

EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

Conseillers en exercice : 65
Reçu en Préfecture le : 09/02/2022
ID Télétransmission : 033-213300635-20220208-122664-DE-1-1

**Séance du mardi 8 février
2022
D-2022/1**

Date de mise en ligne :

certifié exact,

Aujourd'hui 8 février 2022, à 14h04,

le Conseil Municipal de la Ville de Bordeaux s'est réuni à Bordeaux, sous la présidence de

Monsieur Pierre HURMIC - Maire

Suspension de séance de 18h01 à 18h22

Etaient Présents :

Monsieur Pierre HURMIC, Madame Claudine BICHET, Monsieur Stéphane PFEIFFER, Madame Camille CHOPLIN, Monsieur Didier JEANJEAN, Madame Delphine JAMET, Monsieur Mathieu HAZOUARD, Madame Harmonie LECERF MEUNIER, Monsieur Amine SMIHI, Madame Sylvie SCHMITT, Monsieur Dimitri BOUTLEUX, Madame Nadia SAADI, Monsieur Bernard G BLANC, Madame Céline PAPIN, Monsieur Olivier CAZAUX, Madame Pascale BOUSQUET-PITT, Monsieur Olivier ESCOTS, Madame Fannie LE BOULANGER, Monsieur Vincent MAURIN, Madame Sylvie JUSTOME, Monsieur Laurent GUILLEMIN, Madame Françoise FREMY, Madame Tiphaine ARDOUIN, Monsieur Baptiste MAURIN, Madame Marie-Claude NOEL, Monsieur Didier CUGY, Madame Véronique GARCIA, Monsieur Patrick PAPADATO, Madame Pascale ROUX, Madame Brigitte BLOCH, Madame Isabelle ACCOCEBERRY, Madame Isabelle FAURE, Monsieur Francis FEYTOUT, Monsieur Maxime GHESQUIERE, Monsieur Matthieu MANGIN, Madame Marie-Julie POULAT, Monsieur Radouane-Cyrille JABER, Monsieur Stéphane GOMOT, Madame Charlee DA TOS, Monsieur Marc ETCHEVERRY, Madame Béatrice SABOURET, Monsieur Pierre De Gaétan NJIKAM MOULIOM, Madame Nathalie DELATTRE, Monsieur Nicolas FLORIAN, Madame Anne FAHMY, Madame Géraldine AMOUROUX, Monsieur Marik FETOUH, Monsieur Aziz SKALLI, Monsieur Thomas CAZENAVE, Madame Catherine FABRE, Monsieur Fabien ROBERT, Monsieur Guillaume CHABAN-DELMAS, Monsieur Nicolas PEREIRA, Madame Evelyne CERVANTES-DESCUBES, Monsieur Philippe POUTOU, Madame Myriam ECKERT, Madame Véronique SEYRAL,

Madame Céline PAPIN absente de 17h00 à 18h01

Madame Nathalie DELATTRE présente jusqu'à 15h45, Monsieur Aziz SKALLI présent jusqu'à 15h50, Madame Catherine FABRE présente jusqu'à 19h00, Madame Pascale ROUX présente jusqu'à 19h43, Madame Véronique SEYRAL présente jusqu'à 19h53, Monsieur Baptiste MAURIN présent jusqu'à 20h15, Madame Evelyne CERVANTES-DESCUBES présente jusqu'à 20h40, Monsieur Didier CUGY présent jusqu'à 20h55, Madame Céline PAPIN présente jusqu'à 20h55, Monsieur Marik FETOUH présent jusqu'à 21h21

Excusés :

Monsieur Dominique BOUISSON, Madame Sandrine JACOTOT, Madame Servane CRUSSIÈRE, Madame Eve DEMANGE, Monsieur Guillaume MARI, Monsieur Jean-Baptiste THONY, Madame Alexandra SIARRI, Monsieur Bernard-Louis BLANC,

Rapport d'observation de la chambre régionale des comptes sur le crédit municipal. Exercices 2014 et suivants.

Madame Claudine BICHET, Adjointe au Maire, présente le rapport suivant :

Mesdames, Messieurs,

Conformément à la législation en vigueur et suite au courrier du Président de la Chambre Régionale des Comptes de la Nouvelle Aquitaine, vous trouverez annexé ci-après le rapport comportant les observations définitives de la Chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la caisse du crédit municipal de Bordeaux concernant les exercices 2014 jusqu'à la période la plus récente ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

La Chambre Régionale des Comptes de la Nouvelle Aquitaine en fait la synthèse ci-après, publiée sur le site internet de la Cour des comptes :

« Le contrôle mené par la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine éclaire la gestion de la caisse de crédit municipal de Bordeaux CCMB, objet de plusieurs procédures conduites par la justice et le superviseur bancaire (l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution ACPR. Le rapport détaille les pratiques irrégulières et risquées de prêts sur gages à haute valeur et de prêts patrimoniaux contraignant la CCMB à provisionner les risques d'impayés et de contentieux et dégradant ses résultats (qui sont traditionnellement reversés à l'action sociale). La stratégie « volontariste » du directeur général alors en poste a été permise par la défaillance du conseil d'orientation et de surveillance (COS) dont les membres élus se sont absentés et dont les membres qualifiés ne s'autorisaient pas à remettre en cause les actions d'un directeur général nommé par le maire. Cette absence de contrôle a également permis les importantes irrégularités constatées en matière de recrutement et rémunération des cadres de la CCMB. Le nécessaire assainissement de la situation est en cours, et les recommandations de la chambre y contribuent. »

Ce rapport donnera lieu à débat.

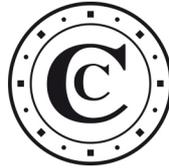
Je vous prie de bien vouloir en prendre acte.

INFORMATION DU CONSEIL MUNICIPAL

Fait et Délibéré à Bordeaux, le 8 février 2022

P/EXPEDITION CONFORME,

Madame Claudine BICHET



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

CAISSE DE CREDIT MUNICIPAL DE
BORDEAUX

(Département de la Gironde)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Chambre le 7 septembre 2021.

TABLE DES MATIÈRES

1	SYNTHESE GENERALE.....	5
2	RECOMMANDATIONS	10
3	LA PROCEDURE	12
4	LE CONTEXTE DU CONTROLE	13
5	LES SPECIFICITES DE L'ETABLISSEMENT	13
5.1	Les spécificités statutaires d'une caisse de crédit municipal	13
5.1.1	Un établissement public à caractère administratif soumis à la fois au droit bancaire et au droit public	13
5.1.2	Un établissement administré par deux dirigeants effectifs, dont un directeur général	14
5.1.3dont l'action est placée sous la surveillance du conseil d'orientation et de surveillance	15
5.2	La spécificité géographique de la CCMB	15
5.2.1	L'implantation dans onze villes en plus de Bordeaux après la reprise en 2014 de la caisse de crédit municipal de Dijon et de ses six agences	15
5.2.2	Le projet finalement abandonné de reprise des caisses de Roubaix et de Boulogne-sur-Mer	16
5.2.3	La nécessité de renforcer le suivi des résultats commerciaux des agences	17
5.2.4	Une extension géographique qui expose la ville de Bordeaux à des risques extérieurs.....	19
5.3	Un changement de nom rejeté par l'ACPR.....	19
5.4	Synthèse intermédiaire.....	20
6	LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE	22
6.1	Un renforcement en 2014 du rôle de l'organe délibérant et du niveau d'exigence attendu de ses membres	22
6.1.1	Le rôle et les pouvoirs du COS en matière de surveillance générale des activités et de contrôle interne depuis 2014	22
6.1.2	Un accroissement du niveau de compétence requis des administrateurs nommés sous le contrôle de l'ACPR.....	24
6.2	Un COS trop peu impliqué jusqu'en 2020.....	24
6.2.1	Une composition qui n'a pas toujours été conforme à la réglementation.....	24
6.2.2	Des membres élus le plus souvent absents dont le président de droit.....	27
6.2.3	Des délibérations approuvées la plupart du temps sans débat et sans réserve, sur la base de documents trop généraux	29
6.2.4	Une communication trop tardive du rapport de contrôle sur place de l'ACPR aux membres du COS.....	31
6.2.5	Un comité des risques plus investi que le COS	32
6.2.6	Les mesures prises récemment pour régulariser le rôle du COS	35
6.3	Les difficultés constatées dans le choix et la désignation des dirigeants effectifs.....	36
6.3.1	La désignation d'un seul dirigeant effectif jusqu'au 11 avril 2016	36
6.3.2	Des dirigeants effectifs peu expérimentés entre 2016 et fin 2019 mais bénéficiant de larges pouvoirs	37

6.4	Un conseil municipal insuffisamment informé de l'action de l'organisme	39
6.5	Des insuffisances récurrentes en matière de contrôle interne	41
6.5.1	Les obligations pour un établissement de crédit de la taille de la CCMB en matière de contrôle interne	41
6.5.2	Des insuffisances en matière de contrôle permanent	41
6.5.3	...et de contrôle périodique...	42
6.6	Synthèse intermédiaire	43
7	LES ACTIVITES TRADITIONNELLES	45
7.1.1	Les prêts sur gages : un encours et un montant unitaire en croissance	45
7.1.2	Le contenu d'un prêt sur gage	47
7.1.3	Des procédures à préciser et à renforcer	48
7.2	Les prêts personnels	49
7.2.1	Un encours en repli continu	49
7.2.2	Des taux qui garantiraient une marge nette globale de 1,45 %	51
7.3	L'importance des dépôts et livrets	51
7.4	Synthèse intermédiaire	52
8	LES NOUVELLES ACTIVITES DEVELOPPEES A PARTIR DE 2016	54
8.1	Des activités étrangères à l'objet social d'un crédit municipal	54
8.1	Une stratégie mise en place en six mois	55
8.1.1	Des orientations fixées dès le mois de juin 2016	55
8.1.2	La mise en place d'une première formule de prêt sur gage à haute valeur dès le 29 septembre 2016 associée à un changement du nom commercial	56
8.1.3	L'adoption, dans une délibération du 13 décembre 2016, de trois nouvelles formules de prêts inédites pour un crédit municipal	56
8.2	Le bilan provisoire de l'activité de prêts sur gages à haute valeur gelée à partir du second semestre 2018	59
8.2.1	Trois prêts mis en place pour un encours total de 3,26 M€ dont deux non remboursés à leur échéance normale	59
8.2.2	Des prisées réalisées dans des conditions irrégulières	61
8.2.3	Le caractère insolite des autres affaires envisagées	62
8.2.4	Les réticences exprimées par la CPJ suppléante chargée de ces prisées	64
8.2.5	Les risques et les négligences identifiés en matière de procédures	64
8.3	Les prêts patrimoniaux : un produit hétéroclite et risqué qui met le crédit municipal en difficulté financière	65
8.3.1	Le déclassement en créances douteuses de 14 des 26 prêts consentis	65
8.3.2	Un produit juridiquement contestable et risqué	65
8.3.3	Des procédures d'attribution légères et peu respectées	67
8.3.4	Les risques spécifiques liés aux prêts SACEM	70
8.3.5	Un projet de prêt de 8,7 M€ arrêté au dernier moment, emblématique des insuffisances de l'organisme et du caractère risqué de l'activité	74
8.3.6	Des provisions qui ne couvrent pas encore la totalité des risques encourus	75
8.4	Les tentatives de partenariats internationaux	77
8.4.1	Un projet de partenariat complexe avec deux fonds d'investissement luxembourgeois dont un fonds alternatif	77
8.4.2	L'adhésion à une plateforme d'open banking	80
8.5	Le volet immobilier du projet	81

8.5.1	La rénovation du siège : un projet en grande partie abandonné qui a déjà coûté 430 000 € en frais d'études et maîtrise d'œuvre.....	81
8.5.2	La constitution d'une filiale foncière.....	82
8.5.3	L'achat d'une maison pour le directeur général	82
8.6	Synthèse intermédiaire.....	84
9	LES RELATIONS AVEC LES TIERS.....	88
9.1	La dégradation des relations avec les commissaires-priseurs.....	88
9.1.1	Le recours aux commissaires-priseurs judiciaires : une obligation pour les crédits municipaux	88
9.1.2	Des problèmes de recrutement imputables à l'activité de prêt sur gage à haute valeur	90
9.1.3	La nécessité de faire établir des factures pour toutes les prestations des CPJ	96
9.2	Des relations à éclaircir avec les apporteurs d'affaires.....	96
9.2.1	Des interventions non formalisées et non rémunérées dans l'activité de PSG HV	97
9.2.2	L'importance des rémunérations versées aux trois apporteurs d'affaires des prêts patrimoniaux.....	97
9.3	La société de gardiennage des PSG HV	98
9.4	Synthèse intermédiaire.....	99
10	LES RESSOURCES HUMAINES.....	101
10.1	L'évolution des effectifs	101
10.1.1	Un effectif d'une centaine d'agents plutôt en baisse depuis 2014.....	101
10.1.2	...Malgré de nombreuses créations de postes d'agents de catégorie A contractuels actées dans des délibérations souvent imprécises.....	102
10.2	La mise en place du RIFSEEP dès 2016 pour les titulaires et les agents contractuels occupant des postes d'administrateurs territoriaux	104
10.2.1	Une mise en place étalée dans le temps.....	104
10.2.2	Des règles d'attribution pas toujours respectées.....	105
10.2.3	La création irrégulière d'un seul groupe de fonctions par cadre d'emploi	105
10.2.4	L'importance des montants versés aux deux DG et aux deux DGA de la période....	106
10.2.5	Le versement du RIFSEEP à trois autres agents contractuels de catégorie A sans délibération.....	107
10.2.6	L'utilisation du RIFSEEP pour le versement d'autres gratifications.....	108
10.3	Des postes d'encadrement bien rémunérés et pourvus de façon peu transparente ...	109
10.3.1	La présence potentielle de dix administrateurs territoriaux ou équivalents dans un établissement qui ne peut légalement en compter qu'un.....	109
10.3.2	Des recrutements discrétionnaires organisés sans véritable publicité, ni phase de sélection	110
10.3.3	Le recours systématique à des agents contractuels.....	112
10.3.4	Des rémunérations fortement revalorisées.....	113
10.3.5	L'attribution irrégulière au DGA arrivé au 1 ^{er} novembre 2019 d'un logement de fonction par nécessité absolue de service.....	116
10.4	La situation des agents contractuels.....	119
10.4.1	La généralisation du RIFSEEP à tous les agents contractuels.....	119
10.4.2	La nécessité de mieux formaliser les contrats	119
10.5	Une flotte de véhicules récente et agrandie	120
10.6	Synthèse intermédiaire.....	121

11 LA FIABILITE DES COMPTES.....	123
11.1 L'obligation pour les caisses de crédit municipal de produire deux comptes	123
11.2 Le rôle de l'agent comptable.....	124
11.2.1 Des fonctions d'agent comptable et d'ordonnateur mieux séparées en fin de période.....	124
11.2.2 La nécessité de fluidifier le passage de la comptabilité publique vers la comptabilité bancaire	125
11.3 Des lacunes dans le respect de principes budgétaires élémentaires.....	125
11.3.1 Le vote systématique d'une décision budgétaire en n+1 en violation du principe de l'annualité budgétaire.....	125
11.3.2 L'absence de comptabilité d'engagement.....	125
11.4 Des annexes budgétaires et comptables peu nombreuses et lacunaires	126
11.5 Les régies	126
11.5.1 L'absence de régie mixte pour l'agence de Bordeaux.....	126
11.5.2 Un fonctionnement perfectible	127
11.5.3 L'obligation de se conformer aux dispositions règlementaires en cas de découverte d'un manquant	129
11.6 La détection et le traitement des impayés	130
11.6.1 Le cadre général.....	130
11.6.2 Le provisionnement des prêts personnels et des prêts patrimoniaux	130
11.6.3 Les prêts sur gages dont les PSG HV : des provisions sensiblement augmentées dans les comptes de 2020.....	133
11.6.4 L'effet significatif des nouvelles activités, dont les prêts patrimoniaux, sur le montant des provisions en 2019 et en 2020	134
11.7 Des décisions d'admission en non-valeur (ANV) à soumettre au COS	134
11.8 Synthèse intermédiaire	135
12 L'ANALYSE FINANCIERE.....	137
12.1 Le bilan	137
12.1.1 La structure du bilan à fin 2019	137
12.1.2 Une trésorerie abondante placée jusqu'en 2019 auprès d'une seule contrepartie	138
12.1.3 Des ratios prudentiels présentant des niveaux confortables dont il convient de consolider les modes de calcul.....	138
12.2 L'absence d'un excédent significatif en 2019 pour la première fois de la période ..	138
12.2.1 La stabilité du produit net bancaire (PNB).....	139
12.2.2 La croissance des charges d'exploitation et du coefficient d'exploitation	140
12.2.3 Un résultat net proche de zéro pour la première fois en 2019	142
12.2.4 L'utilisation des résultats de l'établissement.....	144
12.3 La situation financière en 2020 dans un contexte de crise sanitaire	145
12.3.1 Les effets de la crise	145
12.3.2 La constatation, pour la première fois, d'une perte de 0,695 M€ en 2020	146
12.4 Synthèse intermédiaire	147
ANNEXES	148

1 SYNTHÈSE GÉNÉRALE

La distribution de prêts sur gages et de prêts personnels ainsi que la gestion des dépôts de sa clientèle forment le cœur d'activité historique de la caisse de crédit municipal de Bordeaux (CCMB). Implanté dans onze villes en dehors de Bordeaux, cet établissement public communal de crédit et d'aide sociale rayonne sur plus de la moitié du territoire métropolitain ainsi que sur une partie de l'outre-mer. La chambre régionale des comptes a examiné de nombreux aspects de sa gestion à partir de 2014, dans un contexte particulier marqué par le déroulement en parallèle de procédures conduites par l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et par la poursuite d'une enquête préliminaire de la Brigade financière. La procédure à caractère disciplinaire ouverte devant la commission des sanctions de l'APCR a été conclue, le 3 juin 2021, par le prononcé d'un blâme et d'une sanction pécuniaire de 120 000 € contre l'établissement.

La distribution de prêts personnels demeure l'activité principale, avec un encours de 117 M€ à fin 2019. Représentant près des trois quarts des sommes prêtées, celui-ci a vu son érosion tendancielle s'accélérer en fin de période. La pérennité de la caisse dépend de sa capacité à conserver des parts de marché suffisantes dans ce secteur d'activité, rentable mais très exposé à la concurrence. L'encours des prêts sur gages classiques atteignait 22,35 M€ à fin 2019. Contrairement à celui des prêts personnels, il a connu une forte croissance (+ 24 %) entre 2014 et 2019, expliquée par une hausse du montant unitaire des engagements qui ne remet pas en cause la finalité sociale de la majorité des prêts sur gages classiques, dont la valeur moyenne s'établissait à 675 € en 2019.

Très peu de temps après sa nomination, dès juin 2016, le directeur général parti en février 2021 a inauguré une stratégie volontariste, axée sur la commercialisation de deux nouveaux produits tournés vers une clientèle détenant des actifs de valeur : le prêt sur gages à haute valeur dit PSG HV et le prêt patrimonial. Présentée comme la solution pour développer le chiffre d'affaires et la rentabilité, impulsée avec l'appui permanent du comité d'orientation et de surveillance (COS), cette stratégie est inconciliable avec l'objet social d'une caisse de crédit municipal. Lancées de façon précipitée, sans anticipation des moyens d'accompagnement nécessaires, et sans formalisation des procédures et de limites de risques, les productions de PSG HV et de prêts patrimoniaux se sont arrêtées pour la première, par gel de la production au second trimestre 2018, et pour la seconde au second trimestre 2019 pendant la mission sur place de l'ACPR. Le COS a ratifié la fin de leur commercialisation, le 10 décembre 2020.

Trois PSG HV ont été accordés pour un encours total de 3,26 M€. Le développement limité de cette activité s'explique notamment par les réticences de la suppléante du commissaire-priseur judiciaire (CPJ) de Bordeaux et de son agent d'assurance qui ont permis de bloquer d'autres demandes de prêts aux montants parfois démesurés, gagées par des biens et objets d'art présentés comme de très grande valeur. En dépit des doutes qui pouvaient être nourris sur l'authenticité et l'origine de plusieurs objets proposés en gages au crédit municipal, les dirigeants effectifs alors en fonctions n'ont procédé à aucun signalement auprès du Procureur de la République, ni à aucune déclaration auprès de TRACFIN. Deux des trois prêts accordés étaient en impayés, à la fin de l'instruction, pour un montant provisoire de 1,74 M€. La Brigade financière a saisi les diamants qui gagent l'un de ces deux prêts, suspendant sine die le projet de vente annoncé dans le but de récupérer les sommes prêtées.

En attendant, une provision couvrant le capital prêté (0,51 M€) a été constituée dans les comptes 2020. La vente, si elle a lieu, ne réussira vraisemblablement pas à couvrir l'intégralité des dettes de la cliente, à cause d'une baisse des cours mondiaux du diamant, mais aussi d'une négligence, la caisse ayant oublié d'inclure dans l'estimation préalable au prêt, deux dépenses fiscales exigibles en cas de vente. Les biens remis en gages pour ces trois prêts ont tous été estimés par des CPJ qui n'étaient pas habilités à intervenir au moment des faits. Ces graves anomalies sont consécutives aux difficultés de recrutement des onze CPJ nécessaires pour assurer le fonctionnement du service des prêts sur gages, difficultés elles-mêmes imputables à l'activité de PSG HV et à l'introduction, dans le cahier des charges des CPJ, de conditions inacceptables.

En mai 2020, 26 prêts patrimoniaux étaient encore présents au bilan pour un encours total de 15,5 M€. 58 % de ce montant était constitué de quatre engagements d'une valeur unitaire comprise entre 1,7 M€ et 2,5 M€. La plupart sont garantis par des biens immobiliers, à l'exception notable des prêts SACEM. A la demande de l'ACPR, 14 prêts (13 M€) ont été déclassés en créances douteuses et litigieuses en 2019.

