et réglementaires ;*
- *les conditions des dépôts de fonds.*

*Il détermine les investissements et travaux soumis à marché, décide de l'ouverture de succursales et de bureaux auxiliaires ainsi que de l'effectif du personnel et des créations d'emploi.*

*Il est, enfin, investi d'une mission générale de surveillance et peut déléguer dans ces fonctions l'un ou plusieurs de ses membres."*

Les conseils d'administration des caisses municipales sont donc habilités en droit à participer à la prise de décision en certaines matières essentielles qui touchent, en particulier, la maîtrise des différents risques bancaires, exerçant ainsi, le cas échéant, une véritable cogestion avec le directeur. Parallèlement, ils se sont vu reconnaître un pouvoir et plus général de surveillance des activités de la caisse dont le contenu n'est pas précisé.

Cette rédaction, permise par le décret de 1955, n'est pas satisfaisante. La composition des conseils d'administration (1) rend difficilement concevable la mise en oeuvre d'une véritable codirection des établissements. Celle-ci n'est, du reste, sans doute pas souhaitable. Il est parallèlement regrettable que le contenu de la mission de surveillance ne soit pas défini : ce silence prive, en effet, le principe de toute possibilité réelle de mise en oeuvre. Enfin, la notion "d'assistance" utilisée dans le texte pour circonscrire le rôle du conseil d'administration est particulièrement choquante en ce qu'elle semble réserver au directeur la charge de définir les orientations générales de la caisse et donc les grands principes de son action.

De ce point de vue, les intentions exprimées dans l'exposé des motifs par les auteurs du projet de loi paraissent sans ambiguïté et sont bienvenues. Ceux-ci indiquent, en effet, que *"pour permettre aux municipalités, en toute connaissance de cause et de façon permanente de s'assurer de la bonne marche des caisses et du respect des orientations qui leur seront fixées, le projet précise que les directeurs administrent les caisses non plus avec "l'assistance" mais "sous le contrôle" du conseil d'administration"*.

Il est heureux que l'Assemblée nationale ait réparé l'oubli apparu dans le projet de loi initial d'où la notion-clef de "contrôle" exercé par le conseil d'administration avait disparu pour des raisons de cohérence lexicale (2).

#### **1. Décret n° 83-914 du 7 octobre 1983 relatif au conseil d'administration des caisses de crédit municipal**

Article 1 - *"Le conseil d'administration d'une caisse de crédit municipal est composé :*

*I° Du maire de la commune-siège de l'établissement principal, président de droit.*

*II° De membres élus par le conseil municipal de la commune-siège de l'établissement principal et de membres nommés par le maire de cette commune dans la proportion suivante :*

- a) un tiers de membres élus pris parmi les membres du conseil municipal,*
- b) un tiers de membres nommés parmi les administrateurs des établissements ou organismes sociaux,*
- c) un tiers de membres nommés en raison de leur compétence parmi les citoyens résidant dans la commune-siège de l'établissement principal.*

*III° Du maire ou du conseiller municipal désigné par lui pour le représenter, de chacune des autres communes où la caisse a ouvert une succursale. Ces élus ne pourront être en nombre plus important que celui des représentants du conseil municipal de la commune-siège de l'établissement principal.*

*Le nombre d'administrateurs, conseillers municipaux de la commune-siège de l'établissement principal, non compris le maire, est fixé par celui-ci ; il ne peut être inférieur à deux, mais ne saurait dépasser de plus de trois unités le nombre des succursales. Le nombre d'administrateurs visé au II° devra éventuellement être révisé lors de l'ouverture de toute nouvelle succursale extra muros."*

**2. Le Conseil d'Etat, en effet, a fait remarquer, à juste titre, qu'un conseil d'administration avait pour mission de principe d'administrer et non de contrôler.**

L'avant-projet de décret présenté à votre rapporteur corrige, par ailleurs, très nettement les défauts de la réglementation actuelle. Instrument de la tutelle communale sur un établissement public mais également conseil de surveillance d'un établissement de crédit, le conseil d'administration d'une caisse de crédit municipal devrait être clairement distingué de son directeur et se voir reconnaître une double mission de contrôle et de définition de la politique générale de l'établissement. Il reviendrait au même décret, de permettre une meilleure adéquation entre leur composition et le rôle qui doit être aujourd'hui le leur.

Votre Commission des finances approuve cette démarche. Elle a toutefois souhaité que le texte de loi soumis à votre examen affirme de façon plus explicite les principes fondamentaux sur lesquels reposeront dorénavant les liens entre la municipalité-siège et sa caisse de crédit municipal : responsabilité de la première à l'égard de la seconde et, par conséquent, **devoir de contrôle** dans le même sens. Il paraît ainsi nécessaire que la loi fixe les règles relatives à l'exercice de ce contrôle.

De ce point de vue, votre Commission a souhaité privilégier deux axes :

1. La composition du conseil d'administration doit refléter deux préoccupations : assurer la prééminence de la représentation de la commune-siège de l'établissement, responsable de son évolution et de sa bonne santé ; permettre un contrôle effectif du conseil sur le fonctionnement de la caisse et donc promouvoir la présence de compétences en son sein.

L'avant-projet de décret fixe quelques principes en la matière dont votre Commission estime souhaitable qu'ils figurent dans la loi. Seules seraient laissées au décret les modalités d'application. Dans un premier amendement, elle vous propose :

. de prévoir que la moitié des membres du conseil d'administration seront élus par le conseil municipal de la commune-siège en son sein. Le principe selon lequel le maire est président de droit du conseil d'administration serait repris (il figure déjà dans le texte du projet de loi). Ainsi, seraient assurées la prééminence de la municipalité et sa responsabilité corrélative dans les missions de définition des orientations générales mais également de contrôle sur les activités de la caisse.

En revanche, la représentation spécifique des maires des communes où la caisse a ouvert une succursale disparaîtrait toujours en vertu du principe de la responsabilité de la seule commune-siège.

. d'inscrire dans la loi le principe selon lequel l'autre moitié des membres du conseil d'administration seront nommés par le maire de la commune-siège de l'établissement en raison de leurs compétences dans le domaine financier ou dans le domaine bancaire.

Cette précision paraît aujourd'hui nécessaire au regard du faible degré de qualification en matière bancaire dont font preuve nombre de membres des conseils d'administration. Parmi les administrateurs nommés par les maires se trouvent, en effet, des administrateurs d'établissements ou d'organismes sociaux ainsi que des citoyens choisis pour leur compétence, sans toutefois que le champ où celle-ci s'exerce soit précisé. Il s'agit, à l'avenir, de disposer d'une équipe de conseillers aptes à comprendre les mécanismes de la banque, à déchiffrer les résultats de l'établissement et donc à prévoir, le cas échéant, les difficultés à venir ainsi qu'à proposer les nouvelles orientations qui paraîtraient nécessaires en fonction de l'environnement financier.

2. Votre Commission vous propose enfin, dans le même amendement, de fixer les principes relatifs aux pouvoirs du conseil d'administration. Ceux qu'elle souhaite voir inscrits dans la loi sont directement inspirés des pouvoirs reconnus aux conseils d'orientation et de surveillance des caisses d'épargne et de prévoyance ainsi que de ceux dévolus aux conseils de surveillance de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales. Ils peuvent se répartir en trois grands ensembles :

- le conseil d'administration définit les orientations générales ainsi que les règles d'organisation de la caisse de crédit municipal. A ce titre, il est clair qu'il est seul habilité à négocier, le cas échéant à donner mandat à un tiers pour négocier, les conventions collectives passées entre l'établissement, au cas où celui-ci aurait le caractère d'EPIC, et les personnels contractuels (1). Le choix des activités exercées par la Caisse lui reviendra également.

Par ailleurs, la mission de contrôle est soulignée dans des termes identiques à ceux de la loi sur les sociétés commerciales.

*1.M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales, dans la réponse qu'il a faite aux différents intervenants au terme de la discussion générale à l'Assemblée nationale, a indiqué que dans les cas de transformation des caisses en EPIC, "les agents non titulaires auront la possibilité de demander le statut de droit privé régi par la convention collective du secteur bancaire". Une convention collective a d'ores et déjà été signée, le 20 février 1991, entre la Conférence permanente agissant pour son propre compte et celui de ses adhérents et les syndicats. Si ce texte est très largement une adaptation de la convention collective en vigueur dans le secteur des banques, il ne se confond pas avec lui.*

*Il est également clair que les deux caisses non adhérentes à la Conférence pourront négocier, de manière autonome, leur propre convention collective.*

- le conseil d'administration donnera son autorisation préalable pour certaines grandes opérations autres que les actes de gestion courante. Il devrait notamment s'agir, selon les termes de l'avant-projet de décret, *"de tout acte de disposition sur le patrimoine de la Caisse, notamment les prises de participations prévues par l'article premier du décret n° 55-622 du 20 mai 1955 portant statut des caisses de crédit municipal dans les sociétés anonymes..."*.

- enfin, le dernier alinéa de l'amendement proposé établit la responsabilité de principe du conseil d'administration dans le respect par la caisse des normes bancaires d'origine législative ou réglementaire. Le pouvoir de contrôle de l'organe de surveillance s'exercera, cela va sans dire, sans préjudice des pouvoirs dévolus à la Commission bancaire, d'une part, et à la Chambre régionale des comptes, d'autre part. Les rapports rédigés par ces deux organismes seront automatiquement transmis au conseil d'administration, en vertu des dispositions législatives qui régissent la publicité des contrôles qu'ils effectuent.

La portée du principe de responsabilité est loin d'être négligeable : les conseils d'administration devront, à l'avenir, veiller à poursuivre une exigence de qualité dans le choix des commissaires aux comptes chargés de certifier les résultats annuels de la caisse. Certains déboires récents prouvent qu'il n'en a pas toujours été ainsi les années passées. Ils ne devront pas non plus hésiter à faire appel à intervalle régulier à des cabinets d'audit. La mise en place des nouvelles caisses devrait d'ailleurs, dans les deux à trois années à venir, se faire sous le contrôle de tels organismes.

## **2. La nomination du directeur de la caisse par le maire de la commune-siège**

Le texte proposé pour le troisième alinéa de l'article 2 du décret de 1955 accroît la portée du principe selon lequel les caisses de crédit municipal sont des établissements publics communaux et rompt corrélativement le lien tutélaire entre l'Etat et celles-ci en prévoyant que le directeur est nommé par le maire de la commune où la caisse a son siège après avis du conseil d'administration.

En l'état actuel du droit, le décret n° 89-79 du 8 février 1989 relatif aux caisses de crédit municipal dispose que le directeur des caisses de crédit municipal est nommé par arrêté du ministre chargé de l'Economie après avis du maire de la commune concernée et de l'organe central des caisses de crédit municipal.

Votre rapporteur note cependant que le présent article exclut une<sup>e</sup> fois de plus l'application du principe de la direction collégiale au cas particulier des caisses de crédit municipal et se pose ainsi en contradiction avec la règle édictée par l'article 17 de la loi bancaire qui précise : *"La détermination effective de l'orientation de l'activité des établissements de crédit doit être assurée par deux personnes au moins"*.

### **3. Portée du principe de la responsabilité financière des communes à l'égard de leurs caisses de crédit municipal "**

Il convient d'être très précis sur les termes utilisés et de ne laisser aucun espace pour des interprétations qui dénatureraient la portée exacte de la référence à la procédure de l'article 52 de la loi bancaire. En guise d'introduction, votre Commission voudrait préciser que l'assimilation législative des municipalités à des actionnaires ou à des sociétaires de leurs caisses :

- au plan du droit, n'a pas pour effet de créer la **garantie automatique de la commune à l'égard des emprunts contractés par la caisse ou la caution des dépôts effectués auprès d'elle ;**

- au plan de la vie des affaires, établit toutefois la **responsabilité financière de la municipalité vis-à-vis de sa caisse ; elle est dorénavant comptable de la bonne santé de celle-ci aux yeux du reste de la communauté bancaire et financière.**

Il est aujourd'hui incontestable que le principal obstacle au refinancement des établissements du réseau aux conditions du marché réside dans la fragilité du régime juridique de protection des prêteurs. Après la disparition du réseau et corrélativement du système de garantie qu'il avait engendré, seules subsisteront des solutions de droit public (1). Or, les modalités de la mise en oeuvre de la responsabilité de l'Etat ou des communes ne sont, dans ce cadre, clairement définies qu'au stade de la disparition de la caisse de crédit municipal et, en tout état de cause, après intervention de la cessation des paiements :

- sur le plan jurisprudentiel, le Conseil d'Etat n'a, jusqu'à présent, consacré d'autre responsabilité que celle de l'Etat. L'occasion lui en a été fournie par l'épisode contentieux de l'affaire des émissions frauduleuses des bons du crédit municipal de Bayonne, ce que l'on a appelé en son temps "l'affaire Stavisky". L'arrêt d'assemblée du 29 mars 1946, Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle, fondait sa décision sur le constat de la **faute lourde** commise par le préfet des Basses-Pyrénées dans le **choix du personnel dirigeant** du Crédit municipal de Bayonne ainsi que par la **négligence prolongée** des différents services de l'Etat chargés du **contrôle des établissements publics communaux**. Cette décision du Conseil d'Etat a été suivie de nombreuses autres confirmatives qui ont appliqué les mêmes règles aux multiples prolongements contentieux de l'affaire Stavisky.

Le rôle joué dorénavant par le maire de la commune-siège dans la nomination et le déroulement de la carrière du directeur de la caisse de crédit municipal pourrait justifier un transfert de responsabilité de l'Etat vers les communes. Toutefois, il paraît tout aussi évident que les défauts constatés dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir de contrôle imputables au comité des établissements de

*1. Ce système présentait de toute façon de grandes faiblesses du fait de l'insuffisante dotation du Fonds de garantie (environ 40 millions de francs). Il comporte trois niveaux successifs d'intervention en cas de défaillance d'un établissement du réseau :*

*1°) Le Fonds de garantie, mis en place par l'Union centrale des caisses de crédit municipal ;*

*2°) la solidarité entre les caisses à proportion de leur encours de crédit ;*

*3°) la mise en jeu éventuelle de la responsabilité de l'Etat et ou de la commune-siège.*

*Le projet de loi prévoit la dissolution de l'Union centrale (article 3) et supprime de fait les deux premiers niveaux de garantie.*

crédit ou à la commission bancaire continueront d'engager la responsabilité de l'Etat (1). En tout état de cause la responsabilité des personnes publiques dans le cas d'espèce reste très difficile à mettre en oeuvre puisque le juge administratif la subordonne au constat d'une faute lourde.

- de surcroît, la jurisprudence tant administrative que judiciaire a consacré l'impossibilité de recourir aux voies d'exécution sous la forme commune de la saisie de biens ou de fonds de l'établissement. Ainsi que le précise l'arrêt du Tribunal des conflits du 9 décembre 1899, Association syndicale du canal de Gignac : "ces associations présentent le caractère d'établissements publics vis-à-vis desquels ne peuvent être suivies les voies d'exécution instituées par le code de procédure civile pour le recouvrement des créances sur les particuliers".

Si les juridictions judiciaires ont élaboré au fil du temps une jurisprudence plus nuancée, il n'en demeure pas moins qu'elles n'autorisent le recours aux procédures civiles d'exécution qu'à l'encontre des seuls établissements publics industriels et commerciaux qui ne sont pas dotés d'un comptable public (2). Tel ne semble pas devoir être le cas des caisses de crédit municipal.

- en terme de droit positif, il a été procédé par voie de décret en Conseil d'Etat à la suppression de huit caisses de crédit municipal dans le courant des années 1950 et 1960. Dans la plupart des cas, l'actif net de l'établissement public est revenu après liquidation à la commune, collectivité de tutelle. Une seule fois, la proposition symétrique a été appliquée : l'actif ayant été insuffisant pour couvrir les engagements, le passif net a été à la charge de la commune. Ainsi, même lorsqu'une solution intervient en droit, le créancier reste soumis à une procédure administrative génératrice de coûts et de délais, a priori très dissuasive.

Ainsi que le note la direction du Trésor dans le dossier qu'elle a adressé aux représentants des municipalités concernées, "seule la traduction en droit privé de la responsabilité issue actuellement du seul droit public est de nature à rassurer les prêteurs, à permettre un refinancement des caisses dans de bonnes conditions, et donc, en dernière analyse, à écarter à l'avenir le risque de crise de

1. Les victimes, en tant que clients d'une banque tombée en faillite, ne peuvent mettre en cause que la responsabilité de l'Etat à l'exclusion tant du Conseil national du crédit que de la Commission de contrôle des banques. En effet, ces deux organismes ne sont que des services de l'Etat, dépourvus de personnalité juridique et ne possédant pas de patrimoine propre (C.E. 12 février 1960, Kampmann ; solution applicable aux organismes de contrôle issus de la loi bancaire de 1984).

2. Voir notamment : C.A., 18 mars 1986, Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).



*liquidité et de mise en cause effective de la responsabilité".*

- 0 -

Le premier alinéa de l'article 52 de la loi bancaire auquel se réfère le présent article dispose : *"Lorsqu'il apparaît que la situation d'un établissement de crédit le justifie, le gouverneur de la Banque de France invite les actionnaires ou les sociétaires de cet établissement à fournir à celui-ci le soutien qui lui est nécessaire"*. Contrairement à ce que semble soutenir l'exposé des motifs, l'assimilation des communes-sièges à des actionnaires ou à des sociétaires n'emporte pas par elle-même l'obligation pour celles-ci de garantir l'activité de leurs caisses de crédit municipal à hauteur de leurs engagements. La procédure à laquelle il est renvoyé ne s'apparente, en effet, pas à une injonction puisqu'il s'agit de la part du Gouverneur de la Banque de France d'une simple invite que les actionnaires ou les sociétaires peuvent décliner sans encourir de sanction.

La mise en oeuvre systématique de la garantie accordée par la municipalité aux engagements de la caisse ne peut donc être obtenue par le créancier sur la simple invocation du régime prévu au premier alinéa de l'article 52 de la loi bancaire. Elle reste, bien sûr, dépendante d'une décision explicite prise par le conseil municipal pour ce qui touche les emprunts. En ce qui concerne les dépôts, le cautionnement reste, en droit, impossible.

Corrélativement, la référence à l'article 52 de la loi bancaire n'a pas, non plus, pour effet, en droit, de contraindre les communes concernées à garantir expressément les emprunts contractés par leurs caisses. Certes, rien ne viendrait limiter les possibilités en la matière. En effet, l'article 10 de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, dite "loi Galland", ne fixe de limite à l'octroi par une commune d'une garantie d'emprunt ou d'un cautionnement que dans les cas où le bénéficiaire est une personne de droit privé. Les garanties accordées aux emprunts effectués par les caisses de crédit municipal ne sont donc affectées par aucune restriction puisque n'entrant pas dans le champ d'application de cet article. Toutefois, cette solution pourra s'imposer en opportunité, elle ne s'impose pas en droit.

Le présent article n'a, en définitive, pour effet que de permettre l'usage de la procédure de l'article 52 (premier alinéa) dans le cas particulier des caisses de crédit municipal alors qu'elles étaient exclues jusqu'à présent de son champ d'application par l'évocation des

seules personnes physiques, actionnaires ou sociétaires des établissements de crédit.

La portée de cette assimilation est toutefois importante : elle fait de la commune-siège de la caisse un membre de la communauté financière et bancaire redevable du respect d'une certaine déontologie et garante de la bonne santé de sa caisse. La procédure prévue au premier alinéa de l'article 52 de la loi bancaire est très souple : elle permet au gouverneur de la Banque de France d'intervenir souvent très en amont pour interpeller les actionnaires ou les sociétaires sur l'état de santé de leur établissement. La démarche est orale et est fréquemment utilisée : il n'est pas rare que tel responsable se fasse rappeler à l'ordre.

Une personne qui n'accepterait pas de déférer à une telle invitation serait toutefois très vite "*persona non grata*" dans le milieu bancaire, le gouverneur de la Banque de France pouvant demander publiquement à la commune la rédaction d'une "lettre de confort". La mise au ban par les établissements prêteurs peut donc intervenir très vite pour les municipalités qui ne répondraient pas, prouvant ainsi qu'elles ne suivent pas avec assez de soin l'évolution financière de leur caisse.

- 0 -

Votre Commission a donc souhaité, au terme de cette mise au point, que la loi ne puisse recéler aucune ambiguïté en matière de responsabilité des communes.

Elle vous propose donc, dans un premier amendement, une nouvelle rédaction de l'alinéa qui rend applicable la procédure de l'article 52, premier alinéa de la loi bancaire, au cas particulier des caisses de crédit municipal. Elle souhaite que soit ôtée la formule "la commune où la caisse a son siège répond des engagements de cette dernière..." qui ne correspond ni à l'esprit, ni à la lettre de l'article 52. Elle préfère lui substituer les termes mêmes utilisés dans cet article. Le texte qu'elle vous propose assimilerait ainsi de manière encore plus directe la commune-siège à un actionnaire ou à un sociétaire de la caisse.

Il paraît également souhaitable de supprimer l'alinéa introduit dans le présent article par un amendement de la Commission des finances de l'Assemblée nationale qui précise que la commune où la caisse a son siège reste garante des emprunts obligataires émis par cette caisse antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

Les motifs de l'insertion de ce nouvel alinéa sont compréhensibles. Au cours de l'année 1989, en effet, trois milliards de francs d'emprunt ont été levés sur le marché obligataire par différentes caisses de crédit municipal. D'après les renseignements fournis par la Direction du Trésor à votre rapporteur, sur ce total, la moitié a été expressément garantie par les communes-sièges des caisses concernées. Pour l'autre moitié, en revanche (soit 1,5 milliard de francs), les conseils municipaux des communes où se trouvent les caisses concernées n'ont pas expressément apporté leur garantie à l'emprunt. La note relative à cet emprunt a été visée par la Commission des opérations de Bourse (COB) (1) qui a précisé, à cette occasion, le contenu du système de garantie offert par les caisses emprunteuses, soit : un Fonds de garantie ; en seconde ligne : la solidarité de réseau entre les caisses à proportion de leur encours ; enfin, *"en dernière extrémité, si une caisse appelée par l'Union centrale n'était pas en mesure de faire le nécessaire"*, la commune-siège de la caisse sur la base de la responsabilité jurisprudentielle évoquée plus haut et dont on a vu combien sa mise en oeuvre posait de problèmes délicats.

La COB, apprenant la disparition du réseau des caisses de crédit municipal s'est récemment émue de la portée de l'article 1188 du Code civil qui précise que *"le débiteur ne peut plus réclamer le bénéfice du terme lorsque par son fait il a diminué les sûretés qu'il avait données par le contrat à son créancier"*.

Il existerait donc le risque que les prêteurs puissent réclamer leur dû avant le terme normal puisque "les sûretés" ont diminué du fait de la disparition du réseau et celle, corrélative, de son Fonds de garantie.

Votre Commission note toutefois :

- qu'aucun créancier ne pourrait en l'état actuel du droit se porter en justice pour exiger le reversement du prêt accordé. L'article 1188 du Code civil est, en effet, clair : le débiteur doit avoir, de son fait, diminué les sûretés. Or, la responsabilité en droit de la disparition du réseau n'incombe pas aux caisses mais à la loi.

Il resterait, en outre, à prouver que les garanties de remboursement seront plus faibles après la suppression du réseau.

- que cette disposition pour l'avenir constituera une référence que la place financière ne manquera pas de revendiquer en demandant que ce qui a été accepté pour le passé le soit pour le futur. A défaut, le Gouvernement doit affirmer qu'elle n'emporte pas

obligation pour les villes de garantir à l'avenir l'ensemble des emprunts obligataires des caisses. Sinon, cela serait une disposition très grave remettant en cause la libre administration des collectivités locales.

Cet amendement paraît donc inutile sur le fond et dangereux sur la forme. Il vous est ainsi proposé de le supprimer.

#### **4. L'information de la municipalité-siège sur les activités de sa caisse**

L'Assemblée nationale a souhaité que le conseil municipal soit tenu informé de la situation de la caisse ainsi que de certains actes de disposition qu'elle souhaiterait réaliser. Votre Commission estime, pour sa part, que ce choix est tout à fait conforme à l'idée qu'elle se fait des buts que doit poursuivre la loi : responsabiliser les communes et les amener à maîtriser les évolutions de leurs caisses.

Dans l'amendement qu'elle vous propose, votre Commission a voulu reprendre les principes affirmés par nos collègues députés tout en les précisant et en en fixant certaines modalités pratiques :

- il n'est sans doute pas inutile de rappeler dans la loi les obligations découlant de l'exercice de la tutelle administrative relatives à la transmission de tous les documents budgétaires adoptés par l'établissement public à la commune de rattachement. Ces dispositions ne figurent actuellement qu'au niveau du décret.