Outre les risques financiers qu'il recèle, le prêt patrimonial paraît irrégulier à deux titres. D'abord, il occulte le risque de crédit en focalisant l'appréciation de la qualité de la demande sur la valeur présumée du bien ou du droit apporté en garantie, au détriment de la capacité financière du client à rembourser les échéances à partir de ses revenus. Cette approche explique la présence, parmi les clients, d'une jeune femme âgée de 22 ans et sans emploi au moment de la décision, ou encore d'une majorité de bénéficiaires âgés de 60 ans et plus, parmi lesquels figure un couple dont les membres sont nés en 1929 et en 1932. La seconde irrégularité provient de l'application de taux d'intérêt trop élevés, découlant de l'assimilation infondée des prêts patrimoniaux à des crédits à la consommation. Connue de la direction générale depuis septembre 2017, cette erreur n'a jamais été rectifiée sur les prêts consentis jusqu'au passage, à la demande de l'ACPR, d'une provision alimentée à hauteur de 729 000 € en deux fois, en 2019 et en 2020, pour couvrir le risque avéré de requalification de taux. Il est rappelé que la pratique de taux usuraires est sanctionnée par le juge pénal. Dans son courrier, le nouveau directeur général a précisé que des indemnisations ont déjà été versées à des clients à hauteur de 451 057 €. Une sous-catégorie de prêts patrimoniaux au capital remboursable in fine présente des risques supplémentaires : les prêts dits SACEM qui représentent, avec 5,77 M€, le tiers de l'encours des prêts patrimoniaux. Ils sont garantis par la cession contractuelle des créances détenues par les clients sur la SACEM, en principe jusqu'à leur remboursement complet. Trois prêts de cette sorte ont été consentis à des chanteurs connus ou aux héritiers de leurs droits. Anticipant un risque de non remboursement du capital, l'ACPR a demandé la constitution d'une première provision de 296 369 €, dès 2019. En 2020, après le passage d'une deuxième provision de 1,474 M€, correspondant aux intérêts restant à percevoir, le total des provisions constituées sur cette catégorie d'engagements atteignait près du tiers des capitaux prêtés. Au cours de son audition, le 7 septembre 2021, le nouveau directeur général a annoncé la survenue de deux impayés partiels courant 2021 dans deux des trois prêts SACEM sur les échéances d'intérêt les plus récentes. En tout, six prêts patrimoniaux in fine présenteraient aujourd'hui des risques de non remboursement, avérés ou en voie de l'être. L'encours total des capitaux prêtés, qu'il conviendra vraisemblablement de provisionner au moins partiellement dès 2021, s'élève à 10 M€.

Supérieur au fonds pour risques bancaires généraux (9,1 M€), ce montant paraît représenter aujourd'hui, pour les prêts patrimoniaux, le plafond prévisible des provisions supplémentaires à passer. L'organisme pourra sans doute espérer, dans un deuxième temps, en reprendre une partie : pour les prêts patrimoniaux classiques après la mise en vente des biens récupérés, et pour les prêts SACEM après la détermination du montant couvert par les cessions de droits.

En 2019, pendant le contrôle sur place de l'ACPR, la CCMB a tenté de conclure un nouveau prêt patrimonial de 8,7 M€, montant équivalent à près du quart de ses fonds propres, nanti par une hypothèque sur un bien immobilier. La direction générale s'est finalement rétractée après des mises en garde répétées de la responsable de la gestion des risques et du comptable public, tous deux inquiets des risques attachés à ce projet, dévoilés en grande partie après la décision d'octroi. Ce dossier peut être considéré comme emblématique de l'activité des prêts patrimoniaux, avec un niveau d'instruction notoirement insuffisant et la volonté de déboucher sur un accord très rapidement. Son attribution, tout comme celle de plusieurs PSG HV qui n'ont pas connu de suites favorables, aurait pu mettre la CCMB en péril.

Simultanément à la commercialisation de ces nouveaux produits, deux partenariats internationaux ont été noués sans jamais déboucher sur un accord formalisé : le premier avec deux fonds d'investissement luxembourgeois liés l'un à l'autre, dont un fonds aux activités spéculatives ; le second avec des banques allemandes en vue de collecter de l'épargne de particuliers allemands mobilisable dans de nouveaux prêts. Les deux montages ont été abandonnés, de facto. Le partenariat avec les fonds luxembourgeois poursuivait officiellement deux objectifs : permettre au crédit municipal d'y loger une partie de sa trésorerie dans un but lucratif ; et développer des démarches commerciales conjointes. Le second objectif a connu un début de mise en œuvre, deux clients du crédit municipal ayant placé le produit de leurs emprunts dans ces fonds, dont l'un dans des conditions qui auraient dû alerter la direction générale au titre du risque de blanchiment que lui avait signalé le comptable public. Aucun de ces deux prêts n'a été remboursé à leur échéance.

Le projet stratégique de 2016 a été prolongé, à partir de 2017, par un ambitieux volet immobilier composé de trois projets : l'acquisition d'une maison destinée à abriter le logement de fonction du directeur général, la rénovation profonde du siège pour un montant de travaux initialement prévu de 5 M€ TTC, et la constitution d'une filiale foncière. Seul le premier d'entre eux, à l'utilité contestable, a été mené à terme avec l'achat en juillet 2019 d'une maison de 160 m², située à 2 kilomètres du siège au prix de 749 K€. Le 6 mai 2021, le COS a décidé de mettre ce bien en vente comme l'a recommandé la chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations provisoires. Début 2021, près de trois ans après avoir recruté le maître d'œuvre, les contours du projet de rénovation du siège restaient encore flous et les travaux n'avaient pas démarré. Le 6 mai 2021, le COS a approuvé une reconfiguration de l'étendue des travaux qui limiterait les dépenses à 1,8 M€ TTC. En rajoutant ceux réalisés pendant la phase préalable (434 388 € TTC), dont une partie a été effectuée en pure perte, le coût de l'opération atteindra 2,23 M€ TTC. Les frais occasionnés par le projet de reprise du crédit municipal de Roubaix, aujourd'hui abandonné, n'auront pas davantage de contrepartie. S'élevant à 282 000 €, ils rétribuent essentiellement des prestations informatiques (206 149 €), dont la plupart n'auraient dû être réalisées qu'après une décision ferme et définitive de reprise, et non avant.

En matière de gouvernance, l'organisme et sa collectivité de rattachement n'ont pas pris, jusqu'en 2020, la mesure du nouveau cadre réglementaire en place depuis 2014, devenu plus exigeant pour les administrateurs d'un établissement de crédit, tant en niveau de compétence qu'en temps d'implication. Le fonctionnement du COS a ainsi reposé, sur toute la période examinée, sur l'implication de quelques personnalités qualifiées, en raison de l'absentéisme chronique des membres élus, y compris des deux maires qui se sont succédé jusqu'en 2020. Or, l'analyse des actions du COS et du comité des risques démontre que les personnalités qualifiées ne se sentaient pas nécessairement légitimes pour contester, sans l'appui exprès des membres élus, l'action d'un directeur général nommé par le maire. Le COS a d'ailleurs souscrit de façon constante à toutes ses propositions, quasiment toujours à l'unanimité. Les débats plus nourris, qui se déroulaient préalablement en comité des risques, hors la présence des élus, n'infléchissaient que très modérément les contours des projets proposés. Le caractère tardif de la communication à tous les membres du COS du dernier rapport de contrôle sur place réalisé par l'ACPR, le 26 juin 2020 soit huit mois après sa réception, est constitutif d'un dysfonctionnement grave dans la vie institutionnelle de l'organisme. Ces agissements peuvent être analysés comme une entrave à la mission générale de contrôle et de surveillance dont le COS est collégialement chargé car ce document remettait très clairement en cause la stratégie conduite depuis 2016.

En réponse aux observations provisoires, le président de droit du COS, maire de Bordeaux, ainsi que le directeur général en exercice ont détaillé l'ensemble des mesures prises, au cours des derniers mois, pour remédier aux dysfonctionnements de la gouvernance, constatés par la chambre régionale des comptes mais également par l'ACPR. Parmi ces mesures, figure une obligation d'assiduité pour tous les membres du COS, en particulier les membres élus dont le maire.

Plusieurs irrégularités ont été relevées dans les postes d'encadrement supérieur, avec d'abord la présence potentielle de dix administrateurs territoriaux ou équivalents dans un établissement qui ne peut légalement en compter qu'un seul : le directeur général. Pour plusieurs emplois tels que celui de directeur des ressources humaines (DRH) d'un organisme comptant à peine une centaine d'agents, ce cadre d'emploi paraît surdimensionné. Comme l'a confirmé le directeur général parti en février 2016, les emplois de DGA, de secrétaire général et de DRH ont été pourvus de façon discrétionnaire, sans procédure transparente visant à susciter et confronter des candidatures. Pour l'emploi de DGA en 2016, la déclaration de l'emploi au centre de gestion a même été effectuée après le recrutement de la personne choisie, acté par une délibération sur proposition du directeur général. Quant à l'emploi de DRH, il a été attribué au 1^{er} novembre 2019 à une personnalité qualifiée du COS qui siégeait à la séance du 25 septembre 2019, au cours de laquelle son emploi a été créé. L'intéressée certifie ne pas avoir pris part au vote de cette décision, ce que ne mentionne pas le procès-verbal, pas plus d'ailleurs qu'il ne détaille la répartition des votes. Des mesures ont été prises, depuis l'été 2020, afin de rendre les procédures de recrutement plus transparentes, et ramener le nombre de postes d'administrateurs à un.

Les rémunérations des principaux cadres se caractérisent par des montants élevés au regard des pratiques du secteur public, voire très élevés s'agissant de celles des directeurs généraux et de leurs adjoints. Sans mésestimer le niveau de responsabilité et d'expertise attendues des dirigeants d'un établissement de crédit, la reconduction de leurs primes d'une année sur l'autre interroge au sein d'un organisme public d'une taille somme toute modeste à l'échelle nationale. Certains cadres ont bénéficié d'augmentations salariales difficilement justifiables, comme le DGA arrivé en 2016 dont la rémunération a été revalorisée de 43,5 % après à peine une année de présence, en dehors de toute clause contractuelle contraignante, et alors même que l'ACPR avait mis plusieurs mois à agréer sa qualité de dirigeant effectif.

Un nouveau directeur général a été nommé par le maire de Bordeaux le 26 février après avis du COS, à compter du 1^{er} mars 2021. L'agent occupait, depuis le 1^{er} novembre 2019, les fonctions de DGA. Les conditions salariales qui lui ont été accordées, à son arrivée, étaient partiellement irrégulières, aucun texte n'autorisant la CCMB à lui attribuer de droit un logement de fonction par nécessité absolue de service. Sa nomination aux fonctions de directeur général au 1^{er} mars 2021 a interrompu, à cette date, l'irrégularité.

Les nouvelles activités (prêts patrimoniaux et PSG HV) ont contraint l'établissement à constituer un total de provisions de 3,62 M€ environ en deux ans en vue de couvrir les risques d'impayés et de contentieux. Ces efforts exceptionnels de provisionnement expliquent la faiblesse du résultat en 2019 (+34 K€) ainsi que la constatation d'une perte de 0,7 M€ en 2020, année marquée par la crise sanitaire et la perte d'un dixième du produit net bancaire. Jusqu'en 2019, la caisse apportait traditionnellement une aide annuelle d'environ 0,6 M€ au CCAS de la ville. Suspendus depuis 2020 en raison des mauvais résultats constatés en 2019 et en 2020, ces reversements ne pourront pas reprendre avant d'avoir entièrement circonscrits les risques attachés aux activités nouvelles développées de 2016 à 2019.

2 RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : mesurer la contribution de chaque agence à la formation du produit net bancaire, isoler la partie de l'activité accomplie par des apporteurs d'affaires intervenant sur la France entière, et porter annuellement les résultats à la connaissance du COS ;

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 2 : veiller à la formation des membres du COS et à leur bonne information, en accompagnant toutes les délibérations « à enjeux » d'une note de synthèse identifiant clairement les problématiques juridiques, prudentielles et financières ;

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 3 : sur les délégations de pouvoirs et de signatures : réviser annuellement les pouvoirs financiers des DE de façon à fixer des limites cohérentes avec l'activité et le montant des engagements consentis ; préciser le champ de la délégation de signature attribuée au DGA en matière d'attribution de crédit ; produire périodiquement devant le COS, un compte rendu des attributions de prêts les plus élevées signées par les DE ;

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 4 : organiser un inventaire annuel exhaustif des gages ;

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 5 : solder les deux dossiers de prêts restant en organisant sans attendre des ventes aux enchères, ou à défaut, provisionner les pertes prévisibles ;

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 6 : à la lumière d'un bilan exhaustif des dépenses déjà engagées et de leur utilité, interroger le COS sur le maintien du projet de rénovation du siège, puis le cas échéant sur sa configuration ;

Mise en œuvre

Recommandation n° 7 : au regard des difficultés traversées, et conformément à la conclusion de la délibération n° 2019/04, mettre la maison en vente ;

Mise en œuvre

Recommandation n° 8 : mettre en place un traçage comptable des commissions versées à tous les apporteurs d'affaires et en présenter un bilan périodique et détaillé au COS par catégorie de produits ;

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 9 : suivre précisément l'évolution de l'effectif théorique par fonction mais également par cadre d'emploi, notamment en remplissant l'annexe du compte financier relative aux effectifs ;

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 10 : reclasser tous les emplois d'administrateurs autres que celui de directeur général dans le cadre d'emploi des attachés ;

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 11 : mettre fin à l'avantage indu constitué par l'attribution d'un logement de fonction par nécessité absolue de service au DGA ;

Mise en œuvre incomplète

Recommandation n° 12 : respecter le cadre budgétaire et comptable des établissements publics administratifs, en votant les décisions modificatives dans les délais légaux, en créant une comptabilité d'engagement, et en complétant le compte financier de toutes les annexes prévues ;

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 13 : pour les régies : créer une régie mixte au sein de l'agence de Bordeaux ayant un champ d'activité comparable aux régies présentes dans les autres agences ; intensifier les efforts de formation de tous les agents concernés ; et diligenter plus fréquemment des contrôles sur pièces et sur place ;

En cours de mise en œuvre

Recommandation n° 14 : constituer des provisions pour impayés, sur les prêts SACEM non garantis par l'apport d'un bien immobilier, ainsi que pour les autres prêts patrimoniaux en cas d'incertitudes juridiques ou financières entourant les biens apportés en garantie.

En cours de mise en œuvre

3 LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a procédé, à partir du 1^{er} janvier 2014, au contrôle des comptes et de la gestion de la caisse de crédit municipal de Bordeaux (CCMB).

Le contrôle a été ouvert par l'envoi d'une lettre, le 24 février 2020, à M. Christophe Leuret, directeur général et ordonnateur alors en fonctions depuis le 1^{er} avril 2016, et le 12 mai 2020, à son prédécesseur, M. Guy Poirier. Un entretien de début de contrôle a été organisé le 10 mars 2020 avec M. Christophe Leuret et le 15 juin 2020 avec M. Guy Poirier.

L'entretien préalable à la clôture de la phase d'instruction, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé avec chacun des deux directeurs généraux de la période, le 19 novembre 2020.

Un entretien de fin de contrôle a également été conduit le 18 novembre 2020 avec M. Pierre Hurmic, maire de Bordeaux, en sa qualité de président de droit du comité d'orientation et de surveillance (COS), en présence de la première adjointe en charge des finances, du défi climatique et de l'égalité entre les femmes et les hommes, et nouvelle vice-présidente du COS.

La Chambre a arrêté, au cours de sa séance du 28 janvier 2021, les observations provisoires.

Peu de temps avant l'envoi du rapport d'observations provisoires, le 26 février 2021, M. Thierry Fauchard, directeur général adjoint, a été nommé par le maire de Bordeaux au poste de directeur général à compter du 1^{er} mars 2021, en remplacement de M. Christophe Leuret.

Le rapport d'observations provisoires a été envoyé, en intégralité ou sous forme d'extraits, à 21 destinataires. Quatorze d'entre eux ont répondu dont les trois directeurs généraux successifs. Parmi les trois maires de la période, présidents de droit du COS, seul M. Pierre Hurmic a répondu.

Avant de délibérer les observations définitives, la chambre régionale des comptes a souhaité entendre M. Thierry Fauchard, directeur général en exercice, en application de l'article L. 241-7 du code des juridictions financières, afin de disposer des derniers éléments disponibles sur les risques bancaires restant vraisemblablement à provisionner, attachés aux prêts sur gages à haute valeur et aux prêts patrimoniaux, en particulier les prêts dits SACEM.

Le 7 septembre 2021, elle a arrêté le rapport d'observations définitives suivant, après avoir examiné toutes les réponses écrites et auditionné M. Thierry Fauchard.

4 LE CONTEXTE DU CONTROLE

Le contrôle s'est inscrit dans un contexte particulier avec le déroulement en parallèle d'autres procédures :

- comme le signale le rapport d'activité 2019 de la CCMB, une procédure de contrôle périodique sur place de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR¹), relayée par une procédure à caractère disciplinaire. Cette dernière procédure a été conclue, le 3 juin 2021, par le prononcé d'un blâme et d'une sanction pécuniaire de 120 000 € contre l'établissement ;

- la poursuite d'une enquête préliminaire confiée à la Brigade financière qui a donné lieu, comme en a fait mention la presse, à une perquisition et à la saisie de dossiers.

Avant son départ, M. Alain Juppé, maire de Bordeaux jusqu'au 7 mars 2019, avait saisi le service de l'inspection générale commun à la ville et à la métropole pour auditer l'établissement. Cette mission a été interrompue, à la demande de M. Christophe Leuret, alors directeur général, au motif de la présence de l'ACPR dans les murs de la caisse.

Le contrôle a porté sur les thèmes suivants : les activités de l'organisme, dont le développement de nouveaux produits et partenariats, la zone géographique d'intervention, la gouvernance et le pilotage, les relations avec les tiers dont celles avec les commissaires-priseurs judiciaires, les ressources humaines, la fiabilité des comptes et la situation financière.

5 LES SPECIFICITES DE L'ETABLISSEMENT

5.1 Les spécificités statutaires d'une caisse de crédit municipal

5.1.1 Un établissement public à caractère administratif soumis à la fois au droit bancaire et au droit public

Conformément à l'article L. 514-1 du code monétaire et financier (CMF), les caisses de crédit municipal (CCM) sont des établissements publics communaux de crédit et d'aide sociale. Au nombre de 18 en France, dotées de plus de 35 agences et permanences, elles ont notamment pour mission de combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gages corporels dont elles ont le monopole. Soumises en leur qualité d'établissement de crédit à la réglementation bancaire, elles ont la possibilité de recevoir des dépôts à vue ainsi que d'accorder des crédits aux personnes

¹ Intégrée à la Banque de France, l'ACPR est chargée de la supervision des secteurs bancaires et d'assurance. Ses travaux de surveillance des établissements bancaires combinent des contrôles permanents et des contrôles sur place, pouvant prendre la forme d'une vérification générale de la situation financière, des principaux indicateurs prudentiels et des dispositifs de contrôle interne. L'ACPR est dotée d'une Commission des sanctions, organe disciplinaire chargée d'instruire les procédures ouvertes par le Collège de l'ACPR et, le cas échéant, de sanctionner les manquements. Voir fiche en annexe 1.

physiques, aux associations et aux établissements publics locaux. L'exercice de toutes ces activités reste subordonné à l'agrément de la banque centrale européenne délivré, en France, par l'ACPR.

La qualité d'établissement public à caractère administratif des caisses de crédit municipal est mentionnée à l'article 4 du décret n° 2000-954 du 22 septembre 2000 relatif aux règles d'assimilation des établissements publics locaux aux collectivités territoriales pour la création de certains grades de fonctionnaires territoriaux. Réaffirmée dans des décisions du Tribunal des conflits dont l'une est datée du 11 janvier 2016², elle les contraint à respecter, en complément du droit bancaire, des obligations particulières de droit public dans plusieurs aspects de leur gestion, en particulier en matière de comptabilité avec le respect du principe de séparation ordonnateur/comptable, de ressources humaines, ou encore d'organisation administrative et de gouvernance.

5.1.2 Un établissement administré par deux dirigeants effectifs, dont un directeur général....

En application de l'article L. 514-2 du CMF, en particulier de ses alinéas 2, 5, 6 et 7, la direction d'un crédit municipal incombe à un directeur général, supervisé par un conseil d'orientation et de surveillance (COS) tenu de se réunir au moins une fois par trimestre³.

L'article L. 511-13 du CMF contient une obligation supplémentaire : la présence au moins de deux dirigeants effectifs (DE) disposant « *de l'honorabilité, des connaissances, des compétences et de l'expérience nécessaires à l'exercice de leurs fonctions* »⁴, au regard de l'ampleur des champs de responsabilité, l'article L. 532-2 subordonnant la délivrance de l'agrément bancaire par l'ACPR à leur présence.

Scindant plus clairement qu'auparavant les fonctions de direction de celles de surveillance, la directive 2013/36/UE du 26 juin 2013, dite *CRD*, concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, impose de ne pas confier l'un de ces mandats au président de l'organe délibérant, première instance de contrôle, mais à des cadres en poste dans l'établissement. Conformément à ce principe, un document public de l'ACPR du 20 juin 2014⁵ précise que les deux postes de DE doivent revenir, dans un établissement tel qu'un crédit municipal, au directeur général et à un autre cadre supérieur. Leur nomination et le renouvellement de leur mandat sont soumis à l'autorisation de l'ACPR qui vérifie leur compétence et leur honorabilité⁶.

² TC n° 4039 du 11 janvier 2016, M. d'A. c/ Caisse de Crédit Municipal de Rouen, ou encore TC n° 3349 22 septembre 2003, M. Thomas c/ Crédit municipal de Dijon.

³ Article R. 514-30 du CMF.

⁴ Article L. 511-51 du CMF.

⁵ position n° 2014-P-07

⁶ § 6.1.2

5.1.3dont l'action est placée sous la surveillance du conseil d'orientation et de surveillance

En plus du rôle général qui lui est assigné dans la détermination de la stratégie et dans la surveillance de l'action de la direction générale, en veillant en particulier au respect des règles encadrant les activités bancaires, le COS est historiquement doté de plusieurs compétences opérationnelles, similaires à celles d'autres organes délibérants, telles que les compétences budgétaires et celles énumérées à l'article R. 514-32 du CMF : adopter le règlement intérieur ; veiller à l'application des réglementations en matière de relations sociales et examiner, le cas échéant, le bilan social de la caisse ; approuver les orientations en matière de conditions générales des dépôts de fonds, des prêts et des autres services offerts par la caisse à sa clientèle ; et désigner les représentants de la caisse auprès des instances représentatives de la profession. Sont, en plus, soumis à son autorisation préalable : 1° les dépenses excédant un montant fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie ; 2° les décisions d'ouverture ou de fermeture de succursales ou de bureaux auxiliaires ; 3° les actes de disposition affectant le patrimoine de la caisse, notamment les prises de participations permises ; 4° les conventions entre la caisse et le directeur ou un ou plusieurs membres du COS, à l'exception de celles portant sur des opérations courantes et conclues à des conditions normales, lesquelles font l'objet d'une information préalable du président du COS.

5.2 La spécificité géographique de la CCMB

5.2.1 L'implantation dans onze villes en plus de Bordeaux après la reprise en 2014 de la caisse de crédit municipal de Dijon et de ses six agences

Le rapport d'observations définitives établi par la chambre régionale des comptes le 22 mars 2010 signalait que « *Depuis 2002, la caisse du crédit municipal de Bordeaux a mené une politique très dynamique de ses activités qui l'a conduite à s'implanter sur les territoires 'abandonnés' par d'autres crédits municipaux à la suite de l'arrêt de tout ou partie de leurs activités.*

Ainsi, en 2008, elle rayonnait sur 35 départements essentiellement répartis sur la partie ouest de la France avec depuis 2005 une extension à la région Alsace et aux départements des Alpes-Maritimes, des Hautes-Alpes et des Alpes de Haute-Provence.