- l'idée d'un rapport annuel présenté par le maire, président du conseil d'administration de la caisse, devant le conseil municipal est une excellente idée : votre Commission souhaite toutefois préciser l'objet de ce rapport en ajoutant à la situation financière, qui englobe les résultats, un exposé sur l'activité et les perspectives en la matière.

Il paraît également tout à fait utile que le conseil municipal ne puisse se prononcer sur le budget primitif de la commune qu'au vu de ce rapport dont le contenu peut être déterminant, notamment en matière de choix de garantie d'emprunt. Votre Commission vous propose simplement d'en aménager les règles de publicité en prévoyant qu'il sera présenté par le maire devant le conseil municipal, selon une forme laissée à sa convenance au cours de la séance qui précède celle où doit être adopté le budget primitif. Le délai ainsi ménagé est nécessité par l'impossibilité matérielle

d'assurer au cours d'une même séance la lecture d'un rapport et la présentation et le vote du budget d'une grande ville.

- enfin, votre Commission approuve l'idée d'une information préalable du conseil municipal sur les projets de création de filiales ou de cessions d'actifs. Elle estime toutefois souhaitable d'en élargir les contours. Aussi, vous propose-t-elle de mentionner dans la loi tous les actes qui engagent l'orientation générale ou les conditions de fonctionnement de l'établissement : tout projet tendant à modifier le champ de l'activité bancaire de la caisse ainsi que tout acte de disposition sur son patrimoine devront faire l'objet d'une information préalable au conseil municipal par le maire qui devra, en outre, préciser les motifs de ces mutations. Un décret en Conseil d'Etat fixera toutefois les seuils en-dessous desquels les cessions ou apports n'auront pas à être déclarés ainsi que les catégories d'actes susceptibles de faire l'objet de cette information préalable, dans le respect des principes rappelés ci-dessus.

Précisons, en outre, qu'en vertu des dispositions de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, les observations définitives formulées par la Chambre régionale des comptes sur la gestion d'une caisse de crédit municipal sont communiquées par le maire au conseil municipal dès sa plus proche réunion.

- 0 -

En conclusion, votre Commission n'a pas souhaité maintenir l'amendement introduit en première lecture à l'Assemblée nationale dans le présent article dont l'objet est de permettre aux caisses de crédit municipal de créer des organismes communs chargés d'exercer des missions qu'elles leur confient, en conformité avec les dispositions du décret du 20 mai 1955. Si elle en approuve entièrement l'esprit, elle note toutefois que ce texte n'a pas sa place dans l'article 2 relatif aux relations entre les municipalités et leurs caisses mais bien plutôt dans l'article premier qui fixe le statut et les missions des caisses de crédit municipal.

En outre, le présent amendement introduit une redondance au sein de la loi : un autre amendement, inséré à l'article premier, avait un objet identique (1). La seule différence de fond tiendrait dans le caractère trop restrictif du mot "filiale" comparé au mot "organisme" proposé dans le présent amendement. Votre Commission vous a déjà proposé, dans le cadre de l'examen de l'article

1. "Elles peuvent créer, seules ou conjointement avec d'autres caisses, des filiales, concourant au développement des activités mentionnées aux quatre premiers alinéas du présent article".

premier, un amendement tendant à écarter une rédaction ambiguë dont on pouvait penser qu'elle préjugait du statut juridique des structurés que les caisses souhaiteraient créer pour développer leurs activités annexes. Elle note, ensuite, que l'utilisation du mot "organisme" pourrait encourir le même reproche que l'utilisation du mot "filiale" : le premier, en effet, semble exclure les sociétés commerciales que l'on ne peut faire rentrer sous le terme générique "d'organismes".

De surcroît, la rédaction retenue à l'article premier explicite de manière plus claire que ne le fait ce second amendement les limites à l'intérieur desquelles les caisses peuvent extérioriser les services qu'elles souhaitent créer pour alléger leur prix de revient global (1).

**Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter cinq amendements au présent article.**

1. Voir *commentaire sous l'article premier.*

## ARTICLE 3

### Dispositions diverses

**Commentaire :** Les quatre premiers paragraphes du présent article portent suppression et actualisation de dispositions devenues obsolètes ou inadaptées. Le paragraphe V prévoit la suppression et l'entrée en liquidation de l'Union centrale des caisses de crédit municipal. Enfin, le paragraphe VI soumet les directeurs des caisses de crédit municipal au statut de la fonction publique territoriale.

#### 1. Un dispositif d'actualisation d'une portée minime

Le paragraphe I du présent article abroge l'article 38 de la loi n° 54-628 du 11 juin 1954 qui donnait l'autorisation aux caisses de crédit municipal de consentir des prêts aux fonctionnaires et assimilés. A cette date, en effet, les caisses ne pouvaient octroyer de prêt à d'autres personnes physiques. Cette disposition est toutefois devenue inutile, l'habilitation prévue à l'article premier du décret du 20 mai 1955 visant toutes les personnes physiques sans exception.

Il est important de préciser à ce point de l'exposé que cette abrogation n'a pas pour effet d'interdire à l'avenir aux caisses de crédit municipal l'usage du précompte. Celui-ci est aujourd'hui codifié par un protocole d'accord passé entre le directeur de la comptabilité publique et le président de l'Union centrale (1). Il devra donc prochainement être renégocié dans les conditions et sous les limites déjà exposées par votre rapporteur (2).

Le paragraphe II abroge la dernière phrase du premier alinéa de l'article 2 du décret du 20 mai 1955. Celle-ci, rappelant le principe de l'agrément préalable du comité des établissements de crédit pour l'exercice, par les caisses, de leur activité, est désormais incluse dans l'article premier du décret (2).

1. Protocole d'accord du 24 novembre 1988.

2. Voir commentaire sous l'article premier. »

Le paragraphe III abroge les modalités particulières d'adoption des textes réglementaires relatifs notamment aux attributions du conseil d'administration et au régime financier du Crédit municipal de Paris. Celles-ci prévoyaient, en effet, la rédaction préalable d'un rapport conjointement par le ministre de l'Economie et des Finances et celui de l'Intérieur, les règles applicables aux autres caisses étant adoptées sur le rapport du seul ministre de l'Economie et des Finances.

Cette particularité, justifiée par le régime spécifique imposé à la ville de Paris jusqu'en 1977, n'a plus de raison d'être aujourd'hui.

Enfin, le paragraphe IV modifie les termes mais non le contenu de l'article 4 du décret du 20 mai 1955 qui pose le principe de l'attribution du résultat d'activité des caisses "*au développement de leur action charitable*". L'expression évoque assurément des conceptions sociales d'un autre âge. Même si elle n'est pas dénuée d'un certain charme, la pertinence de son inscription dans un texte de portée juridique est douteuse. En outre, ainsi que le note l'exposé des motifs, le principe de spécialité de l'objet des établissements publics réduit l'emploi d'une telle formule à une tautologie.

Le texte proposé offre donc une traduction juridique plus concrète à l'intention du législateur en prévoyant que les résultats sont affectés "*à la dotation des caisses*".

## **2. La suppression du réseau des caisses de crédit municipal**

Le paragraphe V du présent article met un terme à l'organisation des caisses de crédit municipal en réseau.

Le projet de loi relatif à l'activité et au contrôle des établissements de crédit déposé sur le bureau du Sénat en 1983 ne prévoyait pas à l'origine la mise en place d'un réseau. Lors de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale, le gouvernement avait toutefois rédigé un amendement dont le texte, modifié en cours de discussion, est aujourd'hui celui de l'article 96 de la loi bancaire. Figurant dans les dispositions transitoires, celui-ci dispose que "*les caisses de crédit municipal sont dotées d'un organe central qui prend la forme d'un établissement public soumis aux dispositions de la présente loi*". Il s'agissait alors, selon le ministre de l'Economie et des Finances, M. Delors, de répondre au souhait



exprimé par les caisses de crédit municipal, au cours du débat devant le Parlement, de pouvoir former un réseau "comme les autres".

Le décret n° 84-892 du 8 octobre 1984 portant création de l'Union centrale des caisses de crédit municipal a explicitement assimilé cet établissement aux organes centraux limitativement énumérés par l'article 20 de la loi bancaire (1).

Etablissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de l'économie, l'Union centrale des caisses de crédit municipal est gérée par un conseil d'administration habilité, en vertu de l'article 6 du décret, à délibérer sur les questions relevant de sa compétence en application de l'article 21 de la loi bancaire. Elle est ainsi chargée de veiller à la cohésion du réseau et de s'assurer du bon fonctionnement des établissements qui lui sont affiliés.

La composition du conseil d'administration assure la prédominance des caisses tout en permettant à la tutelle de l'Etat de s'exercer (2).

Très vite toutefois, il est clairement apparu que l'Union centrale des caisses de crédit municipal n'était pas en mesure d'exercer ses missions et de structurer ainsi un réseau cohérent. Votre rapporteur a déjà largement développé ce constat dans la première partie du présent rapport.

Au terme d'une longue crise, le projet de suppression du réseau et de liquidation de l'Union qui vous est soumis rencontre l'assentiment de la majorité des caisses qui ne souhaitent pas la pérennisation d'une fiction juridique qui cause, de surcroît, un tort certain à leur image :

*1. Soit, la caisse nationale de crédit agricole, la chambre syndicale des banques populaires, la confédération nationale du crédit mutuel, la caisse centrale de crédit coopératif, la fédération nationale du crédit mutuel agricole et rural, le centre national des caisses d'épargne et de prévoyance ainsi que la chambre syndicale des sociétés anonymes de crédit immobilier.*

*2. L'Union centrale des caisses de crédit municipal est administrée par un conseil qui comprend :*

*1° Trois membres de droit : le directeur du Trésor ou son représentant, le directeur de la comptabilité publique ou son représentant et le directeur général des collectivités locales ou son représentant.*

*2° Quatre membres élus pour trois ans parmi les présidents et vice-présidents des caisses de crédit municipal par un collège composé de l'ensemble des présidents et vice-présidents de ces caisses.*

*3° Quatre membres élus pour trois ans parmi les directeurs des caisses de crédit municipal par un collège composé de l'ensemble des directeurs de ces caisses.*

*Par ailleurs, les décisions budgétaires et les délibérations relatives au patrimoine immobilier sont soumises à la tutelle du ministre de l'Economie.*

• le premier alinéa du présent paragraphe, portant abrogation de l'article 96 de la loi bancaire, supprime le principe de l'organisation des caisses de crédit municipal en un réseau unique fédéré par un organe central.

• le second alinéa, tirant les conséquences du premier, pose le principe de la liquidation de l'Union centrale des caisses de crédit municipal, structure juridique qui exerçait jusqu'à présent les missions dévolues à l'organe central. La loi renvoie logiquement à un décret en Conseil d'Etat la fixation des conditions dans lesquelles il sera procédé à la liquidation.

• Toutefois, le troisième alinéa, instituant un cadre à cette opération, impose au pouvoir réglementaire la mise en oeuvre de la règle du transfert du reliquat de liquidation de l'Union centrale aux caisses de crédit municipal en proportion du montant des cotisations qu'elles lui ont versé depuis la création du réseau.

L'article 9 du décret n° 84-892 du 8 octobre 1984 portant création de l'Union centrale des caisses de crédit municipal précise, en effet, que les ressources de l'établissement comprennent :

*"Les cotisations versées par les caisses de crédit municipal ;*

*Les subventions, avances, fonds de concours attribués par l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics ainsi que par toutes autres personnes publiques ou privées ;*

*Le produit de la gestion des biens de son patrimoine ;*

*Les dons et legs ;*

*La rémunération des prestations de services qui pourraient être rendues à des personnes ou organismes publics ou privés et, d'une manière générale, toutes autres recettes provenant de l'exercice de ses activités".*

Pour l'essentiel, toutefois, l'Union centrale a recouru aux cotisations versées par les caisses de crédit municipal, complétant ses revenus par les produits tirés de la gestion des biens de son patrimoine (1). Le principe retenu par le projet de loi n'est donc pas

1. La répartition entre les 21 établissements de la contribution des caisses au budget de l'Union centrale est déterminée par l'importance relative de leurs bilans respectifs. En revanche, les cotisations versées au fonds de garantie des caisses de crédit municipal géré par l'organe central sont fonction, pour leur importance, de l'activité de crédit des établissements. Elles représentent, en effet, 0,10 % au minimum de leur encours de prêts en capital, constaté au 31 décembre de l'exercice précédent, à l'exclusion des prêts assortis d'une sûreté réelle et des prêts bénéficiant d'une garantie d'une collectivité publique ou consentis sur fonds publics affectés.

contestable. L'imputation réelle du financement de l'organe central justifie la dérogation apportée dans le cas présent à la règle de droit régulièrement appliquée selon laquelle, en cas de liquidation d'un établissement public, l'actif net de celui-ci revient à la collectivité de tutelle.