Par tradition, les quatre départements d'outre-mer étendus en 2008 à l'île de Mayotte font aussi partie de son champ d'action. »

L'expansion s'est poursuivie ensuite avec l'absorption, fin 2013, de la caisse de crédit municipal de Dijon, présente dans les villes de Dijon, d'Auxerre, de Besançon, de Nevers et de Belfort. La CCMB a assuré la continuité de toutes les activités à l'exception de l'activité de prêts sur gages pour la ville de Dijon.

La CCMB est aujourd'hui implantée dans onze villes en dehors de Bordeaux, couvrant plus de la moitié de la France : Agen, Auxerre, Belfort, Besançon, Dijon, Limoges, Nevers, Orléans, Pau, Périgueux et Poitiers. Durant la période sous revue, une seule agence, celle de Bourges, a été fermée. Actée par le COS le 15 décembre 2017, cette décision a été motivée par des difficultés rencontrées dans la gestion de ressources humaines qualifiées d'ingérables⁷ et par un niveau d'activité structurellement déficitaire.

5.2.2 Le projet finalement abandonné de reprise des caisses de Roubaix et de Boulogne-sur-Mer

Avec un accord du COS en date du 19 juin 2018, la direction générale a amorcé en 2018, un processus de reprise de la caisse de crédit municipal de Roubaix devant s'achever en principe à la fin du premier semestre 2019. Courant 2019, la direction générale a également évoqué un projet de reprise de celle de Boulogne-sur-Mer dont a été informé le COS le 25 septembre 2019, sans être invité à donner une autorisation formelle. Les problèmes posés par les nouvelles activités décrits en partie 8 ainsi que les carences révélées par la mission sur place de l'ACPR en 2019 sont à l'origine de l'arrêt de ces deux projets, aujourd'hui abandonnés.

Le montage du projet de reprise de l'agence de Roubaix est loin d'avoir été neutre au plan financier avec un montant de dépenses de 282 000 € TTC. Près des trois quarts de ce montant se composent de frais informatiques (206 149 €) facturés par le prestataire ayant développé le système d'information commun aux caisses de crédit municipal et chargé de sa maintenance. **La Chambre s'étonne de l'engagement de telles dépenses dans un projet abandonné,** avec un dépassement de 52 % (+70 258 €) des frais informatiques que la direction générale n'a pas su expliquer, par rapport à l'estimation fournie en mai 2019 (113 242 € HT soit 135 890 € TTC). Au vu du contenu de la proposition du prestataire, une bonne partie de ses interventions n'aurait dû être réalisée qu'après une décision ferme et définitive de reprise.

Tableau n° 1 : Dépenses engagées pour la reprise avortée de la caisse de crédit municipal de Roubaix en TTC

Facturation "Ent x" assiatnce reprise CM Roubaix 2019/2020	194 825,46
"Ent y" valorisation encours CM Roubaix	9 000,00
Frais et honoraires avocats reprise CM Roubaix	36 393,70
Conseil : chef de projet	28 800,00
Refacturation "Ent x" reprise Roubaix GIE	11 324,35
Repas Copil Roubaix	599,40
Frais de déplacement	1 064,30
Total	282 007,21

Source : organisme-mail du 17 novembre 2020 du directeur financier et agent comptable

⁷ agence qui a subi un détournement de 46 K€ commis par un agent. Cf. 11.5.3.

En réponse à un extrait du rapport d'observations provisoires, le prestataire informatique a indiqué que la facturation a été établie en fonction du temps effectivement passé, après épuisement du forfait dédié au suivi et au pilotage du projet. Il a notamment imputé le dépassement de la durée initialement prévue à des retards dans « *les travaux et les livrables attendus du client* », à une évolution permanente des règles de reprise des données ou encore à une fiabilisation tardive des données à reprendre. Au total, la charge facturée correspond à une intervention de 149 jours/homme, supérieure de 34 jours à celle retenue dans le devis de mai 2019 (113 242 € HT).

Durant la séance du 30 mars 2018, le directeur général avait évoqué le projet, d'ouvrir une agence en centre-ville de Fort-de-France, dans un ancien local de la banque postale. La CCMB y a semble-t-il renoncé sans que la phase préalable n'occasionne de coûts significatifs.

5.2.3 La nécessité de renforcer le suivi des résultats commerciaux des agences

Les tableaux joints aux procès-verbaux (PV) du COS et des différents comités qui l'assistent ne comportent pas d'indication précise sur la contribution de chaque agence au résultat global et à la rentabilité, dans un contexte de dégradation tendancielle du coefficient d'exploitation⁸. La CCMB n'est pour autant pas dépourvue de données. Depuis 2016, un document de comptabilité analytique répartit le PNB, les charges et le résultat brut d'exploitation par agence.

Tableau n° 2 : Données de comptabilité analytique disponibles (2019)⁹

Agences	Nombre d'agents	PNB		PNB - charges directes		Résultat brut d'exploitation global	
BORDEAUX	19	7 488 834	69%	5 523 066	85%	3 009 153	114%
PAU	6	460 894	4%	65 308	1%	7 595	0%
LIMOGES	2	408 496	4%	261 929	4%	220 321	8%
PERIGUEUX	2	184 746	2%	42 602	1%	22 797	1%
AGEN	1	35 727	0%	- 50 433	-1%	- 57 744	-2%
POITIERS	3	136 879	1%	- 5 781	0%	- 32 458	-1%
DIJON	8	369 390	3%	59 649	1%	- 552 368	-21%
BESANCON	5	527 803	5%	152 173	2%	41 216	2%
AUXERRE	3	413 591	4%	219 983	3%	28 155	1%
NEVERS	4	178 714	2%	10 570	0%	- 87 551	-3%
BELFORT	4	376 233	3%	190 425	3%	72 587	3%
ORLEANS	3	223 404	2%	42 643	1%	- 42 295	-2%
Total		10 804 712	100%	6 512 135	100%	2 629 409	100%

Sources : CCMB et Xémélios (fichier de paye décembre 2019 pour les effectifs)

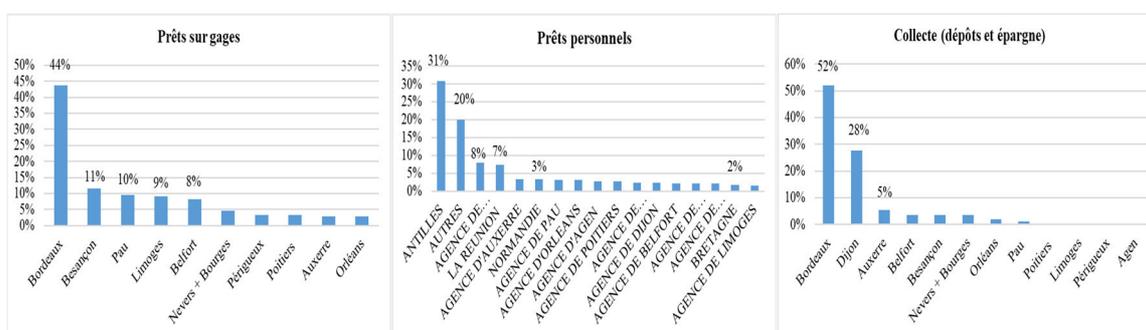
⁸ Utilisé dans la profession bancaire, cet indicateur rapporte les charges d'exploitation (frais de personnel, dotations aux amortissements et aux provisions, autres services externes) au produit net bancaire. En identifiant de façon synthétique la part des gains réalisés qui est absorbée par les coûts fixes, il mesure l'efficacité de l'exploitation d'une banque. Voir 12.2.2.2.

⁹ Ces données ne coïncident pas exactement avec celles du compte financier. § 12.2

Ce document, qui confirme la prépondérance de l'agence de Bordeaux dans le total de l'activité, reste perfectible tant dans la répartition des charges que des produits : il surestime, en particulier, les parts d'activités de l'agence de Bordeaux, en incluant celle des apporteurs d'affaires opérant partout en France. Il est, en outre, insuffisamment détaillé en ne procédant pas à une analyse de la production et de la rentabilité par activité.

La part de chaque agence aux trois grands secteurs d'activité (prêts sur gages, prêts personnels et collecte) peut être approchée à partir des objectifs de production fixés par agence ou par zone de chalandise. Ces données font ressortir une forte concentration de l'activité de prêts sur gages et de la collecte autour d'un petit nombre d'agences. Pour les prêts personnels, elles soulignent le caractère national de l'activité et ce faisant des apporteurs d'affaires, 64 % des objectifs de prêts se rapportant à des clients habitant en dehors des zones naturelles de chalandise des agences (outre-mer, « ailleurs », Normandie et Bretagne).

Graphique n° 1 : Objectifs de production 2019



Source : CRC d'après le tableau « objectifs par agence » (mail du 26 octobre 2020)

Alors que l'organisme éprouve des difficultés à stabiliser sa production et son produit net bancaire, la question de la taille du réseau mérite aujourd'hui d'être posée à partir de données détaillées et fiables sur l'activité et sur la rentabilité.

Le directeur général a confirmé qu'un plan d'affaires de trois ans (2021-2023) évaluant les effets de différents scénarii d'activité vient d'être mis en place, après examen par le comité des risques. Il annonce que ce document général sera complété en deux temps : d'abord, avant la fin de l'année, par le déploiement d'un suivi analytique des résultats de chaque agence et de leurs apporteurs d'affaires, puis ensuite par une déclinaison, à leur niveau, de prévisions.

Recommandation n° 1 : mesurer la contribution de chaque agence à la formation du produit net bancaire, isoler la partie de l'activité accomplie par des apporteurs d'affaires intervenant sur la France entière, et porter annuellement les résultats à la connaissance du COS ;

5.2.4 Une extension géographique qui expose la ville de Bordeaux à des risques extérieurs

Même si la CCMB a toujours obtenu les agréments nécessaires de l'autorité de tutelle, son rayonnement sur une grande partie du territoire français paraît, dans l'état actuel de la réglementation, difficilement compatible avec un statut « *d'établissement public communal de crédit et d'aide sociale* ».

Considérée au 8^{ème} alinéa de l'article L. 514-2 du CMF comme « *l'actionnaire ou le sociétaire unique* » d'un établissement dont elle accueille le siège, la ville de Bordeaux se trouve, en plus, exposée, à un risque financier important pour des activités qui ne concernent ni son territoire, ni ses habitants : en cas de difficultés financières graves, elle pourrait ainsi être appelée par le gouverneur de la Banque de France, président de l'ACPR, à lui fournir seule « *le soutien qui lui est nécessaire* »¹⁰. Inversement, les établissements de nature sociale présents à Bordeaux, essentiellement le centre communal d'action sociale (CCAS), sont les uniques bénéficiaires des aides du crédit municipal¹¹, bien qu'une partie des surplus financiers ayant permis leur distribution provienne d'activités réalisées partout en France, par des agences autres que celle de Bordeaux.

Les deux derniers directeurs généraux et l'ancien vice-président du COS parti le 29 octobre 2020 ont insisté sur la nécessité de rénover le statut très particulier des crédits municipaux. La complexité du statut et les inconvénients qui lui sont attachés ne justifient cependant en rien le développement des activités risquées décrites en partie 8, qui mettent aujourd'hui l'établissement en difficulté.

5.3 Un changement de nom rejeté par l'ACPR

Sur proposition du directeur général, le COS a approuvé, le 29 septembre 2016, une nouvelle appellation, « *banque publique des solidarités* » (BPS), pour insister sur « *le caractère public et solidaire des activités à destination de nouveaux publics, tels les personnes âgées et les jeunes en difficulté* ». En réalité, le changement de nom visait à accompagner le développement de nouvelles activités destiné à faire changer l'établissement d'échelle¹².

¹⁰ Article L. 511-42 du CMF.

¹¹ L'article L. 514-2 du CMF prévoit que les excédents et boni apparaissant en fin d'exercice, et non affectés à la dotation des caisses, sont attribués à d'autres organismes d'aide sociale.

¹² § 8

Par courrier en date du 30 janvier 2018, le secrétariat général de l'ACPR a informé le président du COS du refus que son institution opposait à cette décision prise sans son aval, ni la formulation d'une demande d'autorisation. En effet, les modifications devant être apportées, entre autres, à la dénomination ou au nom commercial d'un établissement de crédit sont soumises à l'autorisation préalable de l'ACPR, en application de l'article 7 du règlement 96-16 modifié du comité de la réglementation bancaire, dont les dispositions ont été ensuite reprises à l'article 18 de l'arrêté du 4 décembre 2017 relatif à l'agrément, aux modifications de situation, au retrait de l'agrément et à la radiation des entreprises d'investissement et des établissements assimilés. La caisse s'était contentée de lui transmettre le 6 octobre 2016, par courriel, la délibération du 29 septembre 2016 sur le changement de nom, avant de ne déposer une demande formelle d'autorisation que le 3 octobre 2017, trois mois après le début de son emploi, le 7 juillet 2017. Le courrier rappelle que les dispositions applicables avaient été rappelées, une première fois lors d'une rencontre avec la direction générale, le 2 février 2016, et une seconde fois, en COS, le 12 octobre 2017.

Sur le fond, l'ACPR estime que ce nom induisait une erreur « *pouvant constituer un délit de tromperie* » : les caisses de crédit municipal n'entrant pas juridiquement dans la catégorie « *banque* », elles ne peuvent se prévaloir de cette appellation.

En dépit d'une contestation ferme exprimée par le directeur général durant la phase d'instruction, la CCMB n'a pas introduit de recours contre cette décision qui a été mise en œuvre avec lenteur, beaucoup de documents ou supports publics continuant de mentionner sans autorisation le nom de BPS, après le 30 janvier 2018.

5.4 Synthèse intermédiaire

Établissements publics communaux de crédit et d'aide sociale, les caisses de crédit municipal combinent la qualité d'établissement public à caractère administratif et celle d'établissement de crédit, ce qui les soumet à la fois à la réglementation bancaire et à des obligations particulières de droit public. Elles ont notamment pour mission de combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gages corporels dont elles ont le monopole. Elles ont aussi la possibilité de recevoir des dépôts à vue ainsi que d'accorder des crédits aux personnes physiques, aux associations et aux établissements publics locaux. L'exercice de toutes ces activités reste subordonné à l'agrément de la banque centrale européenne délivré, en France, par l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR).

La direction d'un crédit municipal incombe à un directeur général, supervisé par un conseil d'orientation et de surveillance (COS) tenu de se réunir au moins une fois par trimestre. La réglementation bancaire contient une obligation supplémentaire : la présence au sein de l'encadrement supérieur de deux dirigeants effectifs, dont le directeur général, disposant « *de l'honorabilité, des connaissances, des compétences et de l'expérience nécessaires* ».

La complexité et les inconvénients du statut très particulier des crédits municipaux, soulignés par plusieurs dirigeants, ne justifient en rien le développement des activités risquées décrites en partie 8, qui mettent aujourd'hui l'établissement en difficulté.

Après avoir repris les activités d'autres caisses depuis 2002, la caisse de crédit municipal de Bordeaux (CCMB) est aujourd'hui implantée dans onze villes en dehors de Bordeaux, son champ d'action s'étendant à plus de la moitié du territoire métropolitain ainsi qu'à une partie de l'outre-mer. Même si elle a toujours obtenu les agréments nécessaires de l'autorité de tutelle, son rayonnement sur une grande partie du territoire français paraît, dans l'état actuel de la réglementation, difficilement compatible avec un statut « *d'établissement public communal de crédit et d'aide sociale* ». En cas de difficultés financières graves, la ville de Bordeaux pourrait être appelée par le gouverneur de la Banque de France, président de l'ACPR, à lui fournir seule « *le soutien qui lui est nécessaire* ». Alors que l'organisme éprouve des difficultés à stabiliser sa production et son produit net bancaire, la question de la taille du réseau mérite aujourd'hui d'être posée à partir de données détaillées et fiabilisées sur l'activité et la rentabilité de chaque agence.

Au cours de la période, la direction générale a amorcé un processus de reprise de la caisse de crédit municipal de Roubaix. Le projet de reprise de celle de Boulogne-sur-Mer a également été évoqué. Les difficultés découlant des nouvelles activités ainsi que les carences révélées par la mission sur place de l'ACPR en 2019 sont à l'origine de l'abandon de ces deux projets. Le montage du projet de reprise de l'agence de Roubaix est loin d'avoir été neutre au plan financier avec une somme de 282 000 € TTC dépensée en pure perte comprenant essentiellement des frais informatiques (206 149 €). Au vu du contenu de la proposition du prestataire informatique, une bonne partie de ses interventions n'aurait dû être réalisée qu'après une décision ferme et définitive de reprise, et non avant.

En vue de traduire le changement de dimension alors recherché, et sans demander au préalable l'autorisation de l'ACPR comme l'exige la réglementation, le directeur général a proposé au COS, le 29 septembre 2016, de rebaptiser l'établissement « *banque publique des solidarités* » (BPS). Après plus de six mois d'utilisation, la caisse a finalement dû renoncer à cette nouvelle dénomination, à la suite du veto exprimé par l'ACPR dans un courrier daté du 30 janvier 2018. Selon l'Autorité, ce nom pouvait induire une erreur constitutive d'un délit de tromperie, car les caisses de crédit municipal ne sont juridiquement pas des banques. Le retour au nom de caisse de crédit municipal de Bordeaux a été progressif, beaucoup de documents ou supports publics continuant de mentionner le nom de BPS courant 2018.

6 LA GOUVERNANCE ET LE PILOTAGE

6.1 Un renforcement en 2014 du rôle de l'organe délibérant et du niveau d'exigence attendu de ses membres

6.1.1 Le rôle et les pouvoirs du COS en matière de surveillance générale des activités et de contrôle interne depuis 2014

6.1.1.1 Des missions aujourd'hui très détaillées dans les textes applicables...

Les dispositions de la directive 2013/36/UE du 26 juin 2013 dite *CRD*, déjà citée, ont renforcé, et précisé, le contenu de la mission générale de surveillance de l'organe délibérant de chaque établissement de crédit ainsi que son rôle dans la surveillance du contrôle interne et dans la maîtrise des risques. Elles ont été transposées en droit français par l'ordonnance n° 2014-158 du 20 février 2014 et par l'arrêté du 3 novembre 2014¹³.

Depuis leur entrée en vigueur, le COS d'une caisse de crédit municipal doit, au titre de son devoir de surveillance, avec l'aide de comités spécialisés :

- procéder à l'examen du dispositif de gouvernance et évaluer périodiquement son efficacité (art. L. 511-59 du CMF) ;
- approuver et revoir régulièrement les stratégies et politiques en matière de risques (art. L. 511-60 du CMF) ;
- déterminer les orientations et contrôler la mise en œuvre des dispositifs de surveillance afin de garantir une gestion efficace et prudente de l'établissement (art. L. 511-67 du CMF) ;
- contrôler le processus de publication et de communication, la qualité et la fiabilité des informations destinées à être publiées (art. L. 511-69 du CMF) ;
- adopter et revoir régulièrement les principes généraux de la politique de rémunération et en contrôler la mise en œuvre (art. L. 511-72 du CMF).

A partir de l'article 243, l'arrêté du 3 novembre 2014, qui se substitue au règlement CRBF n° 97-02, détaille le rôle de l'organe délibérant dans la surveillance du contrôle interne et dans la maîtrise des risques, qu'il doit assurer, conjointement ou non, avec les dirigeants effectifs :

- examiner régulièrement, le cas échéant, avec l'aide du comité des risques, les politiques mises en place pour se conformer à l'arrêté, d'en évaluer l'efficacité ainsi que celle des dispositifs et procédures mis en œuvre aux mêmes fins ainsi que des mesures correctrices apportées en cas de défaillances (article 243) ;

¹³ Arrêté relatif au contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement soumises au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

- arrêter, le cas échéant, sur avis de l'organe central de l'entreprise assujettie, les critères et seuils de significativité des systèmes d'analyse et de mesure permettant d'identifier les incidents devant être portés à sa connaissance (article 244) ;
- au moins deux fois par an, procéder à l'examen de l'activité et des résultats du contrôle interne, notamment du contrôle de la conformité, sur la base des informations qui lui sont transmises à cet effet par les dirigeants effectifs et les responsables des services concernés (article 252) ;
- approuver les limites proposées par les dirigeants effectifs en matière de risques associés à l'activité et aux résultats (article 253).

De manière plus générale, l'article 241 pose le principe d'une responsabilité conjointe des dirigeants effectifs et de l'organe de surveillance dans l'application des obligations contenues dans l'arrêté du 3 novembre 2014¹⁴.

6.1.1.2 ...assorties d'un large droit à l'information

Créé par l'ordonnance n° 2014-1258 du 20 février 2014, l'article L. 511-96 du CMF prévoit que, pour l'exercice de toutes ces missions, le COS *« et, le cas échéant, le comité des risques disposent de toute information sur la situation de l'établissement de crédit ou de la société de financement en matière de risques.*

Ils peuvent, si cela est nécessaire, recourir aux services du responsable de la fonction de gestion des risques mentionné à l'article L. 511-64 ou à des experts extérieurs. »

De façon analogue, l'article 241 de l'arrêté du 3 novembre 2014 dispose que les dirigeants effectifs et l'organe de surveillance *« disposent des informations pertinentes sur l'évolution des risques encourus par l'entreprise assujettie. »* Plusieurs autres articles du même arrêté signalent les points précis que les dirigeants effectifs doivent porter à la connaissance du COS, au moins une fois par an : les problèmes et anomalies significatifs, en particulier dans la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (article 246) ; les éléments essentiels et les enseignements qui peuvent être dégagés de l'analyse et du suivi des risques associés à l'activité et aux résultats ; ou encore les mesures prises pour assurer la continuité de l'activité et l'appréciation portée sur l'efficacité des dispositifs en place (article 253).

En résumé, la réglementation bancaire a significativement évolué en 2013 et 2014 pour mieux maîtriser les risques attachés à la gestion des activités des établissements bancaires. En vigueur sur toute la période sous revue, ces changements ont réaffirmé la responsabilité du COS dans la surveillance générale des risques, en détaillant les contrôles et les décisions qui lui incombent, et en le dotant d'un droit d'accès à toutes les informations utiles et pertinentes.

¹⁴« La responsabilité de s'assurer que l'entreprise assujettie se conforme à ses obligations au titre du présent arrêté incombe aux dirigeants effectifs et à l'organe de surveillance. (...) ».

6.1.2 Un accroissement du niveau de compétence requis des administrateurs nommés sous le contrôle de l'ACPR

L'article L. 514-2 du CMF précise, à son alinéa 4, que « *le conseil d'orientation et de surveillance 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.* » En vigueur au minimum depuis le 17 juin 1992, ces dispositions imposent depuis longtemps de choisir une partie des membres du COS, les personnalités qualifiées, au sein d'une population bénéficiant d'une expérience dans le monde bancaire, ou au moins dotées de connaissances avérées.

Le renforcement du rôle de l'organe de surveillance a justifié l'extension à tous ses membres des exigences de compétence et d'honorabilité jusqu'alors attendues des deux seuls dirigeants responsables devenus dirigeants effectifs. Il est également demandé à tous les dirigeants, y compris les membres du COS, qu'ils « *consacrent un temps suffisant à l'exercice de leurs fonctions au sein de l'entreprise* » (article L. 511-52.-I du CMF).