- 0 -

Au terme de ce processus, les caisses de crédit municipal n'en seront pas moins tenues d'adhérer à un organisme professionnel en application des dispositions de l'article 23 de la loi bancaire (1). Le législateur a ainsi fixé un principe mais il n'en a pas défini les modalités d'application. Dans le silence de la loi, il apparaît toutefois :

- que les statuts de l'Association française des établissements de crédit (AFEC) doivent viser ces organismes parmi leurs membres affiliés pour que ceux-ci aient la qualité d'organismes professionnels au sens de la loi bancaire ;

- que les établissements de crédit adhèrent à un organisme professionnel dans la mesure où les statuts de ce dernier le leur permettent.

M. Raymond Douyère, rapporteur du présent projet de loi devant l'Assemblée nationale, a, à juste titre, rappelé au cours du débat de première lecture, que dans un souci de parallélisme il était inopportun de préciser dans la loi que la Conférence permanente des caisses de crédit municipal aurait vocation dorénavant à représenter l'ensemble des caisses auprès de l'AFEC. Il a aussi indiqué, à l'appui de son propos, que la loi bancaire n'avait pas prévu que l'adhésion des banques à l'AFEC devait se faire par l'intermédiaire de l'Association Française des Banques (AFB).

Il a enfin donné l'assurance que le ministre de l'Economie et des Finances, qui dispose du pouvoir d'approbation sur les statuts de l'AFEC, veillerait à ce que ceux-ci continuent de viser la Conférence permanente en tant qu'adhérente. Dont acte.

Aujourd'hui, seules deux caisses de crédit municipal, Paris et Strasbourg, ne sont pas membres de la Conférence permanente. Aux termes de la loi bancaire et du présent projet de loi, elles n'ont pas l'obligation d'adhérer à cet organisme. Dans le cas toutefois où elles souhaiteraient persister dans leur attitude, il reste

1. Article 23 (loi bancaire) : " Tout établissement de crédit est tenu d'adhérer à un organisme professionnel ou à un organe central affilié à l'association française des établissements de crédit. "

à savoir quel autre organisme affilié à l'AFEC dispose de statuts permettant leur adhésion éventuelle.

### **3. L'application du statut de la fonction publique territoriale aux directeurs des caisses de crédit municipal**

Le décret n° 81-389 du 24 avril 1981 relatif au statut du personnel des caisses de crédit municipal, à l'exception de celle de Paris (article premier), fixait les différents cadres d'emplois, le recrutement, la rémunération, la formation, la discipline et les positions des agents en fonction dans ces établissements. Malgré certaines ambiguïtés lexicales, ce statut ne faisait pas application du principe de la distinction du grade et de l'emploi. Il ne créait pas de corps ou de cadres d'emploi garantissant un déroulement linéaire de sa carrière à l'agent.

Par la suite, la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, modifiée par la loi du 13 juillet 1987, a intégré le personnel des caisses de crédit municipal, à l'exception du directeur et de l'agent comptable, dans la fonction publique territoriale. Le paragraphe VI du présent article met un terme à la situation dérogatoire des directeurs de caisses de crédit municipal en supprimant l'exclusion qui les frappait. En revanche, l'agent comptable garde, conformément à un principe général de l'administration française, la qualité de comptable public de l'Etat relevant de l'autorité du ministre des Finances.

Parallèlement, l'application du statut de la fonction publique territoriale aux directeurs des caisses de crédit municipal reste sans effet sur le régime dérogatoire sous lequel est placée la caisse de Paris.

L'article 118 de la loi du 26 janvier 1984 précise, en effet, que la commune et le département de Paris, ainsi que leurs établissements publics, dont la Caisse de crédit municipal, disposent de fonctionnaires qui continuent d'être organisés en corps. Ainsi, le corps des administrateurs de la Ville de Paris a-t-il d'ores et déjà vocation à fournir des fonctionnaires aptes à occuper l'emploi de directeur de la caisse. Cette fonction toutefois est aujourd'hui assumée par un fonctionnaire international en détachement.

Le même article dispose également que les personnels des administrations parisiennes sont soumis à un statut dérogatoire de celui de la fonction publique territoriale fixé par décret en Conseil

d'Etat. Toutefois, le décret n° 88-435 du 25 avril 1988 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes, qui assimilait sur la plupart des points les fonctionnaires parisiens à des fonctionnaires de l'Etat, vient d'être annulé par le Conseil d'Etat (1). Il n'appartient pas au présent projet de loi, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale avant cet arrêt d'annulation, d'apporter une solution à la situation ainsi créée, mais celle-ci, caractérisée par le vide juridique qui entoure le statut des fonctionnaires de la Caisse de crédit municipal de Paris, méritait d'être rappelée.

Votre rapporteur rappelle toutefois que le personnel des caisses de crédit municipal est actuellement constitué au sein du réseau de 56 % seulement de fonctionnaires territoriaux, les autres (soit 44 %) étant sous contrat à durée déterminée. A Paris, le poids relatif des agents contractuels atteint même 85 % (2).

A titre de comparaison, la proportion des contractuels au sein des emplois de la fonction publique d'Etat est d'environ 5 % et de 30 % à peu près pour les emplois de la fonction publique territoriale. Ce climat très particulier résulte du caractère assurément hybride des caisses de crédit municipal : établissements publics placés sous tutelle des communes-sièges, elles sont également établissements de crédit au sens que donne à ce terme la loi bancaire. Ce constat chiffré démontre, s'il en était encore besoin, qu'elles sont déjà devenues, pour la plupart, pour le moins des établissements publics industriels et commerciaux en dépit de leur qualification réglementaire.

Fallait-il donc, eu égard à cette situation duale, prévoir l'intégration des directeurs de caisses de crédit municipal dans la fonction publique territoriale au risque d'alourdir la gestion d'établissements déjà aux prises avec de très importantes difficultés ? Au-delà, un fonctionnaire est-il apte à exercer le métier de banquier ?

Cette question consiste, en fait, à poser celle de l'adaptation du statut juridique de l'établissement public à l'activité d'établissement de crédit. Il reviendra, dans le cadre du présent projet de loi, aux municipalités responsables de porter seules une appréciation sur l'éventuelle adéquation de l'instrument à son objet. Dans la mesure toutefois où elles décideraient de maintenir en place un établissement public, celui-ci eût-il un caractère industriel et commercial, la jurisprudence administrative soumet, avec constance,

1. Conseil d'Etat, 12 février 1992, Fédération intercommunale CFDT et Union syndicale CGT des fonctionnaires et salariés des services publics territoriaux de Paris.

2. Constat qui limite la portée négative de l'annulation contentieuse mentionnée ci-dessus.

à un régime de droit public les relations entre cet établissement et celui qui exerce en son sein les plus hautes fonctions de direction. De surcroît, la nomination du directeur par le maire pouvait avoir pour traduction logique sur le plan du droit statutaire l'intégration du premier dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale.

En outre, les directeurs des caisses de crédit municipal évoluent aujourd'hui dans un paysage statutaire fragmenté, voire incohérent et surtout incomplet. Actuellement, en effet, outre le cas particulier de Paris, trois situations différentes se retrouvent : une partie est sous statut de la fonction publique d'Etat et en service détaché des services extérieurs du Trésor ; il s'agit donc de comptables publics. D'autres directeurs, en proportion à peu près identique, sont détachés de la fonction publique territoriale. Un tiers, enfin, restent en principe couverts par le statut du 24 avril 1981. L'anarchie la plus complète caractérise leur situation statutaire :

- l'exclusion expresse de la fonction publique territoriale prononcée par l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984 ne valait pas intégration dans la fonction publique de l'Etat. En aucune façon, en effet, le champ d'application du titre II du statut des fonctionnaires n'a été étendu, ces dernières années, aux directeurs des caisses de crédit municipal. Seul le titre premier du statut général fixant les principes fondamentaux applicables à tous les fonctionnaires les concerne puisqu'ils n'en sont pas expressément exclus par l'article premier. Cette situation d'attente, ambiguë, ne pouvait assurément plus durer.

- l'abrogation de pans entiers du décret du 24 avril 1981 a mis à mal nombre des garanties statutaires dont bénéficiaient les directeurs. En effet, plusieurs décrets pris en application de la loi du 26 janvier 1984 ont tiré les conséquences de l'intégration des agents des caisses dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale et supprimé celles des dispositions du décret qui étaient contraires à la loi alors même que les articles abrogés avaient vocation à s'appliquer à tous les personnels des caisses, y compris donc à leurs directeurs. Ceux-ci ne sont ainsi plus aujourd'hui soumis à aucun régime en matière de discipline ; le régime des positions a également été entièrement abrogé sauf pour ce qui touche à l'activité.

Parallèlement à cette remise en ordre souhaitable dont les effets pourraient se révéler très vite contraignants, le cabinet du secrétaire d'Etat aux collectivités locales, Monsieur Sueur, s'est engagé auprès de votre rapporteur à permettre l'usage des dispositions de la loi du 26 janvier 1984 qui confèrent la plus grande souplesse à la gestion des personnels dirigeants des différentes administrations territoriales. En particulier, l'avant-projet de décret prévoit l'applicabilité partielle de l'article 47 du statut de la

**fonction publique territoriale** pour la fixation des règles de recrutement des directeurs de caisses de crédit municipal. Ce texte pose, en effet, le principe selon lequel, par dérogation aux dispositions qui imposent le recrutement des personnes employées par les collectivités locales au sein de la fonction publique territoriale, certains emplois fonctionnels peuvent être pourvus par la voie du **recrutement direct**. Sont notamment concernés les emplois de directeur des établissements publics *"dont les caractéristiques et l'importance le justifient"*.

Le décret n° 88-545 du 6 mai 1988 qui fixe la liste de ces établissements publics serait donc complété afin d'y inclure celles des caisses de crédit municipal qui seront habilitées par leur agrément à exercer les activités de prêt aux personnes physiques et aux personnes morales. Le recrutement direct ne serait donc pas possible pour les caisses qui recentreraient leur activité sur le bloc minimal de compétence qui leur est reconnu par l'article premier du décret de 1955 dans sa rédaction issue du présent projet de loi. Ce partage, qui recouvre approximativement celui entre l'établissement public administratif et l'établissement public industriel et commercial, paraît logique.

Ces dispositions devraient permettre de satisfaire les exigences, par ailleurs, prévues par la loi bancaire de 1984 en son article 15 (quatrième alinéa) qui établissent que le comité des établissements de crédit peut refuser son agrément à un établissement de crédit si les personnels dirigeants ne possèdent pas *"l'honorabilité nécessaire et l'expérience adéquate à leur fonction"*. Elles sont imposées par le caractère hybride des caisses et devraient permettre d'assurer un recrutement de qualité, indispensable aux besoins de bonne gestion des caisses tout en permettant la mise en place d'un système comparable à celui qui existe dans les autres établissements publics locaux.

Votre rapporteur note, pour conclure, que la portée du paragraphe VI du présent article impose d'en transférer le contenu au début de l'article 4. Le premier alinéa de cet article, en effet, tire les conséquences de dispositions ci-dessus commentées.

**Décision de la Commission :** Votre Commission vous propose d'adopter le présent article sous réserve du vote d'un amendement tendant à supprimer le paragraphe VI afin d'en permettre le transfert de l'article 3 à l'article 4.

## **ARTICLE 4**

### **Dispositions transitoires relatives aux directeurs des caisses**

**Commentaire : Le présent article précise les effets de la loi sur le maintien dans leurs fonctions des directeurs en place.**

**En outre, tirant les conséquences de l'application aux directeurs de caisses des dispositions de la loi du 26 janvier 1984, il renvoie à un décret en Conseil d'Etat la définition des conditions dans lesquelles ceux qui sont soumis au statut de 1981 sont intégrés dans les cadres d'emplois existants de la fonction publique territoriale.**

**Enfin, il vise à permettre le remplacement par le maire des directeurs en place à la date d'entrée en vigueur de la loi et donc nommés à leur poste par le ministre de l'Economie et des Finances.**

#### **1. Une précision d'ordre**

Les dispositions du second alinéa du présent article ont surtout une valeur explicative, mais sont, au sens de votre rapporteur, dénuées de portée juridique réelle. La réécriture à laquelle s'est livré le Gouvernement, au cours du débat de première lecture à l'Assemblée nationale, ne modifie pas ce constat.

La loi ne disposant que pour l'avenir -sauf mesure rétroactive qu'elle contiendrait-, il ne paraît, en effet, pas utile de préciser qu'un acte pris au terme d'une procédure qu'elle a modifiée reste en vigueur. En d'autres termes, les décrets pris par le ministre de l'Economie et des Finances pour la nomination des directeurs de caisses à la date de la présente loi ne seront pas entachés de nullité ou même simplement annulés par les dispositions du troisième alinéa de l'article 2 du décret du 20 mai 1955 tel qu'il résulte de l'article 2 du présent projet de loi.

En revanche, la théorie jurisprudentielle du parallélisme des formes en matière de prise de décision administrative devrait trouver à s'appliquer dès l'entrée en vigueur de la loi. En effet, à compter de sa publication au journal officiel, le maire, autorité compétente pour nommer le directeur de sa caisse de crédit municipal,



pourra également mettre fin à ses fonctions<sup>(1)</sup>. Il lui faudra toutefois attendre la parution des décrets d'application fixant notamment les modalités nouvelles de recrutement des directeurs avant de pouvoir procéder à une nouvelle nomination.

En outre, le décret d'application associé au projet de loi prévoit le renouvellement des conseils d'administration des caisses au plus tard trois mois à compter de la publication dudit décret, fixant ainsi un délai minimal avant un éventuel changement et permettant la mise en oeuvre souhaitable d'une transition souple.

## **2. Les conditions d'accès des directeurs aux cadres d'emplois existants de la fonction publique territoriale et les questions qu'elles soulèvent**

Le premier alinéa du présent article renvoie à un décret pris en Conseil d'Etat la fixation des règles aménageant le passage du statut de 1981 au statut de la fonction publique territoriale pour les directeurs concernés (2). A titre liminaire, votre rapporteur remarque le caractère illogique de l'économie du présent projet de loi : il ne paraît, en effet, pas opportun de disjoindre cet alinéa du texte du paragraphe VI de l'article 3 dont il tire, en partie, les conséquences.

Il convient, également, de noter que tous les directeurs placés sous le statut de 1981 à la date d'entrée en vigueur de la future loi ont vocation à être intégrés dans la fonction publique territoriale. Ce droit et les conséquences qu'il emporte (3) leur sont acquis quelle que soit la décision que prendra la municipalité, y compris donc si le maire décide d'emblée de décharger le directeur de ses fonctions, voire si la commune décide de fermer l'activité de prêt sur gage et de céder le reste du bilan à un repreneur.

Au-delà, le décret dont il est fait mention aura une portée non négligeable et son contenu entraîne d'ores et déjà des interrogations. Il renvoie lui-même, en outre, à d'autres textes réglementaires dont le projet de loi n'évoque pas la nécessité mais qui, pourtant, devront être pris. Là encore, les solutions qu'ils proposeront ne seront pas indifférentes.

- L'annonce d'un décret fixant les conditions d'intégration des directeurs sous statut caisses de crédit municipal dans la fonction publique territoriale suggère l'intervention d'un texte organisant

1. Sur ce sujet, toutefois, voir *infra*, sous le point 3.

2. Selon les renseignements fournis à votre rapporteur, sept directeurs de caisses de Crédit municipal relèvent aujourd'hui du statut fixé par le décret du 24 avril 1981.

3. Voir *infra*, sous le point 3.

l'accès à l'emploi de directeur pour les fonctionnaires issus de cette même fonction publique territoriale, ainsi que le déroulement de leur carrière. L'avant-projet de décret présenté à votre rapporteur est, pour l'instant, silencieux sur ces points. Il ressort toutefois de la lecture du présent alinéa que deux cadres d'emplois au moins, parmi ceux déjà constitués (1), auront vocation à fournir des fonctionnaires aptes à occuper l'emploi de directeur d'une caisse de crédit municipal. Celui-ci ne peut être, en tout état de cause, occupé que par un fonctionnaire de catégorie A.

D'après les renseignements obtenus, ces deux cadres seraient choisis dans la filière administrative. Ce devrait être, en toute logique, celui des administrateurs territoriaux et celui des attachés territoriaux, soit les deux cadres les plus élevés dans la hiérarchie de la fonction publique territoriale, correspondant aux corps des administrateurs civils et des attachés de préfecture.

- Il reste ensuite à préciser ce que seront les règles de répartition et l'adéquation entre les cadres d'emplois et les caisses. Actuellement, le système repose sur une double distinction : d'une part, les caisses sont classées en quatre catégories (A, B, C et D) en fonction du montant de leur bilan. D'autre part, l'arrêté du 12 octobre 1989 relatif aux conditions d'aptitude exigées des candidats au poste de directeur de caisse de crédit municipal a partiellement réglementé l'accès aux emplois de directeur en appliquant un critère tiré, là aussi, du montant du bilan de la caisse. En particulier, parmi les fonctionnaires détachés de la fonction publique d'Etat ou de la fonction publique territoriale, seules peuvent être nommées directeur d'une caisse de Crédit municipal dont le total de bilan est supérieur à 400 millions de francs les personnes classées dans un corps ou un cadre d'emplois de catégorie A. En-dessous de ce seuil, il est nécessaire d'appartenir à un corps ou à un cadre d'emplois de catégories A ou B.

Les directeurs relevant du statut de 1981 ne se voient, en revanche, opposer aucune obligation d'ancienneté ou d'appartenance à un échelon (2) pour l'accès à la gestion de l'une quelconque des quatre catégories de caisses.

Outre la fragmentation du grade de directeur consécutive à la répartition des directeurs en fonction entre deux cadres d'emploi de la fonction publique territoriale, la direction du Trésor a annoncé son intention de modifier le critère de distinction entre les différentes

1. Il est, en effet, question d'intégration "dans des cadres d'emplois existants de la fonction publique territoriale".

2. L'article 2 de l'arrêté du 24 avril 1981 relatif aux fonctions et conditions de recrutement et avancement des directeurs de caisse de crédit municipal précise : "L'emploi de directeur de caisse de crédit municipal comporte huit échelons".

caisses de Crédit municipal. Dans la logique du projet de loi, la notion de seuil défini en montant du bilan s'effacerait devant celle de contenu de l'activité de la Caisse. Ce passage, sans doute souhaitable, d'un critère quantitatif à un critère qualitatif ne devrait pas bouleverser dans l'immédiat la classification actuelle. Ajouté à la mise en place d'une répartition des directeurs en deux cadres distincts, il pourrait toutefois avoir un effet non négligeable sur la situation hiérarchique du personnel dirigeant sous statut de 1981. En effet, il est vraisemblable que seuls pourront accéder à des fonctions de direction au sein d'établissements qui continueraient d'exercer toutes les opérations de banque des administrateurs territoriaux ; en revanche, les établissements restreignant leur activité au seul prêt sur gage ne devraient être dirigés que par des attachés.

Compte tenu des règles de classement en vigueur aujourd'hui, on ne peut donc exclure qu'un directeur parvenu en haut de son échelle administrative soit intégré dans la fonction publique territoriale dans le cadre des attachés alors qu'un autre, placé en bas de cette échelle, soit directement affecté au cadre des administrateurs territoriaux. Il importe donc de savoir si le décret prévu par le présent article apportera à cette situation une solution satisfaisante pour tous.

- Parallèlement à ce problème et partiellement relié à lui, se posera la question d'un reclassement indiciaire satisfaisant des directeurs placés aujourd'hui sous le statut défini par le décret de 1981.

La direction des collectivités locales, contactée par votre rapporteur, estime généralement qu'elle n'aura pas de réelle difficulté à trouver les cadres d'emplois et les grades aptes à offrir aux directeurs aujourd'hui placés sous statut des caisses un déroulement de carrière à peu près identique, sur le plan indiciaire, à celui qui leur est proposé dans le cadre du décret de 1981 et des arrêtés pris pour son application. La comparaison inévitable avec la fonction publique d'État peut, en revanche, poser à terme des problèmes que tous les élus locaux connaissent bien.

De ce point de vue, la loi du 13 juillet 1987 a abrogé les deux premiers alinéas de l'article 15 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires qui prévoyaient la mise en place d'une grille commune à la fonction publique de l'État et à la fonction publique territoriale pour l'établissement du tableau de classement des corps, des grades et des emplois et qui, tirant les conséquences de ce classement commun, disposaient que les fonctionnaires appartenant à des corps comparables bénéficieraient de rémunérations identiques. Toutefois, l'article 33 de la loi de 1987,

en retrait sur cet acquis initial, a prévu que les fonctionnaires territoriaux qui exercent des fonctions équivalentes à celles de fonctionnaires de l'Etat bénéficient de rémunérations au maximum identiques. Les décrets pris pour l'application de cette disposition ont, en fait, consacré de façon systématique le principe de la parité de traitement entre les fonctionnaires de l'Etat et les fonctionnaires territoriaux qui ont un emploi similaire.

Ce dispositif a été complété par l'article 13 de la loi du 28 novembre 1990 qui précise que l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe les régimes indemnitaires dont bénéficient leurs fonctionnaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat. Le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, pris pour son application, est toutefois partiellement revenu sur ce principe en réduisant, de fait, les possibilités d'alignement sur le régime indemnitaire des corps de la fonction publique d'Etat et en consacrant donc l'existence d'un décalage du revenu entre les deux fonctions. Il appartiendra donc, en définitive, à chaque municipalité concernée et à chaque directeur de caisse de trouver un accord par d'autres voies, telles le recours aux avantages en nature déjà largement pratiqué.

- Enfin, la fragmentation du grade de directeur de caisse de crédit municipal impose de veiller à la **bonne application des dispositions relatives à la promotion interne**. En effet, l'article 39 de la loi sur la fonction publique territoriale dispose qu'en vue de favoriser la promotion interne, les statuts particuliers afférents à chaque cadre d'emplois fixent une proportion de postes susceptibles d'être proposés aux personnels appartenant déjà à l'administration et, par ailleurs, inscrits sur une liste d'aptitude après examen professionnel ou bien inscrits sur une liste d'aptitude après avis de la commission administrative paritaire compétente.

Il importe également d'être tout spécialement attentif à la mise en place de **procédures permettant, le cas échéant, aux directeurs de caisses de crédit municipal ne relevant pas du statut du 24 avril 1981 d'être intégrés en fonction de leurs souhaits au sein des cadres d'emploi de la fonction publique territoriale donnant accès à l'emploi de directeurs**. Dans le silence du présent texte, il paraît utile de rappeler :

. que le Sénat est très attaché au développement de la mobilité entre la fonction publique d'Etat et la fonction publique territoriale, notamment par la voie de l'intégration suivant le principe fixé à l'article 14 du titre I du statut général des fonctionnaires. La mission commune d'information chargée d'étudier le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de

décentralisation, présidée par notre excellent collègue Daniel Hoeffel, s'était notamment prononcée en ce sens (1) ;

que les personnels contractuels doivent pouvoir bénéficier des dispositions du second alinéa du 1° de l'article 36 de la loi portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Celles-ci précisent, en effet, que les statuts particuliers peuvent prévoir que les concours d'accès à des cadres d'emplois, emplois ou corps sont organisés sur titres "lorsque les emplois en cause nécessitent une expérience ou une formation préalable".

En tout état de cause, il paraît donc également souhaitable de prévoir l'adaptation de statuts particuliers des cadres d'emplois concernés aux exigences que vient de souligner votre rapporteur.

### **3. Un dispositif qui précise les modalités de remplacement des directeurs en place à la date d'entrée en vigueur de la loi.**

L'intégration des directeurs des caisses de crédit municipal dans les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale leur permet, en l'absence même de toute référence à celui-ci, de bénéficier du dispositif précisé par les articles 97 et 97 bis de la loi du 26 janvier 1984. Il est, en effet, prévu qu'en cas de perte d'emploi consécutive à la suppression du poste qu'occupe le fonctionnaire, la collectivité ou l'établissement dont il relève lui offre un nouvel emploi correspondant à son grade. A défaut de poste disponible, le fonctionnaire de catégorie A est pris en charge par le Centre national de la fonction publique territoriale qui perçoit à ce titre une contribution, dégressive en fonction de la durée de prise en charge, versée par la collectivité ou l'établissement affilié.