Corollaire de ces nouvelles dispositions, la procédure de nomination et de renouvellement des membres du COS est la même que celle applicable aux DE : la décision doit être notifiée à l'ACPR dans un délai de quinze jours (article L. 612-23-1 du CMF), celle-ci disposant d'une période de deux mois pour s'y opposer ou non (article R. 612-29-3 du CMF).

L'instruction a montré que l'organisme et sa collectivité de rattachement n'ont pris qu'en 2020, la mesure du cadre en place depuis 2014, plus exigeant que le précédent pour tous les membres du COS, tant en niveau de compétence qu'en temps d'implication.

6.2 Un COS trop peu impliqué jusqu'en 2020

6.2.1 Une composition qui n'a pas toujours été conforme à la réglementation

6.2.1.1 Un collège théorique de 11 membres dont la vice-présidence a toujours été confiée à une personnalité qualifiée jusqu'en octobre 2020

Outre le maire de la commune siège de l'établissement, président de droit, le COS d'un crédit municipal doit comprendre de six à vingt membres, avec une stricte égalité entre les membres élus, en son sein, par le conseil municipal, et les personnalités qualifiées¹⁵. Le COS de la CCMB est traditionnellement composé de onze membres : le maire de la ville de Bordeaux, cinq membres élus et cinq personnalités qualifiées.

¹⁵ Articles L. 514-2 et R. 514-23 du CMF.

Les quatre versions successives du règlement intérieur précisent que les personnalités qualifiées sont nommées « *sur proposition du directeur général de la caisse* ».

De 2013 à 2019, 18 personnes différentes ont appartenu au COS : sept élus du conseil municipal de la ville de Bordeaux et onze personnes qualifiées. L'article premier des statuts autorise la ville de Bordeaux « *à demander à chaque ville dans laquelle elle exerce le prêt sur gage de désigner un membre du conseil, dans la mesure où ces villes apportent un soutien effectif à la mise en œuvre de cette activité* ». Compréhensible pour un établissement présent dans une grande partie de la France, cette disposition, qui n'a jamais été mise en œuvre, ne paraît pas légale, l'article L. 514-2 du CMF imposant de choisir les membres élus parmi ceux du conseil municipal « *de la commune siège de l'établissement* ».

En dehors de toute obligation légale ou statutaire, la vice-présidence a été assurée par une personnalité qualifiée de 2014 à 2020. Cet usage a pris fin avec la désignation à cette fonction, au 29 octobre 2020, de la première adjointe à la ville de Bordeaux, en charge des finances, du défi climatique et de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Jusqu'en 2021, aucune rémunération n'a été attribuée aux administrateurs, en dehors des remboursements de frais liés à leur fonction de représentation ou à des besoins de déplacement, sur présentation de justificatifs. Le 4 février 2021, le COS a rompu avec cet usage, en décidant de leur allouer des « *jetons de présence* » égaux à 1 200 € par an, rétribuant leur investissement dans la préparation et l'animation des séances. En réponse aux observations provisoires, le président du COS a annoncé qu'ils ne seront versés qu'aux personnalités qualifiées, après constatation de leur présence physique aux séances du COS et du comité des risques.

6.2.1.2 Des anomalies repérées dans la désignation des membres du COS et le rythme des réunions

6.2.1.2.1 Sur les décisions de nomination des personnalités qualifiées

Bien que signées du maire, plusieurs décisions de nomination des personnes qualifiées ont été rédigées sur des documents à l'entête du crédit municipal, ce qui laisse subsister un doute quant au respect de la disposition de l'article L. 514-2 du CMF disposant que la nomination incombe au maire : sans priver le directeur général de l'établissement d'un pouvoir de proposition, cette disposition impose au maire de fonder sa décision sur une analyse des candidatures établie par ses services et non par ceux de la caisse.

6.2.1.2.2 Sur le cadencement des séances

Prévu à l'article R. 514-30 du CMF, le rythme minimal d'une réunion par trimestre n'a pas toujours été respecté avec trois réunions seulement en 2014, et aucune séance au cours du premier trimestre 2019 même si quatre séances ont été organisées sur cet exercice. La même lacune a été observée en 2020, avec l'organisation d'une première séance, le 26 juin 2020.

L'épidémie de la COVID-19 et le confinement mis en place à partir de la mi-mars ont inévitablement troublé le fonctionnement institutionnel sur ce dernier exercice. Pour autant, ils ne suffisent pas à expliquer l'absence de programmation d'une séance en début d'année, en vue d'examiner les suites à apporter au rapport de l'ACPR remis début novembre 2019¹⁶.

6.2.1.2.3 Sur le nombre d'administrateurs désignés

L'effectif statutaire de onze membres n'a plus été atteint entre le dernier conseil de l'année 2018 et celui du 26 juin 2020. Pendant ces dix-huit mois environ, le nombre de personnes mentionné sur les procès-verbaux (PV) était toujours de neuf ou de dix. Le directeur général parti en février 2021 a imputé cette anomalie à l'absence de désignation par la ville de Bordeaux d'un élu au poste d'administrateur libéré par M. Nicolas Florian après son élection aux fonctions de maire de Bordeaux, à l'issue de laquelle il est devenu automatiquement président de droit du COS en remplacement de M. Alain Juppé. Mais cette situation provient aussi de retards dans les désignations de personnalités qualifiées ou dans leur prise de fonctions :

- une personnalité qualifiée nommée le 5 juillet 2018 a bien participé à la première séance du COS consécutive à sa désignation, le 19 septembre 2018, mais pas aux deux suivantes (19 décembre 2018 et 10 avril 2019), sans que son nom ne figure dans aucune des rubriques des PV (présent, représenté ou absent excusé) ;
- la personnalité qualifiée démissionnaire de son mandat au 31 octobre 2019, à la suite de son recrutement comme directrice des ressources humaines au 1^{er} novembre 2019¹⁷, n'a été remplacée que le 8 juin 2020, ce qui explique la constatation d'un effectif de dix administrateurs au 18 décembre 2019.

6.2.1.3 Un règlement intérieur du COS à mettre à jour plus rapidement

Dans le rapport d'observations définitives du 22 mars 2010, la Chambre avait relevé le manque de conformité du règlement intérieur alors en vigueur avec les dispositions de l'article R. 514-32-I du CMF. Jusqu'en 2020, il a été modifié à six reprises¹⁸ pour être notamment actualisé du nombre de dirigeants effectifs (article L. 511-13 du CMF), ou encore des procédures obligatoires de contrôle interne (article L. 511-67 du CMF et arrêté du 3 novembre 2014). Ces évolutions sont intervenues avec retard par rapport aux évolutions de la réglementation, souvent après des rappels de l'ACPR. Compte tenu des difficultés éprouvées pour respecter de façon permanente l'effectif statutaire de onze membres, il paraîtrait logique d'amender l'article 2 du règlement intérieur pour porter d'un mois à deux mois, comme le permet la réglementation¹⁹, le délai maximal de vacance sur les postes d'administrateur.

¹⁶ § 6.2.4

¹⁷ § 10.3.2

¹⁸ le 18 décembre 2009 (délibération 2009/18), le 3 mars 2013 (délibération 2013/31), le 30 avril 2014 (délibération, 2014/04), le 29 juin 2016 (délibération 2016/16), le 29 septembre 2016 (délibération 2016/26), le 10 avril 2019 (délibération 2019/02).

¹⁹ Article R. 514-27 du CMF.

En réponse aux observations provisoires, le président du COS a informé la chambre régionale des comptes de l'adoption, le 4 février 2021, d'un règlement intérieur révisé, conforme aux exigences légales et réglementaires, en matière notamment de déontologie et de conflits d'intérêt.

6.2.2 Des membres élus le plus souvent absents dont le président de droit

Sans conséquence sur un quorum toujours atteint grâce aux mandats de représentation donnés par les absents à leurs collègues présents, le nombre de membres physiquement présents en conseil était faible, entre 2014 et 2019 : en moyenne, il oscille entre 5 et 6,3 personnes sur un collège de onze, dont 1,8 membres élus sur un effectif de six.

Graphique n° 2 : Participation physique des membres du COS



Sources : PV des COS

Entre 2014 et 2019, la proportion d'élus absents et non représentés s'établissait à 29 %, soit un niveau équivalent à la moyenne des élus physiquement présents (30 %). Un élu de l'opposition n'a jamais siégé en COS en six ans, ni pris la peine de donner mandat à un collègue pour le représenter. La longue vacance du poste d'administrateur libéré par M. Nicolas Florian, après son élection aux fonctions de maire et sa nomination automatique à celles de président du COS, explique que la participation atteigne son point bas en 2019 (33 % de présents et 66 % de présents/représentés).

Entre 2014 et fin 2019, les deux maires successifs de Bordeaux n'ont participé physiquement, chacun, qu'à une séance du COS sur les 24 organisées : celle du 1^{er} avril 2016 pour M. Alain Juppé, à l'occasion de l'installation du nouveau directeur général, en arrivant en cours de séance ; et celle du 10 avril 2019 pour M. Nicolas Florian. Il ressort du PV de cette séance, qu'en dépit de sa présence, les débats ont été conduits par le vice-président issu des rangs des personnalités qualifiées.

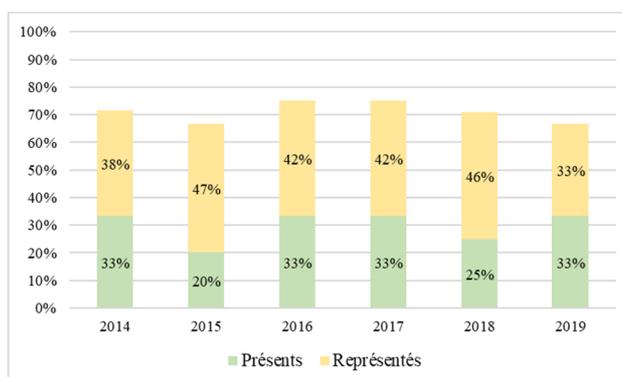
De fait, le fonctionnement des COS a reposé, jusqu'en 2020, sur l'assiduité des personnalités qualifiées, ce qui est anormal pour un établissement de cette taille.

Tableau n° 3 : Assiduité des élus en COS sur la période 2014-2019

Noms	Période	2014 - 3 COS			2015 - 5 COS			2016 - 4 COS			2017 - 4 COS			2018 - 4 COS			2019 - 4 COS			Total - 24 COS		
		Présents	Absents représent	Absents	Présents	Absents représent	Absents															
Alain Juppé	Maire et président de droit jusqu'au 7 mars 2019	0/3	3/3	0/3	0/5	5/5	0/5	1/4	3/4	0/4	0/4	4/4	0/4	0/4	4/4	0/4				1/24	19/20	0/20
X1	élu pour toute la période 2014-2020	1/3	2/3	0/3	1/5	3/5	1/5	1/4	3/4	0/4	2/4	2/4	0/4	0/4	3/4	1/4	0/4	4/4	0/4	5/24	17/24	2/24
X2	élu pour toute la période 2014-2020	2/3	1/3	0/3	2/5	2/5	1/5	4/4	0/4	0/4	3/4	1/4	0/4	4/4	0/4	0/4	4/4	0/4	0/4	19/24	4/24	1/24
Nicolas Florian	Maire et président de droit depuis 7 mars 2019	1/3	2/3	0/3	1/5	2/5	2/5	0/4	3/4	1/4	1/4	1/4	2/4	0/4	2/4	2/4	1/4	3/4	0/4	4/24	13/24	7/24
X3	élu depuis mai 2014	2/2	0/2	0/2	2/5	2/5	1/5	2/4	1/4	1/4	2/4	2/4	0/4	2/4	2/4	0/4	3/4	1/4	0/4	13/23	8/23	2/23
X4	élu jusqu'en 04/2014	0/1	0/1	1/1																0/1	0/1	1/1
X5	élu pour toute la période 2014-2020	0/3	0/3	3/3	0/5	0/5	5/5	0/4	0/4	4/4	0/4	0/4	4/4	0/4	0/4	4/4	0/4	0/4	4/4	0/24	0/24	24/24

Sources : PV des COS

Graphique n° 3 : Elus présents ou représentés en COS (par rapport à l'effectif statutaire)



Sources : PV des COS

En séance, le nombre des personnes n'ayant pas le rang d'administrateur est bien souvent le plus élevé. Assistent le plus souvent aux séances, sans voix délibérative : le directeur général dont la présence est prévue par l'article R. 514-30 du CMF, le directeur général adjoint, la directrice de l'administration générale devenue directrice logistique et sécurité, la secrétaire générale, le contrôleur interne à compter de 2018, et lors des conseils qui statuent sur l'arrêté des comptes ou occasionnellement, l'agent comptable et le commissaire aux comptes.

6.2.3 Des délibérations approuvées la plupart du temps sans débat et sans réserve, sur la base de documents trop généraux

A défaut de retranscrire l'intégralité des débats, les PV du COS retracent les opinions exprimées par les administrateurs en séance. Il ressort clairement de leur analyse et de la lecture des délibérations que la masse des décisions se rapporte à des questions administratives. L'analyse des risques et des dispositifs de contrôle interne n'occupaient pas, jusqu'en 2020, la place que lui réservent l'ordonnance n° 2014-158 du 20 février 2014 et l'arrêté du 3 novembre 2014, tout comme les questions de stratégie débattues de façon trop légère.

Les PV témoignent de peu d'échanges et d'un assentiment général sur tous les sujets, y compris les nouvelles activités lancées après 2016, présentées en partie 8. Ainsi, toutes les délibérations relatives aux prêts sur gages à haute valeur (PSG HV), aux prêts patrimoniaux dont l'accord pour un prêt d'un montant exorbitant de 8,7 M€²⁰, à la filiale foncière²¹, ou encore aux deux partenariats avec des structures financières étrangères²² ont toujours été approuvées à l'unanimité, à une unique exception près : une personnalité qualifiée s'est abstenue, le 30 mars 2018, lors du vote de la délibération afférente au projet de partenariat avec le fonds d'investissement luxembourgeois. Ces mêmes délibérations éclairent toujours les projets sous une lumière avantageuse, sans identifier les points de fragilité, et sans proposer de cadrage véritable de la direction générale dans leur mise en œuvre. Comme l'expose le paragraphe 6.2.5, le comité des risques qui ne comprend aucun élu débattait de façon un peu plus approfondie et un peu plus libre, sans pour autant que ces échanges entraînent le retrait ou l'abandon de projets de délibérations.

Le bon exercice des missions dévolues au COS depuis 2014, décrites en partie 6.1.1, impose de l'informer de façon très détaillée avant la prise de toute décision stratégique, ce qui n'a pas été le cas. Alimenté à profusion d'indicateurs chiffrés relatifs à la gestion, l'activité commerciale, les résultats et la trésorerie, il a été sevré de données précises et pertinentes sur les contours et les risques des nouvelles activités, en particulier des projets les plus innovants. Deux dossiers sont, à cet égard, emblématiques :

- l'adoption de la délibération sur le projet de partenariat avec le fonds luxembourgeois a été précédée de la diffusion tardive d'une documentation à la fois roborative avec une cinquantaine de documents dont 29 sur des propositions de placements, et partielle avec l'absence de deux documents essentiels sur les conditions d'assurance et sur les modalités d'émission du fonds. Une telle pile de documents, rédigés essentiellement en anglais et faisant référence à des notions juridiques en vigueur dans d'autres pays,

²⁰ § 8.3.5

²¹ § 8.5.2

²² § 8.4

était de fait peu exploitable par les membres du COS, en l'absence d'une note de synthèse décrivant les montages et identifiant les risques ;

- la délibération autorisant « *le principe de la création de la filiale dédiée à la gestion foncière et immobilière de certaines de nos propriétés, des prêts non performants couverts par une garantie foncière ou immobilière* » a été validée, le 10 avril 2019, sans qu'aucune étude juridique et financière n'ait été fournie en guise d'éclairage, les documents préparatoires étant alors présentés comme « *en cours de finalisation* ».

Quant aux délibérations se rapportant à la remise en cause ou aux conséquences négatives des nouvelles activités, elles se distinguent par leur manque de précision. Dans deux cas au moins, l'approbation du COS a été obtenue sous une forme quasiment elliptique :

- le PV de séance du 26 juin 2020 ne relate aucune présentation détaillée par le directeur général, ni commentaires des membres du COS, sur les décisions relatives au provisionnement du coût de portage des prêts patrimoniaux et de l'amende qui pourrait être prononcée contre la CCMB à l'issue de la procédure disciplinaire ouverte contre elle par l'ACPR. Ces deux opérations ont été entérinées indirectement, au travers de l'approbation de l'arrêté des comptes²³ ;
- le directeur général parti en février 2021 considère que le renoncement au partenariat avec le fonds luxembourgeois a été acté par approbation, au COS du 25 septembre 2019, d'un simple tableau exposant l'état d'avancement des délibérations votées en 2018 et en 2019.

En fin d'instruction, le nouveau directeur général a pris l'engagement de préparer des notes de synthèse détaillées en accompagnement des délibérations les plus sensibles.

Plus grave, deux des trois prêts SACEM, prêts patrimoniaux d'une nature particulière, ont été accordés avant l'approbation du produit par le COS, le 19 juin 2018 : un premier prêt de 2,5 M€ mis en place au 8 novembre 2017 et un second de 2,215 M€ mis en place au 19 avril 2018, tous les deux d'une durée de cinq ans et remboursables in fine.

L'équipe de contrôle a rencontré deux personnalités qualifiées : le vice-président en exercice de 2018 à 2020, présent au COS depuis plus de dix ans ; et un administrateur nommé en 2016 qui s'était abstenu lors du vote de la délibération approuvant le partenariat avec le fonds luxembourgeois. Ce dernier, qui a formulé à plusieurs reprises des réserves sur la nouvelle politique de l'établissement, a confirmé l'absence fréquente de documents notés comme joints aux délibérations, en invoquant en particulier la délibération afférente à la filiale foncière, ou encore une présentation trop succincte des nouveaux produits. Tous deux ont souligné la nécessité d'organiser davantage d'actions de formation en faveur des administrateurs. Indispensables, leur succès suppose un niveau d'investissement personnel suffisant de la part des intéressés, qui n'a pas été atteint lors de la seule journée de formation organisée en 2018, avec la présence de seulement deux élus et trois personnes qualifiées : dispensée par le centre de formation de la profession bancaire, elle était consacrée au cadre réglementaire bancaire, à ses enjeux et aux responsabilités des membres du COS.

²³ § 8.3.6.1

En réaction aux observations provisoires, le maire de Bordeaux, président de droit du COS, ainsi que le directeur général ont précisé qu'un plan de formation continue a été mis en place pour l'ensemble des membres du COS. Il a été inauguré par une première session consacrée à l'environnement légal et réglementaire des établissements de crédit, et dispensée par des intervenants de l'Ecole Supérieure de la Banque en décembre 2020 et en mars 2021.

Recommandation n° 2 : veiller à la formation des membres du COS et à leur bonne information, en accompagnant toutes les délibérations « à enjeux » d'une note de synthèse identifiant clairement les problématiques juridiques, prudentielles et financières ;

6.2.4 Une communication trop tardive du rapport de contrôle sur place de l'ACPR aux membres du COS

Les observations du contrôle sur place opéré par l'ACPR en 2019 sont formalisées dans un rapport daté du 31 octobre 2019, transmis au directeur général le 2 novembre 2019. **Alors que ce document remet très clairement en cause la stratégie conduite depuis 2016, à partir d'une analyse détaillée des risques attachés aux nouvelles activités, il n'a été communiqué officiellement aux membres du COS que le 26 juin 2020, huit mois après sa réception.**

Certes, au cours des séances du COS des 26 juin 2019, 25 septembre 2019 et du 18 décembre 2019, l'existence du contrôle et les thèmes explorés avaient été évoqués oralement, mais dans des termes très généraux. Les 26 juin et 25 septembre 2019, le vice-président alors en exercice avait dressé, en début de séance, un bref point d'étape du contrôle, évoquant des pratiques professionnelles perfectibles, la nécessité d'améliorer les procédures, des carences de gouvernance mais sans entrer dans le détail des critiques alors en cours de formulation sur les activités nouvelles.

Le 18 décembre 2019, il avait procédé à un nouveau point de situation sans dire que le rapport définitif était arrivé. Un peu plus complet que les précédents, cet exposé continuait d'édulcorer le contenu des observations, faisant état de « *faiblesses en matière de contrôle et de conformité* », et évoquant un questionnement « *philosophique quant à l'objet et à la vocation des crédits municipaux et à leur pérennité* ». Après un débat orienté sur la nécessité de faire évoluer le cadre réglementaire de l'action des caisses de crédit municipal, le vice-président avait, en guise de conclusion, annoncé que « *le rapport de l'ACPR fera bien sûr l'objet d'une transmission aux membres du conseil afin d'en faire une lecture commune précise et exhaustive.* »

Pendant l'instruction, le directeur général en fonctions jusqu'en février 2021 a assuré à l'équipe de contrôle que le maire de Bordeaux alors en fonctions, le vice-président du COS et une autre personnalité qualifiée ont été tenus au courant de l'état d'avancement précis du contrôle de l'ACPR, et qu'il leur avait envoyé le rapport, peu après sa réception. Ces démarches informelles n'atténuent en rien la faute commise à l'égard du COS : **le retard de communication à l'ensemble de ses membres de ce document peut être analysé, à la lumière de son contenu, comme une entrave à une mission générale de contrôle et de surveillance dont il est collégialement chargé.**

La chambre régionale des comptes rappelle que le droit du COS à obtenir les informations utiles à l'exercice de ses missions est affirmé dans plusieurs articles du CMF, dont l'article L. 511-96 déjà citée et l'article L. 514-2. Celui-ci précise qu'il « *exerce le contrôle permanent de la gestion de l'établissement par le directeur* », et qu'il « *veille au respect des réglementations générales de la profession bancaire et des dispositions législatives, réglementaires ou européennes directement 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 utiles à l'accomplissement de sa mission* ». L'article L. 612-27 du CMF oblige, en outre, les dirigeants à tenir le COS informé des « *suites données aux contrôles sur place* » par l'ACPR.

Durant les travaux d'instruction de la Chambre, le rapport de l'ACPR n'a été produit que le 25 mai 2020, plus de deux mois après l'entretien ouvrant la procédure. Lors de cet entretien tenu le 10 mars 2020, le directeur général parti en février 2021 avait signalé l'existence d'un contrôle sur place de l'ACPR en le présentant comme inachevé et sans mentionner qu'il disposait du rapport définitif depuis novembre 2019. En réponse à la question 10 du premier questionnaire du 10 mars 2020 demandant « *une copie des rapports de l'ACPR de la période* », il n'avait d'ailleurs transféré qu'un ancien rapport datant de 2012.

De façon analogue, il n'avait pas communiqué le document au commissaire aux comptes en réponse à sa première demande d'accès : il avait même rejeté formellement sa requête, avant de revenir sur sa décision et de l'inviter à venir consulter le rapport sur place, ce qu'il fera le jeudi 5 décembre 2019²⁴.

Au cours de l'entretien de fin de contrôle, de façon pour le moins discutable, l'ancien directeur général a justifié ses atermoiements par la volonté de conserver le document sous embargo jusqu'au dénouement des élections municipales dont le second tour n'a eu lieu que le 28 juin 2020, à la suite de la crise sanitaire.