Le troisième alinéa ajouté *in fine* au présent article à la demande du Conseil d'Etat par le Gouvernement, au cours du débat de première lecture à l'Assemblée nationale, complète utilement ce dispositif que l'on pourrait qualifier de plein droit. Le Conseil d'Etat s'est, en effet, inquiété, à juste titre, de la portée, au cas présent, du principe du parallélisme des formes en matière de nomination et de remplacement d'un fonctionnaire. Après l'entrée en vigueur de la loi, les directeurs aujourd'hui en place n'en auront pas moins été nommés par le ministre de l'Economie et des Finances. Dès lors, il existe un doute au regard du principe ci-dessus rappelé sur la validité de

1. Voir le rapport d'information rédigé par la mission commune d'information chargée d'étudier le déroulement et la mise en oeuvre de la politique de décentralisation (Sénat, n°248, deuxième session extraordinaire de 1990-1991, p. 186).

l'arrêté du maire qui viendrait ultérieurement mettre un terme au mandat du directeur.

Il a ainsi paru préférable au Conseil d'Etat que le principe du remplacement par le maire des directeurs en fonction à l'heure actuelle figurât expressément dans la loi afin d'écartier tout risque de contentieux en la matière.

Toutefois, la rédaction proposée n'est pas exempte de critiques. En outre, les réponses faites à son sujet par la Direction générale des collectivités locales ont laissé paraître certaines ambiguïtés.

L'amendement que vous propose votre commission trouve, en effet, son origine dans trois interrogations de fond pour lesquelles elle estime ne pas avoir obtenu de réponse satisfaisante :

- En premier lieu, cet alinéa ajouté *in fine* au présent article semblait avoir pour effet direct de conférer, dès l'étape législative, à l'emploi de directeur d'une caisse de crédit municipal la qualité "*d'emploi fonctionnel*" au sens de l'article 53 de la loi sur la fonction publique territoriale. L'utilisation de la forme verbale "*remplacés*" paraissait, de ce point de vue, dénuée d'ambiguïté. En tout état de cause, l'avant projet de décret pris pour l'application de la future loi prévoyait bien déjà, dans son dernier état connu, qu'il en serait ainsi.

L'article 53 susmentionné aménage les conséquences pour le fonctionnaire territorial occupant un emploi dit fonctionnel du retrait de ses fonctions prononcé par la collectivité ou l'établissement dont il dépend. Au cas où la collectivité ou l'établissement ne peut lui offrir un emploi correspondant à son grade, il peut soit être pris en charge par le Centre national de la fonction publique territoriale dans les conditions prévues aux articles 97 et 97 bis, soit percevoir une indemnité de licenciement. Ces garanties s'appliquent en particulier, depuis l'adoption de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988, aux directeurs et directeurs adjoints d'établissement public dont la liste est fixée par décret (1). Ce faisant, cet article prévoit la possibilité pour la collectivité employeur de mettre effectivement un terme pour de stricts motifs d'opportunité aux fonctions exercées par leurs agents dans certains emplois de responsabilité.

A titre de garantie pour le fonctionnaire, toutefois, la décharge de fonction ne peut intervenir qu'après un délai de six mois suivant soit la nomination du fonctionnaire dans son emploi, soit le

1. Le décret n° 88-546 du 6 mai 1988 fixant la liste des établissements publics mentionnés à l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale serait donc complété afin d'y inclure les textes du crédit municipal.

renouvellement de l'organe délibérant de la collectivité. Ce délai de réflexion parfois qualifié de délai de "répudiation", est destiné à éviter des décisions intempestives.

L'application, au cas présent, de ces dispositions permettrait d'introduire un élément de souplesse supplémentaire - avec la possibilité du recrutement direct - dans la gestion du personnel dirigeant des caisses. **L'article 53 est, en outre, le corollaire indispensable des principes affirmés plus haut de la compétence du maire pour la nomination des directeurs.** Il vient, en quelque sorte, en fixer certaines des modalités pratiques d'application.

Il est toutefois regrettable que le texte proposé ne fasse pas expressément référence à l'article 53 mais seulement à l'article 97 qui ne vise que les situations de suppressions d'emplois et qui sont d'application automatique dès lors que les directeurs sont intégrés dans la fonction publique territoriale. En outre, interrogée par votre rapporteur à plusieurs reprises à ce sujet, la Direction générale des collectivités locales n'a fait qu'accroître le doute sur les garanties relatives à la qualité d'emploi fonctionnel qui pourrait être donnée à l'emploi de directeur d'une caisse : **cette solution n'apparaît plus, au jour du débat, comme la plus sûre.**

Aussi, dans l'amendement qu'elle vous propose, votre Commission a-t-elle souhaité remédier à ces silences et à ces incohérences au sujet desquels elle estime nécessaire que le ministre apporte des éclaircissements. **Elle voudrait notamment avoir de celui-ci l'engagement ferme que l'emploi de directeur de caisse sera considéré comme un emploi fonctionnel.**

Afin même de donner plus de solennité à sa demande, elle a étendu l'application des principes de l'article 53 à l'ensemble des directeurs "présents et à venir" en prévoyant une rédaction de portée générale qui ne traite plus seulement le "stock" mais également les "flux" futurs. Elle est toutefois bien consciente que la décision d'inscrire l'emploi de directeur d'une caisse de crédit municipal dans la liste des emplois fonctionnels relève du décret. Votre commission n'en sera que plus attentive à la réponse du ministre à ce sujet.

- Ensuite, la première partie du troisième alinéa étend à la commune-siège de la caisse de crédit municipal l'obligation de reclasser le directeur remercié dans un emploi correspondant à son grade. Il s'agit d'écarter une lecture trop restrictive des articles 53 et 97 de la loi du 26 janvier 1984 qui pourrait laisser penser que seul l'établissement public caisse de crédit municipal a le devoir d'offrir dans les limites de ses possibilités un nouveau poste au fonctionnaire sans emploi. Une application aussi abrupte du texte se traduirait, en

effet, automatiquement par la prise en charge du directeur par le CNFPT.

La portée pratique de cette disposition paraît toutefois limitée : le passage par le Centre paraît de toute façon la solution la plus vraisemblable dans tous les cas. En outre, la rédaction proposée pourrait laisser penser que les directeurs des caisses de crédit municipal bénéficieront à l'avenir d'un régime gravement dérogatoire dans le cas de perte de leur emploi ou de décharge de fonction. Ainsi, il n'est fait expressément mention, dans l'amendement du Gouvernement, que de la possibilité pour la collectivité où la caisse a son siège de reclasser le directeur dans un emploi correspondant à son grade. La prise en charge éventuelle par le CNFPT en cas d'impossibilité par défaut de poste libre semble ici écartée, rédaction restrictive qui prive de tout effet réel l'invocation du dispositif de l'article 97. Ne s'agit-il là que d'une maladresse ?

Cette signification, si elle était avérée, aurait une portée inquiétante : le présent alinéa pourrait être compris comme créant l'obligation pour la commune de créer un emploi susceptible d'être occupé par l'ancien directeur de sa caisse de crédit au cas où aucun poste correspondant à son grade ne serait libre. Une telle solution serait irrecevable aux yeux de votre rapporteur.

En conséquence, dans l'amendement qu'elle vous propose, votre Commission a estimé qu'il était préférable d'apporter un tempérament à une rédaction revêtue d'une certaine ambiguïté (1).

- La portée de la précision apportée *in fine*, dans sa deuxième partie, par le troisième alinéa ajouté au présent article mériterait également d'être précisée. Il serait ainsi mis automatiquement fin au détachement des directeurs relevant de la fonction publique de l'Etat dès lors qu'ils seront déchargés de leur fonction par le maire.

L'article 45 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat stipule, en effet, dans son sixième alinéa que : *"le fonctionnaire détaché remis à la disposition de son administration d'origine pour une cause autre qu'une faute commise dans l'exercice de ses fonctions, et qui ne peut être réintégré dans son corps d'origine faute d'emploi vacant, continue d'être rémunéré par l'organisme de détachement jusqu'à sa réintégration dans son administration d'origine"*.

1. Il est proposé d'écrire que le directeur est "reclassé par la commune où la caisse a son siège dans un emploi vacant correspondant à son grade."



Le terme anticipé opposé au détachement d'un fonctionnaire de l'Etat privé de ses fonctions de directeur de caisse pourrait donc apparaître comme une garantie apportée à l'établissement de ne pas avoir à supporter le versement de deux rémunérations au titre du même poste pendant un délai qui peut s'avérer long. Telle est du moins l'interprétation que votre Commission souhaiterait entendre confirmer, en séance publique, par le secrétaire d'Etat aux collectivités locales.

Votre rapporteur vous proposera également une nouvelle rédaction aménageant le dispositif précité relatif aux circonstances en conséquence desquelles il est mis fin au détachement des fonctionnaires de l'Etat dans l'emploi de directeur de caisse afin de prévoir également les cas de dissolution des établissements. Il s'agit d'éviter que les communes, redevables du passif de la caisse après sa liquidation, ne se voient imputer l'obligation prévue à l'article 45 du statut des fonctionnaires de l'Etat.

**Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article sous réserve de l'insertion de deux amendements dont l'un permet le transfert du paragraphe VI de l'article 3 au début de l'article 4 et le second précise la portée du troisième alinéa.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Sous la présidence de **M. Christian Poncelet, président**, la commission a procédé, le mercredi 29 avril 1992, sur le rapport de **M. François Trucy, rapporteur**, à l'examen du présent projet de loi.

**M. François Trucy, rapporteur**, a, tout d'abord, souligné la nécessité d'un nouveau cadre législatif tirant les conséquences de l'incapacité manifestée par les 21 caisses de crédit municipal à se structurer en un réseau cohérent et efficace. Dès lors, a-t-il rappelé, la municipalisation des caisses présentait un caractère inéluctable.

Il a, ensuite, plus longuement insisté sur la spécificité des caisses et leur appartenance incontestable à la sphère de l'économie sociale. Cette situation explique qu'elles aient développé jusqu'à aujourd'hui une "culture proche de celle du service public". **M. François Trucy, rapporteur**, a alors estimé que les caisses de crédit municipal révèlent une double faiblesse : leur assimilation par la loi bancaire à des établissements de crédit a troublé leur image et déstabilisé certaines d'entre elles qui se sont lancées dans l'activité de prêt sans disposer des instruments nécessaires. En outre, la très grande étroitesse de leur surface financière leur impose de solliciter des garanties solides si elles veulent pouvoir assurer leur refinancement dans des conditions normales.

**M. François Trucy, rapporteur**, a, en conséquence, souligné la nécessité pour le texte de loi de mieux mettre en relief les responsabilités nouvelles des municipalités à l'égard de leurs caisses. Les communes doivent, en effet, être conscientes qu'elles seront, à l'avenir, redevables du bon fonctionnement de ces établissements vis-à-vis de la communauté financière. Ce fait leur imposera d'être en mesure de mettre en oeuvre rapidement une stratégie pour leurs caisses.

Il a, à cet égard, souligné l'importance pour les municipalités de procéder à un audit préalable à toute poursuite de l'activité des caisses.

**M. François Trucy, rapporteur**, a ensuite présenté les solutions offertes aux communes concernées par le cadre législatif proposé.

Un large débat auquel ont participé **MM. Roger Chinaud, rapporteur général, Geoffroy de Montalembert et Jacques Oudin** a suivi cet exposé liminaire.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général,** est ensuite intervenu pour souligner l'importance de la composition des conseils d'administration des futurs établissements, souhaitant que l'on fasse appel à des personnes qualifiées pour apprécier le développement de ces nouvelles activités.

Il a estimé que la coopération des établissements existants avec le réseau bancaire qui dispose d'une surface financière adéquate était préférable à la reprise de ces activités par les municipalités, ces dernières ne disposant pas du "savoir faire" nécessaire en la matière.

**M. Christian Poncelet, président,** s'est interrogé sur le caractère attractif de l'emploi de directeur d'une caisse de crédit municipal dès lors que celui-ci sera rétribué selon les règles appliquées à la fonction publique territoriale.

**M. François Trucy, rapporteur,** a précisé qu'il propose à la commission un amendement énumérant les différents choix possibles concernant l'avenir des crédits municipaux afin de laisser aux communes le libre choix de poursuivre ou d'abandonner ces activités. Par ailleurs, il a estimé qu'il était effectivement indispensable de mettre en place des organes de direction dont la composition soit adaptée aux types d'activité.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi.

A l'article premier (statut et compétences des caisses de crédit municipal), elle a, tout d'abord, adopté deux amendements de portée rédactionnelle. Elle a, ensuite, introduit trois précisions touchant les modalités de l'exercice de leur activité par les caisses : elle a ainsi souhaité préciser les catégories juridiques des personnes morales bénéficiaires éventuelles des prêts accordés par les caisses ; elle a, également, prévu l'adjonction d'un alinéa nouveau tendant à exonérer les caisses qui auront développé, à la date d'entrée en vigueur de la loi, une activité de prêt aux personnes physiques, de l'obligation de déposer une demande d'autorisation auprès du comité des établissements de crédit pour la poursuite de cette activité ; elle a, en outre, adopté une nouvelle rédaction du cinquième alinéa de cet article afin de ne pas restreindre le choix des caisses à la seule formule de la société anonyme pour la structure d'accueil des services informatiques communs. Enfin, la commission a adopté un amendement qui tend à supprimer une précision introduite par l'Assemblée nationale sur l'incessibilité de la dénomination "crédit municipal" et dont l'insertion lui a paru inutile.

La commission a adopté l'article premier ainsi modifié.

A l'article 2 (contrôle des caisses et responsabilité des communes), après un large débat au cours duquel sont intervenus MM. Christian Poncelet, président, Roger Chinaud, rapporteur général, Pierre Croze et François Trucy, rapporteur, la commission a adopté un amendement précisant les principes appliqués à la composition des conseils d'administration et fixant les règles générales relatives à leurs compétences. Elle a, par ailleurs, souhaité écarter toutes les formulations qui pouvaient laisser penser que les municipalités-sièges seraient, du fait de la loi, contraintes d'apporter leur garantie aux emprunts contractés par les caisses. Elle a donc adopté deux autres amendements : l'un excluant de la référence prévue par cet article à l'article 52 de la loi bancaire les mots : "la commune où la caisse a son siège répond des engagements de cette dernière..." ; l'autre supprimant un alinéa introduit par l'Assemblée nationale et dont la rédaction suggérerait l'institution par la loi d'une garantie rétroactive des communes sur les engagements des caisses en l'absence pourtant d'une délibération en ce sens des conseils municipaux. Elle a également supprimé un autre alinéa dont la présence au sein de cet article était manifestement injustifiée et qui formait en outre une redondance puisqu'il visait à autoriser les caisses à créer des structures pour la réalisation de tâches communes. La commission a enfin, dans un dernier amendement, complété et précisé les modalités d'application du principe introduit par l'Assemblée nationale de l'information donnée par le maire au conseil municipal sur les activités de la caisse.

L'article 2, ainsi modifié, a été adopté.

A l'article 3 (Dispositions diverses), la commission a adopté un amendement portant suppression du paragraphe VI qui prévoit l'application à l'emploi de directeur d'une caisse de crédit municipal des règles du statut de la fonction publique territoriale.

La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.

A l'article 4 (Dispositions transitoires relatives aux directeurs des caisses), la commission a adopté un premier amendement rétablissant le texte du paragraphe VI de l'article 3 au début de cet article. Elle a adopté un second amendement tendant à préciser que l'emploi de directeur d'une caisse de crédit municipal constitue un emploi fonctionnel au sens du statut de la fonction publique territoriale. La commission a ensuite adopté l'article 4 ainsi modifié.

**M. Roger Chinaud, rapporteur général, s'est interrogé, d'une part, sur la période de transition qui allait s'ouvrir entre l'adoption de cette loi et la mise en place du nouveau dispositif et, d'autre part, sur les conditions de poursuite des refinancements. Il s'est, par ailleurs, étonné que la loi ne prévoie pas l'obtention d'un nouvel agrément alors que les caisses municipales vont à la fois changer de statut et développer de nouvelles activités.**

**A l'issue de cet examen, la commission a adopté l'ensemble du projet de loi n° 292 (Sénat 1991-1992), ainsi amendé, relatif aux caisses de crédit municipal.**

## ANNEXES

### Annexe 1

#### Caisses de CREDIT MUNICIPAL et leurs agences

##### AVIGNON

- . Agence de VALENCE
- . Agence de CARPENTRAS

##### BORDEAUX

- . Agence d'AGEN
- . Agence de PAU
- . Agence de LA ROCHELLE

##### BOULOGNE S/MER

- . Agence d'ARRAS
- . Agence de BÉTHUNE
- . Agence de LENS

##### CALAIS

- . Agence de SAINT-OMER

##### DIJON

- . Agence des Forges
- . Agence d'AUXERRE
- . Agence de BELFORT
- . Agence de BESANÇON
- . Agence de BOURGES
- . Agence de MACON
- . Agence de NEVERS
- . Agence d'ORLÉANS

##### LE HAVRE

- . Agence de CAEN

##### LILLE

- . Agence d'AMIENS
- . Agence de BEAUVAIS
- . Agence de DUNKERQUE
- . Agence de THIONVILLE

##### LIMOGES

##### LYON

- . Agence du Terreaux
- . Agence de Gages
- . Agence d'ANNECY
- . Agence de CLERMONT-FERRAND
- . Agence de GRENOBLE
- . Agence de SAINT-ETIENNE

##### MARSEILLE

- . Agence d'AIX-EN-PROVENCE
- . Agence d'ISTRES

##### NANCY

- . Agence d'EPINAL

##### NANTES

- . Agence de SAINT-BRIEUC
- . Agence de LA ROCHE-SUR-YON
- . Agence du MANS
- . Agence de TOURS

##### NICE

- . Agence de DIGNE
- . Agence de CANNES
- . Agence de MANOSQUE
- . Agence de GAP

##### NIMES

- . Agence de CARCASSONE

- . Agence de MONTPELLIER
- . Agence de PERPIGNAN

##### PARIS

- . Agence d'ANTONY
- . Agence de CHARTRES
- . Agence de CORBEIL
- . Agence de COURBEVOIE
- . Agence de MELUN
- . Agence de SAINT-DENIS
- . Agence de SAINT-GERMAIN-EN-LAYE
- . Agence de VERSAILLES

##### REIMS

- . Agence de SAINT-QUENTIN

##### ROUBAIX

##### ROUEN

##### STRASBOURG

##### TOULON

- . Carsat
- . Centre commercial Mayol
- . Agence d'AJACCIO
- . Agence de BASTIA
- . Agence de LA GARDE
- . Agence d'OLLIOULES
- . Agence de PUGET-SUR-ARGENS

##### TOULOUSE

**Annexe 2**

**Liste des personnes auditionnées par le rapporteur**

- . Monsieur Armand CARDINALE, Directeur de la Caisse de Crédit municipal de Toulon
- . Monsieur Jean-Claude CATELAIN, Secrétaire général par intérim de l'Union centrale des caisses de Crédit municipal
- . Monsieur Gérard GUELTON, Président du conseil d'administration de la Caisse centrale de Crédit municipal- GRIFFIN, Vice-président du conseil d'administration du Crédit municipal de Paris
- . Monsieur Yves-Marie LAULAN, Directeur du Crédit municipal de Paris
- . Monsieur Olivier OZEEL, Directeur des services juridiques de la Conférence permanente des caisses de Crédit municipal
- . Monsieur Bertrand PIENS, ancien Directeur général de la Caisse centrale de Crédit municipal- GRIFFIN
- . Monsieur André ROSSINOT, Député-maire de Nancy, président du conseil d'administration de l'Union centrale des caisses de Crédit municipal, président de la Conférence permanente des caisses de Crédit municipal, président du conseil d'administration de la Caisse de Crédit municipal de Nancy.

## Texte en vigueur

Décret n° 55-622 (article premier)

Les caisses de crédit municipal sont des établissements publics communaux de crédit et d'aide sociale. Elles ont notamment pour mission de combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gages corporels dont elles ont le monopole. Elles peuvent réaliser des opérations de banque et opérations connexes avec les personnes physiques et les établissements régis par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit. Elles peuvent recevoir des fonds des personnes morales, mettre à leur disposition des moyens de paiement et réaliser des opérations connexes avec elles.

Elles peuvent, en outre, en fonction de leurs capacités financières et techniques, étendre leur mission à des opérations de crédits consenties à des personnes morales dont l'activité s'exerce dans le ressort géographique de la caisse et dont l'objet présente un intérêt local.

## Texte du projet de loi

### Article premier

L'article premier du décret n° 55-622 du 20 mai 1955 portant statut des caisses de crédit municipal est ainsi rédigé :

"Art. 1er. Les caisses de crédit municipal sont des établissements publics communaux de crédit et d'aide sociale. Elles ont pour mission de combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gages corporels dont elles ont le monopole. Elles peuvent réaliser des opérations de banque avec les établissements régis par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, recevoir des fonds des personnes physiques et des personnes morales, mettre à la disposition de ces personnes des moyens de paiement et réaliser avec elles des opérations connexes au sens de l'article 5 de la même loi.

Elles exercent leur activité après avoir obtenu l'agrément du comité des établissements de crédit. Cet agrément peut prévoir, en fonction des capacités techniques et financières de la caisse, que celle-ci est, en outre, habilitée à exercer les activités suivantes ou l'une d'entre elles :

## Texte adopté par l'Assemblée nationale

### Article premier

(Alinéa sans modification)

"Article premier. Les caisses...

...loi .

(Alinéa sans modification)

## Propositions de la commission

### Article premier

(Alinéa sans modification)

"Article premier. Les caisses...

...Elles ont *notamment* pour mission...

...réaliser *toutes* opérations avec les établissements...

...loi .

(Alinéa sans modification)



## Texte en vigueur

Un décret en Conseil d'Etat précise les missions de ces établissements, leurs conditions d'organisation et de fonctionnement, ainsi que les bénéficiaires des opérations de crédit mentionnées à l'alinéa précédent.

## Texte du projet de loi

1° l'octroi de crédits aux personnes physiques :

2° l'octroi de crédits aux personnes morales dont l'objet présente un intérêt social et local, défini par un décret en Conseil d'Etat.

Les caisses de crédit municipal peuvent librement céder les biens, droits et obligations correspondant aux activités autres que le prêt sur gages.

## Texte adopté par l'Assemblée nationale

1° (Sans modification)

2° (Sans modification)

Elles peuvent créer, seules ou conjointement avec d'autres caisses, des filiales concourant au développement des activités mentionnées aux quatre premiers alinéas du présent article.

Les caisses...

... sur gages, à l'exception de la dénomination "Crédit municipal."

## Propositions de la commission

1° (Sans modification)

"2° l'octroi de crédits aux établissements publics locaux et aux associations régies par la loi du premier juillet 1901 relative au contrat d'association dont l'activité s'exerce dans le ressort géographique de la caisse et dont l'objet présente un intérêt social ou culturel.

Toutefois, dans le cas où elles effectuaient à titre habituel, à la date d'entrée en vigueur de la loi n° - du relative aux caisses de crédit municipal des opérations de crédit avec des personnes physiques, les caisses de crédit municipal ne sont pas tenues de demander au comité des établissements de crédit l'autorisation de poursuivre cette activité.

Elles peuvent, seules ou conjointement avec d'autres caisses, détenir des parts sociales ou participer au capital de sociétés ainsi que créer des associations concourant respectivement au développement des activités qu'elles sont habilitées à exercer.

Les caisses...

... sur gages.

**Texte en vigueur**

Décret n° 55-622 (article 2)

Ces établissements sont administrés sous l'autorité d'un directeur responsable assisté d'un conseil d'administration.

**Texte du projet de loi**

Elles peuvent aussi apporter ces biens, droits et obligations à des sociétés anonymes régies par la loi n° 66-573 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales créées à cet effet, dont l'objet est limité aux activités, autres que le prêt sur gages, que peuvent effectuer les caisses de crédit municipal. Elles participent au capital de ces sociétés à concurrence de leurs apports. Lesdites sociétés sont agréées par le comité des établissements de crédit dans les mêmes conditions et limites que celles qui sont prévues aux deux premiers alinéas.

Les participations détenues par les caisses de crédit municipal sont cessibles."

Art. 2

Le deuxième alinéa de l'article 2 du même décret du 20 mai 1955 est remplacé par les dispositions suivantes :

"Les caisses sont administrées par un directeur et un conseil d'administration.

Le directeur est nommé par le maire de la commune. La caisse a son siège, président de droit du conseil d'administration, après avis de ce dernier.

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

Elles peuvent ...

...aux quatre premiers alinéas.