6.2.5 Un comité des risques plus investi que le COS

6.2.5.1 Un collège insuffisamment réuni, composé uniquement des personnalités qualifiées du COS

Le comité des risques compte cinq membres : un président, deux titulaires et deux suppléants. Appelé comité d'audit jusqu'en 2014, il a toujours été composé des seules personnalités qualifiées du COS. Y assistent également le directeur général, l'agent comptable, le responsable de l'audit interne, le responsable de la fonction de gestion des risques, et les représentants des commissaires aux comptes lors des séances consacrées à l'arrêté des comptes.

²⁴ Destinataire d'un extrait du rapport d'observations provisoires, le commissaire aux comptes a répondu qu'il n'avait pas d'observation à formuler.

Présentant un caractère obligatoire, « *Le comité des risques conseille le conseil d'administration, le conseil de surveillance ou tout autre organe exerçant des fonctions de surveillance équivalentes sur la stratégie globale de l'établissement de crédit ou de la société de financement et l'appétence en matière de risques, tant actuels que futurs. Il assiste le conseil d'administration, le conseil de surveillance ou tout autre organe exerçant des fonctions de surveillance équivalentes lorsque celui-ci contrôle la mise en œuvre de cette stratégie par les personnes mentionnées à l'article L. 511-13 [les dirigeants effectifs] et par le responsable de la fonction de gestion des risques.* » Ses membres sont réputés disposer « *de connaissances, de compétences et d'une expertise qui leur permettent de comprendre et de suivre la stratégie et l'appétence en matière de risques de l'établissement de crédit ou de la société de financement* »²⁵. Le règlement intérieur du COS lui demande de piloter le contrôle interne, de porter une appréciation sur sa qualité, d'examiner les résultats comptables ainsi que les méthodes adoptées pour l'établissement des comptes. Il communique ses comptes rendus au COS.

Réuni à peine deux fois par an en général, sauf en 2015 (une seule fois) et en 2017 (quatre fois), son quorum a été enfreint à deux reprises : les 26 novembre 2015 et 27 juin 2017. Il n'est atteint généralement que grâce à l'assiduité des suppléants. Le 4 septembre 2018, le nombre annuel de séances a été limité à deux : l'une en mars sur l'arrêté des comptes et l'autre en juillet sur les reportings réglementaires. Inadaptée aux obligations qu'assigne l'arrêté du 3 novembre 2014 au comité des risques, cette décision a été prise à un moment où la place croissante alors donnée aux activités nouvelles rendait la surveillance des risques plus que jamais nécessaire.

6.2.5.2 Des débats sur l'activité et la stratégie plus riches et nuancés que ceux du COS

Les PV du comité des risques relatent des échanges plus riches que ceux du COS, sur l'activité et sur la stratégie : plusieurs des points de vue exprimés devant lui par certaines personnalités qualifiées, ou par des cadres, auraient mérité d'être réitérés en COS, en présence des élus.

Au cours de la séance du 19 juin 2018, consacrée à la présentation des nouveaux produits, trois personnalités qualifiées suivies de la responsable des risques ont appelé à la prudence ou demandé plus d'informations :

- la vice-présidente alors en exercice a « *mis en garde en rappelant l'échec du crédit municipal de Paris avec CMP Banque* » ;
- la personnalité qualifiée, devenue vice-président le 30 juin 2018, s'est plainte de la réception tardive des documents à propos du projet de partenariat avec une société financière allemande gérant une plateforme d'open banking²⁶ ;
- la personnalité qualifiée, celle qui s'était abstenue de voter, le 30 mars 2018, la délibération afférente au projet de partenariat avec le fonds d'investissement luxembourgeois, a formulé plusieurs remarques : pour connaître le coût de la collecte annoncée dans le cadre du projet d'open banking et connaître les alternatives possibles à cette solution sur le marché national ; pour rappeler, après la présentation du plan d'affaires de trois ans, la finalité sociale de l'établissement et identifier la pertinence

²⁵ Articles L. 511-93 et L. 511-93 du CMF.

²⁶§ 8.4.2

du recours à un mode de refinancement très innovant pour un crédit municipal ; pour demander une présentation de la stratégie des actions sociales en définissant les objectifs et les ressources disponibles ;

- la responsable des risques a signalé que le projet d'open banking exposait la caisse « à un risque opérationnel accru » et à un risque plus fort en terme de lutte contre le blanchiment et financement du terrorisme (LCB-FT).

Au cours de la séance du 10 avril 2019, des réserves ont surtout été adressées aux projets de filiale foncière²⁷ et de prêt patrimonial d'un montant exorbitant (8,7 M€)²⁸ :

- à propos du projet de filiale foncière, le comité a examiné la proposition de délibération que la direction générale s'apprêtait à soumettre au COS le jour même, validant la création de la filiale, autorisant la direction générale « à recruter les cabinets compétents à intervenir pour mettre en œuvre cette décision, et notamment le commissariat aux apports », et annonçant la présentation au COS suivant d'une proposition de schéma organisationnel. Le PV du comité signale que la même personnalité qualifiée qui avait émis des doutes sur le projet d'open banking, le 19 juin 2018, a estimé « pour sa part » que « la délibération concernée va 'un peu vite'. Il conviendrait, selon ses termes, en amont d'étudier la faisabilité, son modèle, combien de fonds propres sont nécessaires pour faire fonctionner cette filiale, quelle lisibilité y a-t-il dès à présent sur le modèle économique et enfin quelle est la maturité de ce projet ». En dépit de cette réaction, le PV signale que le directeur général a conclu les échanges du comité en constatant « qu'il y a donc un accord sur le principe d'étudier la création cette filiale ». Le projet de délibération a ensuite été soumis le jour même au COS, et approuvé à l'unanimité, sans débat ;
- à propos du projet d'un montant de prêt patrimonial de 8,7 M€, plusieurs membres se sont montrés circonspects alors que la délibération correspondante ne suscitera en COS, selon le PV, qu'une remarque du vice-président :
 - ◆ Le vice-président a fait valoir devant le comité des risques « qu'il n'a pas d'opposition et constate qu'il ne peut à ce niveau être monté qu'un seul prêt », tout en s'interrogeant « sur les limites que l'établissement se donne sachant qu'il n'y a pas d'amortissement s'agissant d'un prêt in fine. Il a dit souhaiter que l'établissement teste cette stratégie sans aller au-delà et trop vite ». Toujours selon le PV, « à la question sur la rentabilité de ce dossier, il lui est répondu : 1,3 M€ sur trois ans. » ;
 - ◆ Avant de se rallier au projet dans les conditions posées par le vice-président, la personnalité qualifiée réticente aux projets de partenariats internationaux et de filiale foncière a fait part de ses doutes, « tout en notant le bon niveau de la garantie apportée, sur les motivations de ce client à s'adresser au crédit municipal » ;

²⁷ § 8.5.2

²⁸ § 8.3.5

- ◆ la responsable des risques a rejoint le représentant du cabinet chargé du contrôle périodique pour souligner l'ampleur des risques : risque de dégradation des résultats, risques opérationnels liés à l'inscription hypothécaire, risques sur la liquidité, la solvabilité et la rentabilité en cas de défaut de remboursement ;
- à propos des relations avec les commissaires-priseurs judiciaires, le vice-président s'est étonné de leur « *comportement curieux* », au vu du faible nombre de candidatures recueillies en réponse aux avis de marchés publics²⁹. En cours de séance, ce point sera à nouveau abordé pour justifier la faiblesse de la production de PSG HV.

Au cours de la séance du 26 juin 2019, pour la première fois, les critiques de l'ACPR sur les prêts patrimoniaux sont portées à la connaissance du comité par la responsable de la gestion des risques qui évoque « *des insuffisances notoires* » dans l'analyse du risque de crédit, les montages juridiques des contrats ou encore le risque de non-conformité du taux appliqué. Elle conclut son exposé en recommandant un renforcement de l'analyse du risque de crédit et de la connaissance du client. Durant la même séance, le directeur général a informé le comité du recours introduit devant le tribunal de grande instance, par le client ayant sollicité le prêt de 8,7 M€, contre la décision de retrait de l'offre de prêt qui lui avait été notifiée. En réaction, la même personnalité qualifiée que celle citée aux paragraphes précédents a souligné que « *l'aboutissement de cette opération est une mauvaise nouvelle qui devrait nous alerter. Il a rappelé que des rendements élevés vont de pair avec des risques élevés, et qu'il convenait d'en tirer les leçons en interne, car la stratégie correspondante doit être associée à la qualité de l'instruction.* »

En conclusion, tous les documents analysés confirment que jusqu'en mai 2020, le COS n'a pas joué collégialement le rôle que lui assigne la législation en matière de stratégie et de contrôle, en raison en particulier d'un investissement insuffisant de ses membres élus. Pour faire entériner ses nouvelles orientations le plus souvent formalisées dans des délibérations sibyllines, le directeur général s'est appuyé sur quelques personnalités qualifiées, membres à la fois du COS et des principaux comités qui l'assistent, dont le comité des risques.

6.2.6 Les mesures prises récemment pour régulariser le rôle du COS

En réponse aux observations provisoires, le maire de Bordeaux, président de droit du COS, ainsi que le directeur général en exercice ont détaillé les mesures prises pour remédier aux dysfonctionnements de la gouvernance, constatés par la chambre régionale des comptes mais également par l'ACPR. L'insuffisante implication du COS « *dans l'analyse de la stratégie, la revue des risques et le contrôle de la gestion de l'établissement, du fait, en particulier, de l'absentéisme important des membres élus en son sein par le conseil municipal* » constitue d'ailleurs l'un des griefs retenus par la commission des sanctions de l'ACPR, dans sa décision du 3 juin 2021 qui inflige un blâme et une sanction pécuniaire de 120 000 € à la CCMB.

La plupart des mesures sont détaillées dans un plan de remédiation dont l'état d'avancement est soumis périodiquement au COS, depuis le 10 décembre 2020.

²⁹ Cette attitude tenait, en réalité, à l'activité de PSG HV et aux risques qu'elle les contraignait de prendre. Cf. 9.1.

L'organisation de la gouvernance est maintenant détaillée dans un document interne spécifique intitulé « *politique de gouvernance interne de la CCMB* », en complément du règlement intérieur lui-même réactualisé en janvier 2021. Approuvé par délibération le 4 février 2021, ce document expose, à la lumière de la réglementation, la répartition des rôles entre les dirigeants effectifs, le COS et les agents responsables des fonctions de contrôle. Mettant l'accent sur les responsabilités du COS dans la gestion des risques, il impose une présence effective et systématique des membres élus à ses séances, « *sauf impossibilité manifeste* ». Le maire a souligné, dans sa réponse, l'importance qu'il attache à l'assiduité de tous les administrateurs, en signalant qu'il a assisté à l'ensemble des réunions de cette organe.

Le maire et le directeur général en fonctions ont insisté sur le soin apporté dans la sélection des nouveaux membres du COS pour ne retenir, y compris parmi les membres élus, que des personnes en capacité de participer activement aux débats du conseil et des comités spécialisés. Selon eux, grâce à la complémentarité et la richesse des profils retenus, le COS est aujourd'hui en capacité d'apprécier collectivement l'action des dirigeants effectifs. Le maire a précisé que le comité des risques restera majoritairement composé de personnalités qualifiées au regard des questions examinées et présidé par l'une d'entre elles. Il a rappelé que la nouvelle présidente dispose d'une expérience préalable reconnue dans les domaines de la conformité, du contrôle interne et de la gestion des risques.

Plusieurs mesures concrètes sont entrées en vigueur pour veiller à la bonne information de tous les administrateurs : la communication de tous les documents devant être discutés et examinés en conseil cinq jours au moins avant chaque séance, la diffusion systématique à tous des procès-verbaux des séances du comité des risques et du comité des engagements, ou encore une rédaction plus complète des procès-verbaux du COS afin d'y détailler les échanges tenus en séance.

6.3 Les difficultés constatées dans le choix et la désignation des dirigeants effectifs

6.3.1 La désignation d'un seul dirigeant effectif jusqu'au 11 avril 2016

Scindant plus clairement qu'auparavant les fonctions de direction de celles de surveillance, la directive 2013/36/UE du 26 juin 2013 a substitué à la notion de dirigeant responsable, celle de dirigeant effectif (DE). L'ordonnance n° 2014-158 du 20 février 2014, qui a transposé cette directive, a révisé, en conséquence, la rédaction du second alinéa de l'article L. 511-13 du CMF relatif à la direction des établissements de crédit : au 22 février 2014, la notion de « *détermination effective de l'orientation de l'activité des établissements* » a été remplacée par celle de « *direction effective de l'activité des établissements de crédit* », ces fonctions devant toujours incomber à deux personnes au moins.

Quelques mois plus tard, un document public de l'ACPR du 20 juin 2014³⁰ a précisé qu'elles doivent être occupées, dans un établissement tel qu'un crédit municipal, par le directeur général et par un autre cadre dirigeant. Or, jusqu'à l'adoption de la délibération n° 2016/01 du 1^{er} avril 2016, l'établissement ne comptait, comme unique DE que le directeur général en place depuis 2002, M. Poirier.

Après un rappel de l'ACPR, cette obligation a été, pour la première fois, remplie au 11 avril 2016, date de la validation par le Collège de supervision de l'ACPR, du mandat de DE de M. Leuret, recruté au 1^{er} janvier 2016 comme directeur général adjoint (DGA), dans la perspective du remplacement de M. Poirier au 1^{er} avril 2016. Entre le 1^{er} avril 2016 et jusqu'à son départ à la retraite au 1^{er} septembre 2016, M. Poirier est resté dans l'établissement en qualité de « *directeur général délégué* », conservant ses fonctions de DE.

6.3.2 Des dirigeants effectifs peu expérimentés entre 2016 et fin 2019 mais bénéficiant de larges pouvoirs

6.3.2.1 Les difficultés à faire désigner le directeur général adjoint arrivé en 2016 comme dirigeant effectif du fait de son inexpérience

Au cours du conseil du 29 juin 2016, le COS a approuvé, dans une première délibération, la création d'un emploi permanent de DGA en vue de seconder le directeur général et d'exercer les fonctions de 2^{ème} DE, et dans une seconde délibération, le choix du titulaire, en fixant sa date d'arrivée au 1^{er} août 2016, et en le désignant 2^{ème} DE au 1^{er} septembre 2016 à la date de départ à la retraite de M. Poirier. Alors que l'exposé des motifs de cette seconde délibération affirmait que « *le profil et l'expérience* » du DGA « *correspondent parfaitement aux spécificités de cette fonction* », l'ACPR a mis près de neuf mois pour avaliser sa désignation comme DE au motif notamment d'une expérience du monde bancaire limitée au volet commercial.

Plusieurs échanges de courriers et de mails entre septembre 2016 et mars 2017, appuyés de documents exigés par l'ACPR, ont été nécessaires pour convaincre l'autorité de contrôle qui a fini par notifier une décision de « *non opposition* »³¹, le 29 juin 2017.

³⁰ position n° 2014-P-07 https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/20140620-position-2014-p-07-de-l-acpr_0.pdf

³¹ Il s'agit de la bonne formulation. Selon le paragraphe III de l'article L. 612-23-1 du CMF, « *Le collège de supervision de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution peut s'opposer, dans un délai fixé par décret en Conseil d'Etat, aux nominations et aux renouvellements mentionnés aux I et II du présent article s'il constate que les personnes concernées ne remplissent pas les conditions d'honorabilité, de compétence et d'expérience qui leur sont applicables ou, lorsqu'elles y sont soumises, les conditions de connaissance et les obligations prévues aux articles L. 511-52 et L. 533-26 du présent code, L. 322-3-2 et L. 356-18 du code des assurances, L. 211-13 du code de la mutualité et L. 931-7-1 du code de la sécurité sociale. Cette décision est prise après qu'ont été recueillies les observations des personnes concernées sur les éléments établis par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution* ».

Cette décision a été rendue au vu d'un dernier courrier du 16 mars 2017 du directeur général dans lequel celui-ci détaille précisément le programme de formation imposé au DGA ainsi que ses prérogatives au sein de l'établissement. Dans ce même courrier, il annonce aussi son souhait de désigner la nouvelle secrétaire générale, dont le poste avait été créé simultanément à celui de DGA, comme troisième DE de l'établissement.

Nommée au 18 juillet 2016, la nouvelle secrétaire générale était la seule cadre supérieure à pouvoir exciper d'une véritable expérience bancaire préalable, contrairement au directeur général et au nouveau DGA. Approuvée par le COS le 10 avril 2017, sa désignation en qualité de troisième DE a été entérinée par l'ACPR, le 29 juin 2017, en même temps que celle du DGA, ce qui confirme bien l'existence d'un lien entre les deux décisions. Un an plus tard, l'intéressée a demandé à être relevée de sa responsabilité de DE. Approuvée dans une délibération du 19 juin 2018 invoquant des « *raisons personnelles* », sa requête paraît avoir été motivée par une association aux décisions opérationnelles importantes qu'elle estimait insuffisante. Elle a quitté l'établissement, au terme de son contrat de trois ans, en juillet 2019, sans être remplacée.

Le DGA nommé en 2016 est parti également à l'échéance de son CDD, le 31 décembre 2019. Le 25 septembre 2019, le COS a agréé son remplacement, à la date du 1^{er} novembre 2019, par M. Fauchard, directeur général du crédit municipal de Marseille depuis 2008. La décision de non-opposition de l'ACPR à la désignation du nouveau DGA comme DE a été obtenue sans difficulté, le 11 janvier 2020. S'il y a bien eu pendant deux mois deux DGA, leurs mandats de DE ne se sont pas chevauchés.

Le 26 février 2021, après la nomination de M. Fauchard au poste de directeur général, le COS a autorisé le lancement d'une procédure de recrutement d'un second DE, « *dans le respect des règles de la fonction publique territoriale et du code monétaire et financier* ». Un cabinet de recrutement a été mandaté par l'établissement pour effectuer les recherches.

6.3.2.2 L'importance des pouvoirs financiers du directeur général et des DGA

Les règles régissant les limites de risques n'ont pas été révisées au moment de la prise de fonctions de la nouvelle équipe dirigeante en 2016, en vue de tenir compte de leur inexpérience. **Au contraire, la volonté de développer rapidement les nouvelles activités a abouti à leur conférer un pouvoir d'engagement financier sans limite pour les PSG HV et pour les prêts patrimoniaux jusqu'à l'adoption de la délibération n° 2018/31 du 19 juin 2018.** Au bout de deux ans, cette délibération est enfin venue fixer des plafonds à des niveaux malgré tout peu contraignants pour les dirigeants : 4 M€ pour les PSG HV et 10 % des fonds propres pour les prêts patrimoniaux³². Votée au moment où la production des PSG HV et des prêts patrimoniaux a été stoppée³³, cette délibération n'aura pas été sans effet car elle a contribué à écarter, en mai 2019, un projet de prêt patrimonial de 8,7 M€ équivalent à près du quart de ses fonds propres³⁴.

³² § 8.1.3.1

³³ Elle sera officiellement retirée de l'offre commerciale par une délibération du 10 décembre 2020 (§ 8).

³⁴ § 8.3.5

En réponse aux observations provisoires, le nouveau directeur général a annoncé que le comité des risques a abaissé les limites de risques à 75 000 €, pour les prêts personnels et pour les prêts sur gages à 0,5 % des fonds propres (200 000 €). Il convient de faire valider cette décision par le COS.

L'absence de limite de risque explique que la direction générale ait pu étudier sérieusement des demandes de PSG HV de plusieurs dizaines de millions d'euros³⁵. Le nouveau directeur général s'est engagé, comme l'a recommandé la chambre régionale des comptes, à transmettre au COS, un compte-rendu périodique des décisions de prêts directement signées par l'un des deux DE, en raison de leur montant. Pour le moment, aucune décision de ce type n'a été prise.

Sur un plan administratif, alors que MM. Guérin et Fauchard ont paraphé des décisions d'octroi de prêts en qualité de DGA³⁶, ils ne tiraient pas leur compétence d'un acte de délégation circonstancié, mais d'un acte très général, contrairement aux autres cadres de l'établissement. Celui-ci les autorisait à « *pouvoir engager toute dépense dans le cadre du budget de fonctionnement annuel voté* », ou bien « *en cas d'empêchement du directeur, et ce pour quelque raison que ce soit* », à signer « *tout acte de gestion indispensable au bon fonctionnement de l'établissement* ». **Il est rappelé que de façon constante, le juge administratif considère comme irrégulières, les délégations définies en des termes trop généraux³⁷.**

Recommandation n° 3 : sur les délégations de pouvoirs et de signatures : réviser annuellement les pouvoirs financiers des DE de façon à fixer des limites cohérentes avec l'activité et le montant des engagements consentis ; préciser le champ de la délégation de signature attribuée au DGA en matière d'attribution de crédit ; produire périodiquement devant le COS, un compte rendu des attributions de prêts les plus élevées signées par les DE ;

6.4 Un conseil municipal insuffisamment informé de l'action de l'organisme

L'article L. 514-2 du CMF prévoit trois formalités en vue de tenir informé le conseil municipal de la ville siège de l'activité du crédit municipal :

- l'envoi au conseil municipal pour information des décisions budgétaires et du compte financier après leur adoption par le COS ;

³⁵ § 8.2.3

³⁶ prêts sur gages et prêts personnels pour les deux DGA mais également PSG HV et prêts patrimoniaux pour M. Guérin.

³⁷ Ont ainsi été reconnues irrégulières, car insuffisamment précises, des délégations données pour « *assurer le fonctionnement de la commune* » (Tribunal administratif de Versailles, 22 juin 1999, commune de Luzarches, n° 96-5389), pour « *suppléer le maire en tant que de besoin et assumer une délégation générale* » (Conseil d'Etat, 16 novembre 2005, Commune de Nogent-sur-Marne) ou encore, plus récemment, pour « *délivrer tous certificats et signer toutes pièces de la comptabilité communale, tous actes administratifs* » (Conseil d'Etat, 10 juin 2015, syndicat départemental de traitement des déchets ménagers de l'Aisne « *Valor'Aisne* »).

- la présentation par le maire devant le conseil municipal d'un rapport annuel relatif à l'activité et à la situation financière de la caisse « *au cours de la séance qui précède celle où doit être adopté le budget primitif de la commune* » ;
- l'information préalable du conseil municipal par le maire, qui en précise les motifs, de « *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.* »

La deuxième et la troisième de ces formalités n'ont pas été correctement appliquées : alors que le rapport d'activité n'a été présenté au conseil municipal que deux fois seulement depuis 2014, en 2014 et en 2015³⁸, celui-ci n'a pas été formellement informé, préalablement à son lancement, de la nouvelle stratégie inaugurée en 2016 qui induisait une modification importante du champ d'activité. **La tenue d'un débat en conseil municipal, à ce moment, aurait pu éviter à l'établissement de s'engager dans une stratégie qui s'est révélée dangereuse.**

La situation de l'organisme a été évoquée à deux autres reprises devant l'assemblée municipale : en février 2016 avec une présentation par M. Leuret de son établissement ; et le 18 décembre 2019 à l'initiative d'un conseiller d'opposition qui a interrogé le maire alors en fonctions, M. Florian, sur le projet de prêt patrimonial de 8,7 M€³⁹ et demandé la production du rapport de l'ACPR du 31 octobre 2019. A cette seconde question, le maire a répondu qu'il mettrait ce document « *dans le débat* » dès sa remise faite. Selon M. Leuret, M. Florian était déjà en possession du document qui lui aurait été transmis peu après son envoi officiel, comme deux autres membres du COS⁴⁰.

En réponse aux observations provisoires, le maire en exercice, M. Pierre Hurmic, a manifesté son souhait d'améliorer l'information du conseil municipal. A l'appui de son affirmation, il a indiqué que la situation de la CCMB a été examinée par le conseil municipal, le 8 juin 2021, après la tenue de l'audience publique devant la commission des sanctions de l'ACPR, le 21 mai 2021. Il a précisé qu'à cette occasion, ont notamment été évoqués le budget primitif pour 2021, le chiffre d'affaires 2020 et la mise en vente du logement acquis en 2019 pour l'ancien directeur général.

³⁸ le 24 novembre 2014 pour le rapport annuel de 2013 et le 23 novembre 2015 pour celui de 2014.

³⁹ § 8.3.5

⁴⁰ § 6.2.4

6.5 Des insuffisances récurrentes en matière de contrôle interne

6.5.1 Les obligations pour un établissement de crédit de la taille de la CCMB en matière de contrôle interne

En vertu de l'article 2 de l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne, la CCMB est tenue de se doter d'un « *dispositif adéquat de contrôle interne, respectant les conditions prévues par le présent arrêté ainsi que, le cas échéant, les dispositions européennes directement applicables* ». Présentée comme un élément de gouvernance, cette obligation était auparavant contenue dans le règlement CRBF n° 97-02 auquel s'est substitué l'arrêté. L'article 4 du même texte admet qu'il est possible d'adapter « *à la taille [des établissements assujettis], au volume de leurs activités, aux implantations ainsi qu'à la nature, à l'échelle et à la complexité des risques inhérents à leur modèle d'entreprise et à leurs activités* », le contenu du contrôle interne dont le socle est exposé à l'article 3 : a) un système de contrôle des opérations et des procédures internes ; b) une organisation comptable et du traitement de l'information ; c) des systèmes de mesure des risques et des résultats ; d) des systèmes de surveillance et de maîtrise des risques ; e) un système de documentation et d'information ; f) un dispositif de surveillance des flux d'espèces et de titres.

L'article 43 impose, en plus, la présence « *d'une organisation, d'une classification des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme [LCB-FT], de procédures internes et d'un système de contrôle de ce dispositif* ».

La CCMB entre dans la catégorie des établissements, qui en raison de leur taille, doivent distinguer les responsabilités du contrôle permanent de celles du contrôle périodique. En son sein, le contrôle permanent de premier niveau incombe aux responsables des unités opérationnelles pour les activités dont ils ont la charge, tandis que les missions de second niveau, conformément à la réglementation, sont confiées à un service dédié : le service de contrôle interne et de la conformité. Le contrôle périodique est externalisé : deux entreprises ont rempli cette fonction, dont l'une depuis le second semestre 2019.

6.5.2 Des insuffisances en matière de contrôle permanent....

Les différents rapports d'audit disponibles complétés par les investigations de la Chambre ont révélé de nombreuses insuffisances au regard des obligations prévues dans l'arrêté du 3 novembre 2014 avec :

- des contrôles de premier niveau insuffisamment définis, encadrés et suivis, avec notamment l'absence d'un plan annuel de contrôle de tous les champs d'activité. Ont été relevées des lacunes importantes comme le défaut d'outil informatique permettant l'enregistrement des dossiers nominatifs de prêts sur gages stockés dans les agences, ou encore des défaillances dans la tenue des dossiers papiers (avec des dossiers manquants, incomplets ou obsolètes) ;

- des contrôles de second niveau trop rares (4 seulement en 2018) au champ d'investigation trop restreint. Limités seulement aux prêts sur gages et aux espèces, il ne s'intéresse pas aux activités du siège, ni à celles du groupement d'intérêt économique (GIE) chargé du système d'information, ni à la comptabilité ou aux états prudentiels. Il ne prévoit pas davantage d'inventaire annuel des gages par agence, ni d'examen des suites éventuelles données aux recommandations formulées par le contrôle périodique. Effectués uniquement dans les agences par des membres du siège, placés parfois en position d'autocontrôle, les conclusions sont formalisées dans des documents succincts, dénués de mesures correctrices.

L'examen des prêts patrimoniaux et des PSG HV a confirmé, à la suite d'autres audits antérieurs, l'absence de priorité donnée aux missions LCB-FT (lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme), alors même que ces nouvelles activités sont très exposées.

Lors de sa première mission de contrôle périodique en octobre 2019, le nouvel intervenant avait confirmé, pour les activités comptables, un défaut de formalisation des contrôles de premier niveau (par exemple, du contrôle de la balance de l'exercice réalisé par le responsable de la comptabilité générale) et l'insuffisance des contrôles de second niveau (par exemple, sur la production et la transmission des états règlementaires, ou encore sur la conformité des opérations de mandatement). D'autres carences des contrôles de second niveau avaient aussi, à cette occasion, été repérées pour les processus de gestion des ressources humaines et ceux relatifs aux activités d'achats, logistique et archives.

6.5.3 ...et de contrôle périodique...

Tandis qu'aucune action de contrôle périodique n'avait été menée durant le premier semestre de 2019 en raison de la finalisation tardive du contrat passé avec un nouveau prestataire, le précédent intervenant n'a pas respecté le plan d'audit triennal que lui-même avait défini et déployé de 2016 à 2018. En réponse à l'extrait des observations provisoires qui lui a été envoyé, ce dernier a reconnu avoir laissé de côté le contrôle des procédures comptables, en considérant que les comptes sont déjà vérifiés par le commissaire aux comptes. Il convient qu'un ajustement du plan de contrôle aurait dû intervenir à cette occasion. Aucun de ces manquements n'a alors été porté à la connaissance du comité des risques et du COS.

Autre anomalie, le tableau des actions à mettre en œuvre établi par le responsable du contrôle interne et de la conformité était, en 2019, trop imprécis : non définies ou formulées de manière approximative, les mesures correctrices n'étaient attribuées à aucun service, ni assorties d'une échéance.

Le plan de remédiation du 10 décembre 2020 contient plusieurs mesures en matière de renforcement des moyens et des procédures de contrôle interne, telles que l'élaboration d'un plan de contrôle permanent des contrôles de premier et de second niveau, la ré-internalisation de la fonction de contrôle périodique à compter de 2022, ou encore le recrutement d'une responsable des missions LCB-FT.

6.6 Synthèse intermédiaire

La réglementation bancaire a significativement évolué en 2013 et 2014 pour mieux maîtriser les risques attachés à la gestion des activités des établissements bancaires. Ces changements ont réaffirmé la responsabilité du COS dans la surveillance générale des risques. Jusqu'en 2020, l'organisme et sa collectivité de rattachement n'avaient pas pris la mesure de ce nouveau cadre, plus exigeant que le précédent pour tous les membres du COS, tant en niveau de compétence qu'en temps d'implication.

Sevré de données pertinentes sur l'évolution et les risques des nouvelles activités, le COS n'a pas joué collégalement, pendant la période sous revue, le rôle que lui assigne la législation en matière de stratégie et de contrôle, en raison aussi d'un investissement insuffisant de ses membres élus. Sans compromettre le quorum grâce au jeu des mandats de représentation, l'absentéisme des membres élus était trop élevé (70 % en moyenne), les maires de Bordeaux n'ayant participé qu'à deux séances du COS sur les 24 organisés entre 2014 et 2019. Pour faire entériner, la plupart du temps sans débat et sans réserve, des projets de délibérations manquant généralement de précision, en particulier ceux éclairant sous un jour trop favorable les activités nouvelles, le directeur général en fonctions entre 2016 et 2021 s'est appuyé sur les personnalités qualifiées. Certaines activités nouvelles, comme par exemple la distribution des prêts SACEM, ont même débuté sans recueillir au préalable l'accord du COS. Autre signe du désintérêt des membres élus du COS, aucun d'eux ne siégeait jusqu'en 2020 dans le seul comité dont la constitution est obligatoire : le comité des risques qui examine, avant le COS, les questions relatives à l'activité et à la stratégie. Au vu des PV de séances, les échanges et les débats au sein du comité étaient plus riches que ceux du COS : plusieurs des points de vue exprimés devant lui par les personnalités qualifiées, ou par des cadres siégeant sans voix délibérative, auraient mérités d'être réitérés en présence des élus. Toutefois, les objections formulées en son sein n'ont que trop rarement infléchi les projets de la direction générale. L'analyse de l'action du COS et du comité des risques démontre que les personnalités qualifiées, même si elles ont été choisies pour leurs compétences, ne se sentaient pas légitimes pour contester, hors la présence des membres élus et sans leur appui exprès, l'action d'un directeur général nommé par le maire.

L'insuffisante implication du COS « *dans l'analyse de la stratégie, la revue des risques et le contrôle de la gestion de l'établissement, du fait, en particulier, de l'absentéisme important des membres élus en son sein par le conseil municipal* » constitue l'un des griefs retenus par la commission des sanctions de l'ACPR, dans sa décision du 3 juin 2021 qui inflige un blâme et une sanction pécuniaire de 120 000 € à la CCMB. En réponse aux observations provisoires, le président de droit du COS, maire de Bordeaux, ainsi que le directeur général en exercice ont détaillé l'ensemble des mesures prises, au cours des derniers mois, pour remédier aux dysfonctionnements de la gouvernance. Peuvent être cités à titre d'exemple : l'imposition d'une obligation d'assiduité à tous les membres du COS, en particulier les membres élus dont le maire ; l'approbation d'un document précisant la répartition des rôles entre les dirigeants effectifs, le COS et les agents responsables des fonctions de contrôle ; ou encore une recomposition du COS effectuée avec l'objectif de sélectionner des élus et des personnalités qualifiées présentant les compétences requises et des profils complémentaires. La chambre régionale des comptes prend acte de ces changements importants.

Le caractère tardif de la communication à tous les membres du COS du dernier rapport de contrôle sur place réalisé par l'ACPR, le 26 juin 2020, soit huit mois après sa réception, est constitutif d'un dysfonctionnement grave dans la vie institutionnelle de l'organisme. La remise arbitraire du document à trois membres du COS dès sa réception, dont le maire de Bordeaux et le vice-président alors en place, n'est pas de nature à en atténuer la portée, pas plus d'ailleurs que les informations orales, sommaires et édulcorant les critiques les plus sévères, délivrées devant le COS pendant le déroulement de l'audit. Le rapport de l'ACPR remettant très clairement en cause la stratégie conduite depuis 2016, ces agissements peuvent être analysés comme une entrave à la mission générale de contrôle et de surveillance dont le COS est collégalement chargé. De façon anormale, l'existence de ce rapport n'a pareillement été portée à la connaissance de la chambre régionale des comptes qu'après deux mois d'instruction. Au cours de l'entretien de fin de contrôle, le directeur général a justifié ces attermoissements par la volonté de conserver le document sous embargo jusqu'au dénouement des élections municipales dont le second tour n'a eu lieu que le 28 juin 2020, à la suite de la crise sanitaire.

L'obligation en vigueur depuis 2014 de nommer deux dirigeants effectifs (DE) au sens de la réglementation bancaire n'a été définitivement satisfaite que le 29 juin 2017. L'ACPR a, en effet, mis près de neuf mois avant d'avaliser la désignation comme second DE, du DGA recruté à l'été 2016 par le COS sur proposition du directeur général, en raison du manque d'expérience bancaire de l'intéressé. Pourtant, l'exposé des motifs de la délibération actant son recrutement affirmait que « *le profil et l'expérience* » de l'intéressé « *correspond(ai)ent parfaitement aux spécificités de cette fonction* ». Afin de convaincre l'ACPR, le directeur général a proposé de désigner comme troisième DE, la nouvelle secrétaire générale : contrairement au directeur général et au DGA arrivés comme elle en 2016, elle était la seule cadre supérieure à pouvoir exciper d'une véritable expérience bancaire préalable.

Les règles régissant les limites de risques n'ont pas été révisées, en 2016, au moment de la prise de fonctions de la nouvelle équipe dirigeante, au vu de leur inexpérience. Au contraire, la volonté de développer rapidement les nouvelles activités a abouti à leur conférer un pouvoir d'engagement financier sans limite pour les PSG HV et pour les prêts patrimoniaux, jusqu'à l'adoption de la délibération du 19 juin 2018 fixant des plafonds par contrepartie (10 % des fonds propres pour les prêts patrimoniaux et 4 M€ pour les PSG HV). L'absence de limite de risque explique que la direction générale ait pu étudier sérieusement des demandes de PSG HV de plusieurs dizaines de millions d'euros.

En réponse aux observations provisoires, le directeur général nommé le 26 février 2021 a annoncé que le comité des risques a abaissé les limites de risques à 75 000 €, pour les prêts personnels et pour les prêts sur gages à 0,5 % des fonds propres (200 000 €). La chambre régionale des comptes rappelle qu'il reste à faire valider cette décision par le COS.

Des insuffisances récurrentes ont entaché jusqu'en 2020 les deux volets du contrôle interne, le contrôle permanent et le contrôle périodique, avec des déficiences dans le domaine LCB-FT (lutte contre le blanchiment et financement du terrorisme). Le plan de remédiation du 10 décembre 2020 contient plusieurs mesures visant à doter rapidement l'organisme des moyens et des procédures de contrôle interne adaptées à ses missions.

7 LES ACTIVITES TRADITIONNELLES

Le cœur d'activité traditionnel de la CCMB comprend la distribution de prêts sur gages et de prêts personnels, ainsi que la gestion des dépôts de sa clientèle. En application du II de l'article L. 514-1 du CMF, un agrément de la Banque centrale européenne dresse la liste des activités qu'une caisse de crédit municipal est habilitée à exercer en fonction de ses capacités techniques et financières. De façon curieuse, la CCMB n'a pas su produire ce document, ni pendant la phase d'instruction, ni en réponse aux observations provisoires, malgré la formulation de plusieurs demandes. En conséquence, les interrogations que nourrit la chambre régionale des comptes quant aux limites légales du périmètre d'activité ne sont toujours pas levées⁴¹.

7.1.1 Les prêts sur gages : un encours et un montant unitaire en croissance

Entre 2014 et 2019, la part des prêts sur gages dans le total des crédits à la clientèle s'est accrue de 26 % (+ 3 points), passant de 13 % en 2014 à 16 % en 2019. A fin 2019, l'encours des prêts sur gages (23,4 M€) était supérieur de 30 % à celui constaté à fin 2014 (+ 5,36 M€).

En excluant l'activité des prêts sur gages à haute valeur (PSG HV) examinée plus loin dans le rapport, la progression reste très forte (+ 24 % en cinq ans), 96 % du surplus d'encours ayant été constitué après 2016 (+ 4,13 M€). Dans un contexte de stabilité du nombre de prêts en portefeuille et de celui des engagements annuels, elle tient à une hausse du montant unitaire des prêts, avec un doublement de la part des engagements supérieurs à 3 000 € dans l'encours entre 2014 et 2019 (23,8 % en 2019 contre 12 % en 2014).

Cette évolution ne remet pas en cause la nature sociale de la majorité des prêts sur gages, avec, en 2019, un encours moyen de 675 € par prêt, hors PSG HV, soit 120 € de plus qu'en 2014 (+22 %) : alors que les prêts d'un montant unitaire compris entre 100 et 1 000 € restent les plus importants, tant en encours qu'en nombre de prêts, le nombre de prêts inférieur à 2 000 € continue de représenter 95 % du stock, malgré la régression de 10 points environ de l'encours correspondant (66 % du total en 2019 contre 76 % en 2014).

Le suivi des prêts compris entre 100 € et 3 000 €, qui forment plus de 80 % de l'encours et de la production, est trop globalisé. Leur décomposition en trois tranches spécifiques (100 € à 1 000 €, plus de 1 000 € à 2 000 €, plus de 2 000 € à 3 000 €), proposée dans les tableaux suivants, est le résultat d'une requête spécifique réalisée à la demande de l'équipe d'instruction. **L'organisme est invité à adopter, à l'avenir, dans ses documents publics, une présentation similaire.**

La part des renouvellements dans les opérations annuelles augmente : ils constituent, en fin de période, le tiers des opérations annuelles, tant en montant qu'en nombre d'engagements annuels, contre un cinquième en début de période.

⁴¹§ 8.3.2.2

Tableau n° 4 : Evolution de l'encours et du nombre annuel de prêts sur gages

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2014/2019		Evolution 2014/2016		Evolution 2016/2019	
							en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur
Encours sur la période	18,05 M€	17,70 M€	18,23 M€	21,07 M€	23,97 M€	23,40 M€	30%	5 356 351	1%	179 193	28%	5 177 158
Encours sur la période hors HV	18,05 M€	17,56 M€	18,23 M€	20,12 M€	22,76 M€	22,35 M€	24%	4 306 351	1%	179 193	23%	4 127 158
Nombre de prêts en portefeuille	32 536	31 795	32 958	32 971	34 012	33 116	2%	580	1%	422	0%	158
Nombre de prêts en portefeuille hors prêts > 100 000 €	32 536	31 794	32 958	32 963	34 004	33 109	2%	573	1%	422	0%	151

Tableau n° 5 : Décomposition de l'encours et du nombre de prêts sur gages par tranche de montants

Encours	2014 Montant	2015 Montant	2016 Montant	2017 Montant	2018 Montant	2019 Montant	Nombre de prêts en portefeuille	2014 Nombre	2015 Nombre	2016 Nombre	2017 Nombre	2018 Nombre	2019 Nombre
<= 100€	2%	2%	2%	1%	1%	1%	<= 100€	17%	16%	16%	15%	13%	13%
> 100 € et <= 1000 €	49%	52%	55%	47%	43%	44%	> 100 € et <= 1000 €	69%	71%	72%	72%	72%	72%
> 1000 € et <= 2000 €	25%	23%	22%	21%	21%	21%	> 1000 € et <= 2000 €	10%	9%	9%	10%	10%	11%
> 2000 € et <= 3000 €	12%	11%	10%	9%	10%	10%	> 2000 € et <= 3000 €	3%	3%	2%	2%	3%	3%
> 3000 € et <= 6000 €	7%	6%	7%	6%	7%	7%	> 3000 € et <= 6000 €	1%	1%	1%	1%	1%	1%
> 6000 € et < 30 000 €	5%	4%	5%	6%	8%	8%	> 6000 € et < 30 000 €	0%	0%	0%	0%	1%	1%
>= 30 000 € et < 100 000 €	0%	1%	0%	4%	6%	4%	>= 30 000 € et < 100 000 €	0,01%	0,01%	0,01%	0,05%	0,08%	0,06%
>=100 000 €	0%	1%	0%	5%	5%	4%	>=100 000 €	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,02%	0,02%
Total	100%	99%	100%	100%	100%	100%	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	18 047 903 €	17 701 100 €	18 227 096 €	21 073 164 €	23 970 274 €	23 404 254 €		32 536	31 795	32 958	32 971	34 012	33 116

Tableau n° 6 : Evolution des montants moyens de prêts sur gages

Tranches	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2014/2019
<= 100€	60	61	61	62	63	64	7%
> 100 € et <= 1000 €	399	407	419	420	421	429	8%
> 1000 € et <= 2000 €	1 376	1 382	1 395	1 393	1 392	1 401	2%
> 2000 € et <= 3000 €	2 398	2 405	2 415	2 455	2 456	2 482	4%
> 3000 € et <= 6000 €	3 855	3 939	3 921	3 857	3 919	4 009	4%
> 6000 € et < 30 000 €	9 624	9 603	9 047	10 961	11 411	10 932	14%
>= 30 000 € et < 100 000 €	31 325	39 000	30 500	50 142	49 116	49 298	57%
>=100 000 € (HV)	-	144 800	-	118 750	151 875	150 000	NS
Montant d'un prêt moyen toutes tranches	555	557	553	639	705	707	27%

Tableau n° 7 : Décomposition de l'encours et du nombre de prêts sur gages par tranche de durées

Encours	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Nombre de prêts en portefeuille	2014	2015	2016	2017	2018	2019
> 0 mois et <= 12 mois	55%	60%	59%	63%	56%	51%	> 0 mois et <= 12 mois	57%	61%	59%	58%	58%	57%
> 12 mois et <= 24 mois	26%	35%	36%	33%	39%	35%	> 12 mois et <= 24 mois	27%	34%	36%	36%	36%	36%
> 24 mois	18%	5%	5%	4%	4%	14%	> 24 mois	17%	5%	5%	6%	6%	7%

Tableau n° 8 : Production annuelle

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2014/2019		Evolution 2014/2016		Evolution 2016/2019	
							en %	en valeur	en %	en valeur	en %	en valeur
Montant des engagements de l'année	12,07 M€	12,99 M€	13,44 M€	15,99 M€	16,06 M€	14,85 M€	23%	2,79 M€	11%	1,37 M€	11%	1,42 M€
<i>dont nouveaux</i>	<i>9,60 M€</i>	<i>10,05 M€</i>	<i>9,45 M€</i>	<i>11,99 M€</i>	<i>11,49 M€</i>	<i>10,00 M€</i>	4%	0,40 M€	-2%	-0,15 M€	6%	0,55 M€
<i>dont renouvellements</i>	<i>2,47 M€</i>	<i>2,94 M€</i>	<i>3,99 M€</i>	<i>4,01 M€</i>	<i>4,56 M€</i>	<i>4,85 M€</i>	96%	2,38 M€	62%	1,52 M€	22%	0,86 M€
Nombre engagements de l'année	23 191	24 296	24 860	24 087	24 215	23 630	2%	439	7%	1 669	-5%	- 1 230
<i>dont nouveaux</i>	<i>19 305</i>	<i>19 824</i>	<i>18 996</i>	<i>17 815</i>	<i>17 382</i>	<i>16 460</i>	-15%	- 2 845	-2%	- 309	-13%	- 2 536
<i>dont renouvellements</i>	<i>3 886</i>	<i>4 472</i>	<i>5 864</i>	<i>6 272</i>	<i>6 833</i>	<i>7 170</i>	85%	3 284	51%	1 978	22%	1 306

Source : crédit municipal de Bordeaux

7.1.2 Le contenu d'un prêt sur gage

Les prêts sur gages ont une durée initiale de six mois, renouvelable automatiquement trois fois jusqu'à deux ans. A cette échéance, toute prolongation est précédée d'une nouvelle prise.