(Alinéa sans modification)

Art. 2

Le deuxième...  
...décret n°55-622 du 20 mai 1955 précité est remplacé par six alinéa ainsi rédigés:

"Les caisses ...  
...directeur, sous le contrôle d'un conseil d'administration.

(Alinéa sans modification)

**Propositions de la commission**

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

Art. 2

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

"Le directeur...

... siège. après avis du conseil d'administration.

**Texte en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Propositions de la commission**

"Le conseil d'administration est composé du maire de la commune siège de l'établissement, président de droit, et, en nombre égal, de membres élus en son sein par le conseil municipal de la commune siège de l'établissement et de membres nommés par le maire de la commune siège de l'établissement en raison de leurs compétences dans le domaine financier ou dans le domaine bancaire.

"Le conseil d'administration définit les orientations générales ainsi que les règles d'organisation de la caisse de crédit municipal et exerce le contrôle permanent de la gestion de l'établissement par le directeur.

"Un décret en Conseil d'Etat fixe les autres domaines de compétence du conseil d'administration ainsi que les catégories d'opérations autres que les actes de gestion courante dont la conclusion est subordonnée à son autorisation préalable.

"Le conseil d'administration veille au respect des réglementations générales de la profession bancaire et des dispositions législatives et réglementaires applicables aux caisses de crédit municipal. A cette fin, il opère les vérifications et les contrôles qu'il juge opportuns et se fait communiquer les documents qu'il estime utile à l'accomplissement de sa mission.

## Texte en vigueur

Loi n°84-46 (article 52)

Lorsqu'il apparaît que la situation d'un établissement de crédit le justifie, le gouverneur de la Banque de France invite les actionnaires ou les sociétaires de cet établissement à fournir à celui-ci le soutien qui lui est nécessaire.

## Texte du projet de loi

La commune où la caisse a son siège répond des engagements de cette dernière dans les conditions fixées pour les actionnaires et les sociétaires à l'alinéa premier de l'article 52 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit."

## Texte adopté par l'Assemblée nationale

(Alinéa sans modification)

*La commune où la caisse a son siège reste garante des emprunts obligataires émis par cette caisse antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° du relative aux caisses de crédit municipal.*

*Dans le but de promouvoir et de réaliser des tâches d'intérêt mutuel, deux ou plusieurs caisses de crédit municipal peuvent créer des organismes communs chargés d'exercer des missions qu'elles leur confient, en conformité avec la loi n° du précitée.*

Le maire tient le conseil municipal, informé de la situation de la caisse de crédit municipal et de ses résultats chaque année, au moment du vote du budget primitif de la ville, par le dépôt d'un rapport. Pour les créations de filiales et pour les projets de cession d'actifs supérieure à un seuil fixé par décret, il informe préalablement le conseil municipal.

## Propositions de la commission.

"La commune où la caisse a son siège est considérée comme l'actionnaire ou le sociétaire unique de l'établissement pour l'application des dispositions du premier alinéa de l'article 52 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit."

(Alinéa supprimé)

(Alinéa supprimé)

"Le budget annuel de la caisse de crédit municipal ainsi que les budgets supplémentaires et le compte financier, après leur adoption par le conseil d'administration, sont transmis pour information au conseil municipal de la commune siège de la caisse.

"Un rapport annuel relatif à l'activité et à la situation financière de la caisse de crédit municipal est présenté par le maire devant le conseil municipal au cours de la séance qui précède celle où doit être adopté le budget primitif de la commune.

## Texte en vigueur

Loi n° 54-628 (article 38)

Les monts-de-piété et caisses de crédit municipal sont autorisés à consentir aux fonctionnaires et assimilés des prêts dans des conditions qui seront fixées par décret pris en la forme d'un règlement d'administration publique.

Décret n° 55-622 (article 2)

Les caisses de crédit municipal sont instituées par décret contresigné par le ministre chargé de l'économie, des finances et du budget et le ministre chargé de l'intérieur et de la décentralisation sur demande du ou des conseils municipaux intéressés. Elles exercent leur activité après avoir obtenu l'agrément du comité des établissements de crédit.

## Texte du projet de loi

Art. 3

I.- Est abrogé l'article 38 de la loi n° 54-628 du 11 juin 1954 portant ouverture et annulation de crédits sur les exercices 1951 et 1952.

II.- Au premier alinéa de l'article 2 du décret du 20 mai 1955 susmentionné, les mots : "Elles exercent leur activité après avoir obtenu l'agrément du comité des établissements de crédit." sont abrogés.

## Texte adopté par l'Assemblée nationale

Art. 3

I.- Est...

...1951 et 1952 (collectif de régularisation).

II.- Au...

...du décret n° 55-622 du 20 mai 1955 précité, les mots...

...sont supprimés.

## Propositions de la commission

"Tout projet tendant à modifier le champ de l'activité bancaire de la caisse de crédit municipal ainsi que les actes de disposition sur son patrimoine dont la liste est fixée par décret en fonction de critères de seuil ou d'importance font l'objet d'une information préalable au conseil municipal par le maire qui en précise les motifs."

Art. 3

I.- (Sans modification)

II.- (Sans modification)

## Texte en vigueur

Décret n° 55-622 (article 3)<sup>17</sup>

Sans préjudice des compétences dévolues au Comité de la réglementation bancaire, l'organisation et le fonctionnement des caisses de crédit municipal et notamment les attributions du conseil d'administration ainsi que le régime financier sont déterminés par règlements d'administration publique pris sur le rapport du ministre des finances et des affaires économiques et, en outre, en ce qui concerne la caisse de crédit municipal de Paris sur rapport du ministre de l'intérieur.

Décret n° 55-622 (article 4)

Ces décrets fixeront également les règles suivant lesquelles les excédents apparaissant en fin d'exercice ainsi que les bonis acquis par prescription après réalisation de gages seront affectés au développement de leur action charitable. Au cas où ces excédents et bonis ne seraient pas intégralement utilisés à cette fin, le reliquat en serait attribué à d'autres organismes d'aide sociale.

Loi n° 84-46 (article 9b)

Les caisses de crédit municipal sont dotées d'un organe central qui prend la forme d'un établissement public soumis aux dispositions de la présente loi.

## Texte du projet de loi

III - A l'article 3 du même décret, les mots : "et, en outre, en ce qui concerne la caisse de crédit municipal de Paris, sur rapport du ministre de l'intérieur" sont abrogés.

IV.- A l'article 4 du même décret, les mots : "au développement de leur action charitable " sont remplacés par les mots : "à la dotation des caisses".

V.- L'article 9b de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit est abrogé.

Il sera procédé, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, à la liquidation de l'établissement public créé en application de l'article 9b de la loi du 24 janvier 1984 susmentionnée, dénommé "Union centrale des caisses de crédit".

## Texte adopté par l'Assemblée nationale

III.- A l'article 3...

supprimés.

IV.- ( Sans modification)

(Alinéa sans modification)

Il sera ...

...de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 précitée, dénommé...  
...de crédit".

## Propositions de la commission

III.- (Sans modification)

IV.- ( Sans modification)

V.- ( Sans modification)

## Texte en vigueur

Loi n° 84-53 (article 2)

Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux personnes qui, régies par le titre Ier du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, ont été nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade de la hiérarchie administrative des communes, des départements, des régions ou des établissements publics en relevant à l'exception des directeurs et des agents comptables des caisses de crédit municipal.

## Texte du projet de loi

L'éventuel reliquat de liquidation de l'établissement est transféré aux caisses de crédit municipal en proportion du montant des cotisations versées à l'Union centrale par chacune des caisses de crédit municipal depuis la création de cette union.

VI.- *Sont abrogés*, au premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale *modifiée*, les mots : " des directeurs et "

Art. 4

Les dispositions du troisième alinéa de l'article 2 du décret du 20 mai 1955, tel qu'il résulte de l'article 2 de la présente loi, n'entraînent pas, par elles-mêmes, cessation des fonctions des directeurs de caisse qui sont en fonction à la date d'entrée en vigueur de ladite loi.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles les directeurs relevant du statut du personnel des caisses de crédit municipal fixé par le décret n° 81-389 du 24 avril 1981 sont intégrés, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, dans des cadres d'emplois existants de la fonction publique territoriale.

## Texte adopté par l'Assemblée nationale

(Alinéa sans modification)

VI.- Au premier ...

...les mots : " des directeurs et " *sont supprimés*.

Art. 4

*Alinéa supprimé*

(Alinéa sans modification)

## Propositions de la commission

VI.- **Supprimé**

Art. 4

*I. Au premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les mots : "des directeurs et" sont supprimés.*

II. Un décret...

...territoriale.

## Texte en vigueur

Loi n° 84-53 (article 53)

Lorsqu'un fonctionnaire territorial occupant un emploi fonctionnel mentionné aux alinéas ci-dessous est déchargé de ses fonctions et que la collectivité ou l'établissement ne peut lui offrir un emploi correspondant à son grade, celui-ci peut demander soit à être pris en charge et reclassé par le Centre national de la fonction publique territoriale dans les conditions prévues aux articles 97 et 97 bis, soit à percevoir une indemnité de licenciement dans les conditions prévues à l'article 98.

Ces dispositions s'appliquent aux emplois :

- de directeur général des services et, lorsque l'emploi est créé, de directeur général adjoint des services des départements et des régions;
- de secrétaire général, secrétaire général adjoint des communes de plus de 5 000 habitants ;
- de directeur général des services techniques ou de directeur des services techniques des communes de plus de 20 000 habitants ;
- de directeur, directeur adjoint d'établissements publics dont la liste est fixée par décret ainsi que de directeur général, directeur général adjoint et directeur de délégation du centre national de la fonction publique territoriale.

## Texte du projet de loi

## Texte adopté par l'Assemblée nationale

Les directeurs de caisse qui sont en fonction à la date d'entrée en vigueur de la présente loi continuent d'exercer leur fonction, sans préjudice des dispositions de l'article 2 du décret n°55-622 du 20 mai 1955 précité.

S'ils sont remplacés par le maire, les directeurs intégrés dans la fonction publique territoriale sont reclassés par la collectivité où la caisse a son siège dans un emploi correspondant à leur grade dans les conditions de l'article 97 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée : si ces directeurs relèvent de la fonction publique de l'Etat, il est mis fin à leur détachement.

## Propositions de la commission

*(Alinéa sans modification)*

*Pour l'application des articles 53, 97 et 98 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, le directeur d'une caisse de crédit municipal déchargé de ses fonctions ou dont l'emploi est supprimé est, le cas échéant, reclassé par la commune où la caisse a son siège dans un emploi vacant correspondant à son grade.*

*Dans le cas où le maire le décharge de ses fonctions ou lorsque la caisse de crédit municipal est dissoute, il est mis fin au détachement du fonctionnaire relevant de la fonction publique de l'Etat qui occupe un emploi de directeur d'une caisse de crédit municipal.*



### Texte en vigueur

Il ne peut être mis fin aux fonctions des agents occupant les emplois mentionnés ci-dessus, sauf s'ils ont été recrutés directement en application de l'article 47, qu'après un délai de six mois suivant soit leur nomination dans l'emploi, soit le renouvellement de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement considéré.

Loi n° 84-53 (article 97)

Un emploi ne peut être supprimé qu'après avis du comité technique paritaire. Si la collectivité ou l'établissement ne peut lui offrir un emploi correspondant à son grade le fonctionnaire de catégorie A est pris en charge par le Centre national de la fonction publique territoriale et le fonctionnaire de catégorie B, sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 12 bis, C ou D par le centre de gestion dans le ressort duquel se trouve la collectivité ou l'établissement.

Loi n° 84-53 (article 98)

Lorsqu'un fonctionnaire territorial occupant un emploi fonctionnel mentionné à l'article 53 est déchargé de ses fonctions et n'est pas reclassé dans sa collectivité ou son établissement, il peut soit demander à être reclassé dans les conditions prévues aux articles 97 et 97 bis soit demander à percevoir une indemnité.

### Texte du projet de loi

### Texte adopté par l'Assemblée nationale

### Propositions de la commission

### Texte en vigueur

Cette indemnité, qui est au moins égale à une année de traitement, est déterminée dans des conditions fixées par décret, selon l'âge et la durée de service dans la fonction publique territoriale. Le bénéficiaire de cette indemnité rompt tout lien avec la fonction publique territoriale, sous réserve du maintien de ses droits à pension.

### Texte du projet de loi

### Texte adopté par l'Assemblée nationale

### Propositions de la commission