L'établissement prend en gage les objets en métal précieux (catégorie G1) et les objets divers cotés sur le marché des ventes aux enchères publiques (catégorie G2), avec des nuances dans les règles d'estimation :

- l'estimation des objets en métal précieux (G1) est réalisée par les commissaires-priseurs judiciaires (CPJ) ou par leurs salariés mais aussi par des agents de l'établissement, en fonction du poids et du type de métal précieux. Le montant des prêts oscillerait entre 50 % et 76 % des estimations, sans jamais dépasser le plafond de quatre cinquièmes fixé dans le livret des procédures, pour les bijoux en or, argent, ou platine. Le comité barèmes de l'établissement détermine également un quantum, soit un prix fixé pour un gramme d'or 18 carats, 14 carats ou 9 carats. Ce quantum est révisé en fonction des évolutions du cours international de l'or et du prix de vente moyen constaté dans les ventes judiciaires ;
- seuls les CPJ réalisent l'estimation des objets de la catégorie G2. Le montant des prêts serait arrêté, en moyenne, à un tiers de l'estimation, très loin du plafond annoncé dans le livret des procédures (deux tiers de l'estimation).

Étonnamment, la liste des objets de la catégorie G2 diffère d'une agence à l'autre.

En matière de tarification, la CCMB applique un taux sec, sans prélèvement de frais ou droit supplémentaire. Déterminés par le comité barème, les taux sont révisés une à deux fois par an, notamment en fonction de l'évolution du taux de l'usure des prêts à la consommation, pour chaque catégorie de prêts. Depuis le 1^{er} janvier 2018, les prêts inférieurs à 100 € (227 000 € environ d'encours) sont assortis d'un taux d'intérêt égal à zéro.

Tableau n° 9 : Taux en vigueur

Tranches	Taux	
de 0 à 100 €	0,00%	Taux réactualisé le 01/01/2018
de 101 à 3000 €	10,20%	Taux réactualisé le 01/01/2018
de 3 001 à 6 000 €	6,84%	Taux réactualisé le 31/03/2020
de 6 001 à 29 999,99 €	5,56%	Taux réactualisé le 31/03/2020
à partir de 30 000 €	5,48%	Taux réactualisé le 31/03/2020

Source : crédit municipal de Bordeaux

La marge nette procurée par l'activité de prêts sur gages, qui n'est pas calculée, devrait être largement positive compte tenu du niveau des taux appliqués et d'un risque de perte couvert en grande partie par la détention de gages.

7.1.3 Des procédures à préciser et à renforcer

En 2017 et en 2018, les opérations de contrôle permanent de deuxième niveau confiées à un prestataire extérieur avaient mis en exergue plusieurs anomalies :

- dans la tenue des dossiers de prêts : avec des dossiers physiques absents ou incomplets, et des erreurs dans les dossiers informatiques en raison de dysfonctionnements du logiciel ;
- dans le suivi des stocks de gages : avec l'absence d'un inventaire annuel intégral et systématique, des opérations d'inventaire ponctuelles par agence non conduites ou non exhaustives, la constatation de gages manquants ou encore la méconnaissance des règles de sécurité de stockage.

Daté d'avril 2013, le livret des procédures, qui décrit tout le processus jusqu'à la vente aux enchères, n'avait pas été réactualisé à fin 2020, afin de vérifier son adéquation avec l'arrêté du 3 novembre 2014 sur le contrôle interne.

Recommandation n° 4 : organiser un inventaire annuel exhaustif des gages ;

Selon le plan de remédiation fourni en réponse aux observations provisoires, la rédaction de procédures encadrant les activités de prêts sur gages et de prêts personnels est bien engagée ; elle serait même en voie de finalisation. Dans son courrier, l'actuel directeur général a aussi indiqué que l'inventaire de tous les stocks de gages avait été programmé en 2020, mais stoppé à cause de la crise sanitaire. Seuls ceux de trois agences ont été répertoriés en 2020, en présence de cadres de la direction générale et de l'agent comptable : Agen, Limoges et Bordeaux. Il a assuré que l'exercice reprendra au cours du second semestre 2021 et que les lots entreposés dans chaque agence seront recensés systématiquement, « *par période de douze mois glissants* ».

7.2 Les prêts personnels

7.2.1 Un encours en repli continu

L'activité principale de la caisse réside dans la production de prêts personnels. Leur encours, qui atteignait 117 M€, représentait, à fin 2019, près de 74 % du total des opérations avec la clientèle (prêts sur gages, prêts patrimoniaux et découverts sur les comptes clients). Ancienne et tendancielle, cette érosion s'est accélérée en fin de période.

Jusqu'en 2017, l'encours des prêts personnels se confondait avec celui des prêts bancaires, ce qui n'est plus le cas depuis l'apparition des prêts patrimoniaux (10 % des opérations avec la clientèle à fin 2019). Le lancement de ce nouveau produit suivi de son arrêt en 2019 expliquent le rebond de l'encours des prêts bancaires en 2017 et en 2018, puis sa chute en 2019.

Sur des durées limitées à dix ans et plafonnées à 75 000 €, les prêts personnels sont ventilés en quatre catégories : rachats de crédits, prêts auto/moto, prêts trésorerie et prêts seniors. L'outil informatique utilisé ne distingue pas le stock de prêts par produit, ce qui ne peut que pénaliser l'établissement dans la conduite de sa politique commerciale. Au vu de données collectées par l'ACPR, les concours financeraient essentiellement des besoins de trésorerie (44 %) et des rachats de crédit (48 %).

Les fonctionnaires continuent de représenter le segment prépondérant de la clientèle (74 % de l'encours) loin devant les retraités (13 %) et les salariés du privé (13 %). **Pour cette activité et à la différence des prêts sur gages, le rayon d'action de la caisse s'étend à la France entière, DOM compris, au travers de l'action de multiples apporteurs d'affaires qui auraient été à l'origine de 44 % des prêts accordés en 2018. Deux d'entre eux auraient fourni le tiers de la production de 2018 : le crédit social des fonctionnaires (20 %) et le centre national d'action sociale (14 %). La collaboration de ces intermédiaires est recherchée pour maintenir un rythme de production soutenu, condition indispensable à la simple stabilisation d'un encours comprenant essentiellement des engagements de cinq ans ou moins (85 % du total).**

Pour sécuriser les remboursements des mensualités, la CCMB privilégie, pour sa clientèle majoritaire composée de fonctionnaires, le précompte sur salaire, et pour les salariés du privé, une cession sur salaire. En cas de défaut d'accord donné par l'employeur d'un agent public pour opérer un précompte, la CCMB réclame une cession sur salaire. Moins sûre que la formule du précompte, celle de la cession est aussi plus lourde à installer car elle est subordonnée à l'accord, souvent long à obtenir, du tribunal de grande instance. En pratique, la part des paiements réglés par précompte a beaucoup diminué au point de devenir marginale (5 % des mensualités et 9 % de l'encours des prêts) contrairement à celle des règlements par cession sur salaire (36 % des mensualités et à 22 % de l'encours des prêts). Au total, 41 % environ des règlements mensuels sont directement prélevés sur le salaire des clients.

La pérennité de la caisse dépend de sa capacité à conserver des parts de marché suffisantes dans ce domaine d'activité, prépondérant dans son bilan mais très exposé à la concurrence. Pour y parvenir, elle recherche de nouvelles clientèles, parfois en situation de fragilité, ce qui l'expose à de nouveaux risques : tandis que la mise en place des cessions sur salaire est difficile, l'obligation de proposer des conditions attractives réduit les possibilités de modulation des taux à la hausse, en vue d'augmenter la marge de financement destinée à la couverture des risques.

Tableau n° 10 : Evolution de l'encours des prêts bancaires (hors prêts sur gages)

En €	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019	Evolution 2014/2019
Prêts personnels							
Encours sain							
Prêts personnels sains	114 744 578	110 393 249	109 537 526	109 533 993	108 430 310	101 228 054	-12%
Échéances à recevoir précomptes	2 131 604	1 913 096	1 637 984	1 517 481	1 363 104	1 168 059	-45%
Impayés crédits	39 639	22 199	30 641	40 139	40 190	61 493	55%
Total encours sain	116 915 821	112 328 545	111 206 151	111 091 613	109 833 605	102 457 607	-12%
Encours douteux							
Prêts personnels douteux	7 594 460	5 438 446	3 865 084	4 414 431	4 892 886	3 448 661	-55%
Encours contentieux prêts personnels	13 610 285	13 710 669	13 381 930	13 228 187	13 113 294	11 027 615	-19%
Total encours douteux/contentieux	21 204 744	19 149 115	17 247 014	17 642 618	18 006 181	14 476 276	-32%
Total encours prêts personnels	138 120 565	131 477 659	128 453 166	128 734 231	127 839 786	116 933 882	-15%
Part de l'encours douteux	15%	15%	13%	14%	14%	12%	-19%
Prêts patrimoniaux							
Prêts patrimoniaux sains	-	-	-	7 371 439	15 627 475	2 498 862	NS
Prêts patrimoniaux douteux	-	-	-	-	-	13 143 781	NS
Total encours prêts patrimoniaux	-	-	-	7 371 439	15 627 475	15 642 643	NS
Part de l'encours douteux	-	-	-	0%	0%	84%	NS
Prêts bancaires hors prêts sur gages							
Total de l'encours	138 120 565	131 477 659	128 453 166	136 105 670	143 467 261	132 576 525	-4%
Part de l'encours douteux	10%	10%	10%	10%	9%	18%	85%

Source : crédit municipal (réponse du 28 septembre 2020)

Le déclassement de 84 % de l'encours des prêts patrimoniaux en 2019 a provoqué le doublement de la part de l'encours douteux⁴² des prêts bancaires, entre 2018 et 2019.

⁴² § 11.6.1. Selon le règlement modifié n° 2002-03 du comité de la réglementation comptable du 12 décembre 2002 relatif au traitement comptable du risque de crédit, les établissements de crédit doivent distinguer comptablement les encours sains et les encours douteux au sein de l'ensemble de leurs risques de crédit. Sont considérés comme des encours douteux, les encours porteurs d'un risque de crédit avéré, correspondant à l'une des situations suivantes :

- lorsqu'il existe un ou plusieurs impayés depuis trois mois au moins. Il ne peut être dérogé à cette règle que lorsque des circonstances particulières démontrent que les impayés sont dus à des causes non liées à la situation du débiteur ;
- lorsque la situation d'une contrepartie présente des caractéristiques telles qu'indépendamment de l'existence de tout impayé, on peut conclure à l'existence d'un risque avéré. Il en est ainsi notamment lorsque l'établissement a connaissance de la situation financière dégradée de sa contrepartie, se traduisant par un risque de non recouvrement ;
- s'il existe des procédures contentieuses entre l'établissement et sa contrepartie, notamment les procédures de surendettement, de redressement judiciaire, règlement judiciaire, liquidation judiciaire, faillite personnelle, liquidation de bien, ainsi que les assignations devant un tribunal international.

7.2.2 Des taux qui garantiraient une marge nette globale de 1,45 %

Ajustés mensuellement, les taux varient selon les produits et la présence ou non d'un partenaire, en particulier d'un apporteur d'affaires.

Au cours de la période sous revue, le taux moyen d'un prêt personnel sur une durée de cinq ans (60 mois) restait compris entre 2,94 % et 3,70 %, les taux les plus élevés étant appliqués aux produits considérés comme les plus risqués, notamment les rachats de crédit. Les prêts bénéficiant d'une bonification d'une collectivité formeraient 3% des montants totaux engagés : dans ce cas, le taux proposé au client est plus faible, la collectivité acquittant la différence.

Pour le calcul de ses marges, l'organisme dispose de son propre outil de comptabilité analytique. La grille de taux garantirait toujours une marge nette à la caisse, après déduction des charges générales et de coûts forfaitaires (dont le coût de la ressource qui englobe celui de la collecte des dépôts). Selon l'ACPR, la marge nette globale après provisions ressortirait à 1,45 %, soit un niveau satisfaisant pour un organisme dont l'optimisation des bénéfices n'est pas l'objectif principal.

7.3 L'importance des dépôts et livrets

Tableau n° 11 : Les opérations avec la clientèle

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2014/2019
Comptes à terme	37 288 795	40 692 526	45 635 896	51 865 138	59 836 067	63 697 711	71%
Bons de caisse	20 031 469	8 130 171	4 814 348	4 700 711	4 196 414	4 077 424	-80%
Livrets	15 916 684	20 337 421	22 393 995	31 947 858	27 999 954	27 553 176	73%
Dépôts à vue	35 458 547	31 428 896	32 915 484	34 959 660	35 179 314	35 605 999	0%
Epargne règlementée	18 730 507	18 026 304	17 943 287	17 892 712	18 960 195	19 970 452	7%
Bonis sur gages	291 675	430 084	492 918	503 837	299 057	318 769	9%
Autres	660 035	603 898	548 749	9 089	19 018	31 051	-95%
Total opérations avec la clientèle	128 377 712	119 649 301	124 744 677	141 879 005	146 490 020	151 254 582	18%

Sources : bilans annuels

Les opérations avec la clientèle formaient près des trois quarts du passif au 31 décembre 2019, grâce à la gestion de plus de 5 602 comptes à vue et de 4 970 comptes sur livrets. La quasi-totalité de la collecte intéresse deux implantations : Bordeaux (52 % du total) et Dijon (28 % du total dont 67 % des dépôts à vue).

300 comptes clients regroupent 60 % de l'encours des dépôts à vue, et 50 comptes à terme les deux tiers environ de l'encours correspondant à ce type de placement. A lui seul, un seul client institutionnel apporte 20 % de l'encours des comptes à terme (12 M€ sur un total d'environ 60 M€).

Le poids prédominant des dépôts dans le financement de l'activité combiné à leur concentration fait courir un risque de liquidité, en cas de retrait brutal des dépôts, qui doit être mesuré. Il doit l'inciter à veiller à ne pas détériorer l'image d'établissement public à vocation sociale, spontanément associée à un crédit municipal.

La chute de la collecte des bons de caisse (- 80 % ou - 16 M€) est le résultat d'une stratégie commerciale délibérée consistant à proposer plutôt aux clients intéressés la souscription de comptes à terme dont l'encours s'est accru de 71 % en cinq ans (+ 26,4 M€).

7.4 Synthèse intermédiaire

Le cœur d'activité traditionnel de la CCMB comprend la distribution de prêts sur gages et de prêts personnels, ainsi que la gestion des dépôts de sa clientèle. De façon curieuse, l'établissement n'a pas été en mesure de produire une copie de l'agrément bancaire qui lui a été délivré, détaillant précisément les missions bancaires qu'elle est habilitée à exercer.

La production de prêts personnels constitue son activité principale. L'encours correspondant (117 M€ en 2019), qui représente près des trois quarts des sommes prêtées, accuse une érosion tendancielle déjà ancienne qui s'est accélérée en fin de période. D'une durée limitée à dix ans et plafonnés à 75 000 €, ces prêts financeraient essentiellement des besoins de trésorerie (44 %) et des rachats de crédit (48 %) d'une clientèle composée en grande majorité de fonctionnaires (74 % de l'encours). Jusqu'en 2017, l'encours des prêts personnels se confondait avec celui des prêts bancaires ce qui n'est plus le cas depuis l'apparition des prêts patrimoniaux (10 % des opérations avec la clientèle à fin 2019). La pérennité de la caisse dépend de sa capacité à conserver des parts de marché suffisantes dans le domaine des prêts personnels. Financièrement intéressante pour elle, avec une marge nette globale, après provisions, de 1,45 %, celui-ci se révèle aussi très exposé à la concurrence. En outre, le maintien d'une cadence de production significative est indispensable à la simple stabilisation d'un encours comprenant essentiellement des engagements de cinq ans ou moins (85 % du total). Pour y parvenir, de nouvelles clientèles, parfois en situation de fragilité, sont démarchées, la caisse sollicitant des apporteurs d'affaires présents sur l'ensemble du territoire national.

Entre 2014 et 2019, la part des prêts sur gages dans le total des crédits à la clientèle s'est accrue de 26 % (+3 points), passant de 13 % en 2014 à 16 % en 2019. Son encours s'établissait à 23,4 M€ à fin 2019, et à 22,35 M€ en excluant l'activité des prêts sur gages à haute valeur (PSG HV). Hors PSG HV, la progression de l'encours reste très forte (+24 % en cinq ans), 96 % du surplus d'encours ayant été constitué après 2016 (+4,13 M€). Dans un contexte de stabilité du nombre de prêts en portefeuille et de celui des engagements annuels, elle tient à une hausse du montant unitaire des prêts, incarnée par le doublement de la part des engagements supérieurs à 3 000 € dans l'encours entre 2014 et 2019 (23,8 % en 2019 contre 12 % en 2014). Cette évolution ne remet pas en cause la finalité sociale de la majorité des prêts sur gages, avec, en 2019, un encours unitaire moyen de 675 €, hors PSG HV, soit 120 € de plus qu'en 2014 (+ 22 %).

Le contrôle a montré que, comme pour les prêts personnels, le suivi informatique des prêts sur gages ne décomposait pas suffisamment le portefeuille en vue de mieux cerner les motivations des clients. Il a aussi fait apparaître la nécessité de réactualiser le livret des procédures afin de corriger les insuffisances régulièrement révélées par les opérations de contrôle, dans la tenue des dossiers, ou plus grave, dans la gestion des stocks de gages avec des opérations d'inventaire trop rares ou incomplètes, et des règles de sécurité mal maîtrisées. En réponse aux observations provisoires, l'actuel directeur général a indiqué que l'inventaire de tous les stocks de gages, amorcé en 2020 et stoppé à cause de la crise sanitaire, va reprendre. Il assure que dorénavant les lots entreposés dans chaque agence seront inventoriés, selon un rythme annuel.

Les opérations avec la clientèle formaient au 31 décembre 2019 près des trois quarts du passif, grâce à la gestion, de plus de 5 602 comptes à vue et de 4 970 comptes sur livrets. A lui seul, un client apporte 20 % de l'encours des comptes à terme. Le poids prédominant des dépôts dans le financement de l'activité combiné à leur concentration fait courir un risque de liquidité, en cas de retrait brutal des dépôts, qui doit être mesuré par le crédit municipal. Il doit l'inciter à veiller à ne pas détériorer l'image d'établissement public à vocation sociale, spontanément associée à un crédit municipal.

8 LES NOUVELLES ACTIVITES DEVELOPPEES A PARTIR DE 2016

8.1 Des activités étrangères à l'objet social d'un crédit municipal

Dès juin 2016, très peu de temps après son entrée en fonctions, le directeur général nommé au 1^{er} avril 2016 et parti en février 2021, a inauguré une stratégie volontariste. Développée avec l'appui permanent du COS⁴³, elle était axée sur la commercialisation de deux nouveaux produits tournés vers une clientèle aisée, détenant des actifs de valeur : le prêt sur gage à haute valeur (PSG HV) et le prêt patrimonial. D'autres offres de prêts ont aussi été envisagées sans connaître de suite concrète : le prêt aux associations et aux établissements publics locaux, « *le financement des dettes à l'égard du Trésor Public* » et le financement des frais de campagnes électorales. En parallèle, deux partenariats internationaux ont été noués sans jamais déboucher sur un accord formalisé : le premier avec deux fonds d'investissement luxembourgeois imbriqués l'un à l'autre, dont un fonds aux activités spéculatives ; le second avec des banques allemandes, dans le cadre d'une plateforme « *d'open banking* ».

En réponse aux observations provisoires, l'ancien directeur général et l'ancien directeur général adjoint arrivé en 2016 ont continué à présenter les orientations qu'ils ont promues, comme la solution pour développer le chiffre d'affaires, accroître la rentabilité, et ce faisant dégager de nouvelles ressources au profit d'activités sociales. Ils estiment qu'elles ne contreviennent à aucune disposition légale ou réglementaire. La Chambre rappelle que les caisses de crédit municipal sont définies, par l'article L. 514-1 du CMF, comme « *des établissements publics communaux de crédit et d'aide sociale* », ayant « *notamment pour mission de combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gages corporels dont elles ont le monopole* ». Le statut d'établissement public communal à vocation sociale n'interdit vraisemblablement pas à un crédit municipal de concéder, à titre exceptionnel, quelques prêts d'un montant unitaire élevé. Pour autant, il paraît incompatible avec une politique promouvant une commercialisation forte et rapide de prêts et placements de montants élevés, assortis de risques inédits pour l'établissement, dans le but de maximiser sa rentabilité. Conscient de cette contradiction, le directeur général parti en février 2021 avait d'ailleurs indiqué aux représentants du personnel, lors du comité technique du 15 décembre 2016, que la communication sur le PSG HV « *devra néanmoins rester discrète : d'une part, pour conserver l'anonymat des clients, et d'autre part pour ne pas créer de confusion avec notre vocation sociale* ». Aucune information sur les nouveaux produits ne semble d'ailleurs n'avoir jamais été mise en ligne sur le site internet de la caisse.

⁴³ § 6.2.3

Aucun plan détaillé de réorganisation n'a été proposé pour appuyer la nouvelle stratégie dans le but d'accroître la capacité d'expertise des services, en dépit de quelques déclarations générales. Or, l'instruction d'une demande d'un prêt patrimonial ou d'un PSG HV mobilise des compétences dans des domaines totalement ou partiellement inhabituels pour un crédit municipal : le droit de la propriété, le droit artistique ou encore les problématiques de valorisation immobilière.

Amorcées fin 2016, les nouvelles activités ont été stoppées au second trimestre 2019, pendant la mission sur place de l'ACPR. Le COS a mis officiellement fin, le 10 décembre 2020, à la commercialisation des prêts patrimoniaux et des PSG HV.

8.1 Une stratégie mise en place en six mois

8.1.1 Des orientations fixées dès le mois de juin 2016

Le 29 juin 2016, moins de trois mois après sa prise de fonctions, le nouveau directeur général a présenté au COS un projet de développement « *pour vivre et croître* » réputé recueillir l'assentiment du maire de Bordeaux⁴⁴ autour de quatre axes de développement : la dynamisation de l'activité de prêts sur gages, l'accroissement du produit net bancaire, la diversification des ressources et le partage des dépenses avec d'autres crédits municipaux pour les fonctions spécifiques mutualisables. Un élément atteste du caractère ambitieux du projet : l'objectif de faire croître le PNB « *d'au moins 5 % par an* » à partir de 2017.

La déclaration du directeur général, telle qu'elle est retranscrite dans le procès-verbal, identifie de nombreux leviers de croissance, en particulier :

- de nouveaux clients : les TPE et CSP⁴⁵ pour les prêts sur gages ; les associations, petites collectivités publiques, fonds de dotation ou fondations, petits centres hospitaliers ou médico-sociaux, bailleurs sociaux et jeunes pour les autres activités bancaires ;
- de « *nouveaux usages* » et procédures : pour les prêts sur gages, l'acceptation de nouvelles garanties ou encore la prise déléguée et dématérialisée ; pour les autres activités bancaires, un recours aux courtiers et une fidélisation des apporteurs ;
- une diversification des activités en allant vers l'arrangement, le conseil, le surendettement, « *la location de m² ou de services* », etc. ;
- la poursuite de l'extension géographique.

Comme moyens d'actions, le document de présentation annonce le recrutement d'un directeur général adjoint et d'un secrétaire général, et évoque un renforcement de la sécurité juridique et informatique. Il mentionne l'attente d'adaptations législatives qui assoupliront le cadre d'action des crédits municipaux.

⁴⁴ Selon le document présenté en conseil, le projet aurait été présenté au maire de Bordeaux le 8 juin 2016.

⁴⁵ Très petites entreprises et catégories socio-professionnelles supérieures.

8.1.2 La mise en place d'une première formule de prêt sur gage à haute valeur dès le 29 septembre 2016 associée à un changement du nom commercial

Le 29 septembre 2016, séance durant laquelle le COS a adopté le nom de « *banque publique des solidarités* » (BPS)⁴⁶, le directeur général a évoqué les projets et travaux en cours pour « *l'élaboration du crédit municipal du XXI^{ème} siècle* » : « *la création d'un site de crowdfunding, l'évolution des fonds propres de l'établissement par la mise en place de nouveaux partenariats, la création de nouvelles activités de type prestations de services, la mise en place de nouveaux produits, tant en matière de prêts personnels que de prêts sur gages* », évoquant une « *approche patrimoniale du prêt sur gage* ».

En réaction à cette intervention, la vice-présidente du COS, représentante ce jour-là du maire, a encouragé le directeur général à persévérer dans cette voie, ajoutant que « *ces projets innovants doivent être activement menés, l'objectif final étant d'améliorer la rentabilité de l'établissement en 2017.* » Une autre personnalité qualifiée, présente depuis plus de dix ans au COS et qui en sera le vice-président à compter du 30 juin 2018, a aussi apporté son soutien, en déclarant « *qu'il est nécessaire de continuer à évoluer, c'est la voie que suivent toutes les banques.* »

Le même jour, le COS a autorisé à l'unanimité l'engagement d'une phase de test pour un nouveau produit « *susceptible de toucher une clientèle qui en ferait un outil de gestion patrimoniale* » et de « *générer des produits bancaires en hausse sensible* » : le prêt sur gage pour des biens d'une valeur supérieure à 1 M€, préfiguration du futur PSG HV. La délibération afférente affirme que la sécurisation juridique et financière de ces transactions sera renforcée, notamment au moyen de garanties, et que le projet est conduit en étroite collaboration avec les commissaires-priseurs judiciaires (CPJ) et les assureurs compétents. Le point de l'ordre du jour est conclu dans le PV en indiquant que « *les conseillers autorisent l'expérimentation de ce nouveau type de gages, dans le respect de la réglementation, et si celle-ci se révèle concluante, son déploiement* », dans l'attente d'un point d'étape annoncé pour la séance suivante.

8.1.3 L'adoption, dans une délibération du 13 décembre 2016, de trois nouvelles formules de prêts inédites pour un crédit municipal

La phase de test pour ce nouveau type de prêt sur gage annoncée le 29 septembre 2016 n'aura pas lieu. Dès le 13 décembre 2016, le COS adoptera une délibération qui précise les contours du PSG HV et entérine à l'unanimité deux nouveaux produits : le prêt patrimonial et le prêt aux associations et établissements publics locaux. Cette nouvelle offre a été présentée, par le directeur général, comme visant à « *répondre aux demandes non satisfaites par les établissements bancaires traditionnels, diversifier nos activités dans le respect des valeurs d'éthique, de proximité et de solidarité qui nous animent, et trouver des leviers de croissance pour nous permettre de répondre aux besoins exprimés par la population* ».

⁴⁶ § 5.3

8.1.3.1 Les nouveaux contours du PSG HV

Le PSG HV est défini comme un prêt garanti par un gage corporel d'une valeur minimale de 100 000 €. Écartant explicitement un « *montant maximum de financement* », la délibération qui le crée fixe sa durée à 24 mois avec la possibilité d'une nouvelle offre à l'échéance, et celle d'un réajustement du capital prêté, tous les douze mois, après expertise du ou des biens remis en garantie⁴⁷. Elle précise que le montant du crédit est censé représenter entre 20 et 80 % du montant de l'estimation du gage.

Au cours des débats préalables au vote, trois personnalités qualifiées ont exprimé des réserves tout en adoptant la délibération :

- une première, celle qui deviendra vice-président du COS le 30 juin 2018, a reconnu « *l'éloignement de ceux-ci [les PSG HV] de la mission sociale d'origine et remarque que bien qu'ils aient pour objet de 'vitaminer' le produit net bancaire, il n'en demeure pas moins qu'ils comportent un risque certain et que la prudence doit rester de rigueur* ». Il a ajouté que « *la justification de ce type de prêt, auquel il adhère, tient à la redistribution solidaire menée par le crédit municipal* » ;
- une autre personnalité qualifiée, celle qui a souvent exprimé des réserves en comité des risques et qui s'abstiendra de voter la délibération sur le partenariat avec les fonds luxembourgeois, a déclaré partager ce point de vue, soulignant que « *la finalité n'est ici plus sociale mais financière* » et « *qu'il convient de faire preuve de la plus grande prudence* » ;
- la vice-présidente, présidente de séance, a conclu les débats en « *confirmant que l'aspect sécuritaire est primordial* ».

Il faudra attendre le 19 juin 2018 pour que le COS plafonne le montant des encours cumulés par client pour les PSG HV à 4 M€. Le même jour, une délibération apportera des modifications aux caractéristiques du produit. Toutes sont mineures, à l'exception d'une seule qui ne sera fort heureusement jamais mise en œuvre, car potentiellement dangereuse : l'acceptation en gage d'un bien appartenant à un tiers non emprunteur. Votée à l'unanimité, cette délibération ne suscitera aucun commentaire.

Mise en place en 2017, l'activité de PSG HV a été suspendue au second semestre 2018 par gel de la production, avant que le COS, le 10 décembre 2020, ne retire définitivement ce produit de l'offre commerciale. Trois prêts auront été accordés pour un encours total de 3,26 M€.

Dans l'esprit de ses concepteurs, les risques du PSG HV étaient pour le crédit municipal réduits car ils étaient, selon eux, reportés sur les CPJ, leurs experts et leur assureur. Conscients de cette analyse, les CPJ et leur assureur ont rapidement refusé de s'impliquer dans cette activité, conduisant à son abandon⁴⁸.

⁴⁷ Les frais d'expertise sont à la charge de la banque.

⁴⁸ § 9.1.2

8.1.3.2 Le prêt patrimonial et ses évolutions

Le prêt patrimonial est présenté, dans la délibération du 13 décembre 2016, comme un prêt personnel particulier, d'une durée comprise entre deux et quinze ans, moyennant une garantie prise sur un bien immobilier ou mobilier incorporel. Comme pour le PSG HV, le COS a d'abord explicitement approuvé l'absence de plafond avant de revenir partiellement sur cette mesure, le 19 juin 2018, en limitant le montant des encours cumulés pour une même contrepartie à 10 % des fonds propres. Contrairement aux prêts personnels dont le capital est uniquement remboursable par mensualités, le client d'un prêt patrimonial a la possibilité d'opter pour un remboursement in fine.

La délibération précise que le taux plafond applicable est le taux d'usure des crédits à la consommation et non celui des crédits immobiliers qui est plus faible, partant du postulat que le prêt patrimonial est une forme de prêt personnel. Remise en cause par l'ACPR, cette interprétation sous-tend l'intérêt du produit : le crédit municipal n'aurait jamais envisagé de le développer s'il n'avait pas espéré en retour une rémunération lucrative, qu'il estimait plus en adéquation avec les risques pris.

Le 19 juin 2018, le COS a approuvé, « *sans réserve* » comme le précise le compte-rendu, d'étendre le champ du prêt patrimonial, d'une part à des regroupements de créances appuyés par des garanties hypothécaires de premier rang, et d'autre part à des prêts de trésorerie, en contrepartie d'une cession de droits gérés par la SACEM (prêts SACEM). Ce dernier produit prend la forme d'un prêt d'un montant minimal de 75 000 €, à la durée limitée à dix ans en cas de remboursement amortissable, et à cinq ans en cas de remboursement in fine. La fiche du produit précise que « *la valorisation des droits d'auteur doit être validée par un des établissements référencés* ». **Trois prêts de cette nature ont été octroyés dont deux avant le vote de la délibération du 19 juin 2018 : un premier prêt de cinq ans de 2,5 M€, remboursable in fine mis en place au 8 novembre 2017 (SACEM3) et un second prêt de cinq ans de 2,215 M€ mis en place au 19 avril 2018 (SACEM 1).**

Au total, 31 prêts patrimoniaux ont été mis en place pour un montant de 25 M€ environ avant suspension de la production au second trimestre 2019, au cours du contrôle sur place de l'ACPR. A l'instar des PSG HV, le retrait des prêts patrimoniaux de l'offre commerciale sera acté le 10 décembre 2020. Contrairement à ce qu'avait anticipé la délibération du 13 décembre 2016, annonçant la possibilité d'accorder, en Martinique, des prêts patrimoniaux pour financer la réhabilitation de logements sociaux, tous ont été attribués à des personnes physiques.

8.1.3.3 Le prêt aux associations et aux établissements publics locaux

La création d'une offre de prêts destinée aux associations et aux établissements publics locaux, sur des durées comprises entre un an et 20 ans, sans montant maximum de financement, est la dernière novation de la délibération du 13 décembre 2016. Au cours de la séance, le directeur général a déclaré qu'elle veut répondre aux besoins « *des collectivités qui n'ont pas accès au monde bancaire, telles que les petites collectivités, notamment rurales* ».

Aucun prêt ne sera finalement mis en place dans ce secteur complètement nouveau pour le crédit municipal, et dans lequel il n'aurait pas pu agir sans modification de son agrément.

En comité interne des risques, le 23 mai 2018, le directeur général fera part de « discussions » avec le Ministère de l'Economie et des Finances, visant à élargir l'offre de prêts au « *financement des dettes à l'égard du Trésor Public et au financement des campagnes des candidats aux différentes élections* ». Ces propositions ne remonteront jamais en COS.

8.2 Le bilan provisoire de l'activité de prêts sur gages à haute valeur gelée à partir du second semestre 2018

8.2.1 Trois prêts mis en place pour un encours total de 3,26 M€ dont deux non remboursés à leur échéance normale

8.2.1.1 Les trois prêts accordés

En dépit de premiers contacts commerciaux pris dès septembre 2016, l'activité de PSG HV n'a abouti à accorder des prêts qu'à trois clients, grâce notamment, comme on le verra plus loin, aux réticences de la suppléante du CPJ de Bordeaux⁴⁹ et de l'agent d'assurance de l'étude.

Consentis à des clients n'ayant pas d'autre engagement auprès du crédit municipal, les prêts se décomposent en 113 lignes, chacune se rapportant à un gage ou à un groupe de gages :

- M. X : un prêt de 2,08 M€ gagés par des meubles et des objets historiques (43 lignes) accordé en deux temps : 1,7 M€ le 17 juillet 2017 (29 contrats), et 0,38 M€ le 18 octobre 2017 (14 contrats) ;
- Mme Y pour une somme de 0,513 M€ empruntée en une seule fois, le 28 mars 2018, gagée sur des diamants (22 lignes) ;
- Mme Z : un prêt de 0,75 M€ gagé sur des bijoux et des sculptures (48 lignes), en deux étapes (une somme de 0,727 M€ le 25 avril 2018 garantie par 42 objets, puis une autre de 0,027 M€ le 25 septembre 2018 garantie par 6 objets).

8.2.1.2 Deux prêts sur trois non remboursés à leur échéance

Les trois dossiers ont connu des incidents, les deux plus anciens n'ayant pas été remboursés à leur échéance.

En 2019, M. X n'a remboursé que 2 des 43 lignes de prêt à leur échéance normale : le capital restant dû à fin 2019 s'élevait à 2,04 M€. En septembre 2020, après un deuxième remboursement relatif à 8 autres contrats (1,08 M€), la dette restante s'établissait à 1,17 M€ :

⁴⁹ L'octroi d'un prêt sur gage est conditionné à la signature d'un bulletin de prise en charge par un CPJ en fonction au Mont-de-piété, qui expertise le bien déposé en gage. Sa responsabilité étant engagée en cas de revente à perte, le CPJ est couvert par une police d'assurance, qui peut lui être refusée par l'agent d'assurance en cas de risques jugés trop élevés.

1,02 M€ en capital et 0,15 M€ en intérêts. Le directeur général parti en février 2021 avait alors indiqué que le client envisageait de vendre aux enchères, en région parisienne, d'autres biens lui appartenant dans le but de purger sa dette, ce qui n'a pas été fait.

Les contrats de Mme Y sont échus depuis fin mars 2020. N'ayant réglé que 30 000 € en 2019, elle restait redevable de 0,57 M€ au 30 septembre 2020, en dépit de l'envoi d'une sommation de payer restée sans suite. Programmée au mois de novembre 2020 en accord avec le CPJ du siège, la vente des diamants déposés en gages a été suspendue après leur saisie par la police en octobre 2020. Contrairement aux espoirs exprimés par le directeur général alors en place devant l'équipe de contrôle, la cliente ne s'est pas manifestée durant l'automne 2020 pour rembourser son emprunt et récupérer ses pierres.

Selon les dernières estimations des services, le produit de la vente des diamants ne couvrira vraisemblablement pas le montant des dettes de la cliente. Le déficit a été justifié par la baisse des cours mondiaux du diamant, mais également par l'obligation d'acquitter deux taxes en cas de vente : une TVA au taux de 20 % sur des diamants scellés neufs et une taxation sur les plus-values au taux de 6,5 % pour tous les objets vendus dont la valeur excède 5 000 €. Le montant prévisible de ces deux dépenses fiscales aurait dû venir en déduction du montant du prêt proposé à la cliente, calculé à partir de l'estimation de la valeur des diamants, ce qui n'a pas été le cas. En réponse à l'extrait des observations provisoires qui lui a été envoyé, l'ancien directeur général adjoint a certifié que le montant des PSG HV se situait autour de 30 % de la valeur d'expertise, sans jamais dépasser 50 %. La CPJ-suppléante de Bordeaux ayant effectué la prise des pierres dans des conditions qu'elle a contestées considère que les règles usuelles de quotité ont été enfreintes dans ce dossier, avec un montant de prêt arrêté à 65 % de la valeur estimée des diamants⁵⁰.

Mme Z a remboursé sa dette, en deux fois, avant le terme des contrats, et récupéré les biens mis en gage. Mais ce dossier ne s'est quand même pas déroulé comme prévu. Alors que la cliente avait demandé de procéder à la vente de cinq bijoux avant le premier remboursement, le 5 juillet 2019, le crédit municipal n'a réussi à en vendre qu'un seul, au motif, selon le directeur général parti en février 2021, d'un prix de réserve trop élevé fixé par la cliente : mis à prix à 76 213 € pour un prix de réserve de 75 000 €, l'unique bijou vendu a été adjugé à 80 000 €, à peine plus que le total du capital et des intérêts de la ligne de prêt correspondante (76 212,50 € dont 6 212,50 € d'intérêts). Cet incident interroge là encore, comme dans le dossier de Mme Y, sur l'intangibilité des règles de quotité appliquées au moment de la prise.

Recommandation n° 5 : solder les deux dossiers de prêts restant en organisant sans attendre des ventes aux enchères, ou à défaut, provisionner les pertes prévisibles ;

En réponse aux observations provisoires, le directeur général a signalé la constitution d'une provision de 514 000 € en 2020 dans le dossier de Mme Y, égale au capital restant dû⁵¹, en attendant la restitution des diamants par la police.

⁵⁰ § 8.2.4

⁵¹ § 11.6.3. Les intérêts de retard ont aussi été provisionnés (64 000 € environ).

Au cours de l'audition du 7 septembre 2021, il a annoncé l'organisation imminente, à l'agence de Bordeaux, d'une vente aux enchères des gages du dossier de M. X, sans écarter l'hypothèse du remboursement de la totalité de la dette d'ici-là.

8.2.2 Des prisées réalisées dans des conditions irrégulières

Les biens remis en gages ont tous été estimés par des CPJ qui n'étaient pas habilités à intervenir au moment des faits :

- Les bulletins de prisée des objets et meubles historiques de M. X ont été signés, le 12 juillet 2017, par un CPJ, alors âgé de 74 ans et donc dans l'incapacité juridique de valider une prisée, en application de l'article 1-1-2 de l'ordonnance du 26 juin 1816 qui fixe la limite d'âge des fonctions de CPJ à 70 ans. Introduite par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, cette disposition l'obligeait à déléguer les estimations à sa suppléante, qui occupera ces fonctions jusqu'en septembre 2018. Dans ce dossier, cette dernière a refusé d'endosser la responsabilité de la prisée au regard des sommes en jeu et d'un désaccord sur la valeur d'un testament manuscrit, estimée à 500 000 € par, au moins, un expert. La caisse consentira finalement un prêt de 300 000 € contre la mise en gage de ce bien, après beaucoup d'hésitations ;
- La même CPJ-suppléante a estimé la valeur des diamants de Mme Y, le 28 mars 2018, en dehors de tout contrat confiant à l'étude dans laquelle elle travaillait, les estimations et les ventes des objets de l'agence de Bordeaux. Alors que le contrat précédent avait pris fin le 19 février 2018⁵², la candidature de l'étude avait été rejetée à l'issue de l'appel d'offres du 27 décembre 2017, au motif d'une « absence d'habilitation à exercer du CPJ à la date de début des prestations objet du marché » (PV de la commission d'appel d'offres du 2 février 2018) ;
- La prisée des bijoux et des sculptures de Mme Z a été réalisée, le 25 avril 2018, par un CPJ, siégeant à Bergerac et non à Bordeaux, et dont l'étude n'était pas liée par un contrat avec le crédit municipal à cette date. Un contrat a bien été passé avec cette étude, mais à la date du 15 juin 2018. Opéré au moyen d'un marché en procédure négociée sans publicité, ni mise en concurrence préalable, ce recrutement n'intervenait au surplus, « *qu'à titre temporaire, avant confirmation de sa capacité juridique à exercer sur la Gironde et à titre définitif une fois cette capacité confirmée* ». En réponse à la demande d'avis prévue à l'article D 514-2 du CMF, le président de la Compagnie régionale des commissaires-priseurs judiciaires de Midi Sud-Ouest formulera un avis négatif très ferme. **L'étude concernée n'a donc jamais été habilitée à agir à Bordeaux.**

⁵² Remise en main propres, la lettre de notification du contrat de 2015 est datée du 19 février 2015. En vertu de l'acte d'engagement, « *la durée d'exécution du marché public est de 36 mois maximum à compter de la date de début d'exécution prévue par le marché public lorsqu'elle est postérieure à la date de notification* ». En l'espèce, la date prévue par le marché (1^{er} juillet 2014 selon le cahier des charges) n'est pas postérieure à la date de notification mais, au contraire, antérieure à elle (19 février 2015). Le contrat a donc commencé à courir le 19 février 2015, pour s'achever le 19 février 2018, 36 mois plus tard. La passation d'un nouveau marché a d'ailleurs été lancée le 27 décembre 2017.

Ces graves anomalies sont consécutives aux difficultés de recrutement des CPJ qui tiennent elles-mêmes, comme l'indique la partie 9.1.2.2, à l'activité de PSG HV et à l'introduction, dans le cahier des charges des CPJ, de conditions très contestables.

8.2.3 Le caractère insolite des autres affaires envisagées

Le crédit municipal a eu à connaître d'autres demandes de PSG HV : formulées par des clients mais surtout par des intermédiaires, beaucoup étaient gagées sur des biens ou des objets d'art présentés comme de très grande valeur, attribués parfois aux plus grands artistes. L'authenticité et l'origine de beaucoup de ces objets, comme leur valeur supposée, interrogent.

Malgré le soutien apporté par la direction générale à plusieurs de ces propositions, aucune n'a connu une issue positive, la CPJ-suppléante citée dans les dossiers précédents ayant refusé, avec le soutien de l'agent d'assurance des CPJ, d'assumer leur prise. **L'aboutissement d'une seule de ces affaires aurait pu mettre le crédit municipal en péril.**

Plusieurs objets proposés étaient sans doute des faux tels des œuvres attribuées à Giacometti (« *l'homme qui marche* »), à Soutine, à Brancusi (« *le baiser* »), Rodin, Picasso (« *le portrait de Paloma* ») ou encore à Calder. D'une valeur prétendument de 17 M€ et resté à Gstaad, *le portrait de Paloma* venait justifier la demande d'un prêt de 7 M€. Pour vérifier leur authenticité et estimer leur valeur, la CPJ-suppléante et l'assureur des CPJ ont recouru aux services d'une experte près la Cour d'appel de Paris en sculpture et peinture des XIX^{èmes} siècles, reconnue dans le monde de l'art. Toutes ses expertises ont été défavorables.

Parmi les autres objets présumés de très grande valeur présentés en gage, dont l'origine ou la valeur pouvaient susciter légitimement des doutes, figurent entre autres :

- un lot de mille lingots d'or en septembre 2016 proposé par un retraité en vue de réaliser un investissement au Nigéria ;
- des statuettes en argent attribuées à Salvador Dali et stockées en Espagne, d'une valeur, selon le client de 50 M€, pour un prêt de 20 M€. Dans ce projet complexe, appuyé par le gestionnaire du fonds luxembourgeois⁵³, la collection devait devenir, à terme, la propriété dudit fonds. Ces statuettes avaient, semble-t-il, été déjà proposées au crédit municipal de Montpellier qui les aurait refusées ;
- des tableaux russes de Lansky stockés à Genève pour un prêt de 20 M€ ;
- un véhicule Ferrari 250 GTO d'une valeur prétendue de 35 M€, conservée aux Etats-Unis, pour un prêt de 15 M€. Les premières estimations poussant la direction générale à soutenir le projet ont été établies sur la base de photographies, le bien n'ayant pas vocation à être déplacée en France. Autre curiosité ayant suscité l'inquiétude de l'assureur des CPJ, le véhicule proposé était démonté ;

⁵³ § 8.4.1

- un masque mortuaire en or d'une valeur prétendument comprise entre 24 et 26 M€, proposé par un client, pour un prêt de 15 M€. L'expert sollicité par le CPJ doutait de l'authenticité de cet objet qui lui aurait déjà été présenté dix ans auparavant ;
- un tableau du Caravage dont la valeur serait de 175 M€ pour un prêt de 131 M€ ;
- plusieurs diamants et objets précieux.

Plusieurs documents, des échanges de mails et de SMS ou encore le PV du comité interne des risques du 23 mai 2018 à propos du projet « *Dali* », attestent de l'ardeur déployée par l'ancien DGA pour satisfaire certaines de ces demandes de prêts, en particulier celles proposées par l'un des deux gestionnaires du fonds luxembourgeois. Ce dernier est à l'origine d'au moins trois propositions de PSG HV, dont une ayant débouché sur un prêt non remboursé à son échéance (*Dali*, *Caravage*, diamants de Mme Y), et d'un dossier de prêt patrimonial pareillement non remboursé à son échéance (PPX7).

Certaines de ces affaires présentent un caractère spéculatif qui peut être illustré par le contenu d'un mail adressé par le gestionnaire du fonds, le 14 octobre 2016, au DGA de la caisse. Envoyé pour convaincre le crédit municipal de l'intérêt que présentait la demande de prêt gagé sur le tableau attribué au *Caravage*, le courriel décrit une proposition concurrente qui émanerait d'un grand établissement bancaire international. Dans le montage imaginé par cet établissement, le propriétaire du tableau recevrait 131 M€ : il disposerait à sa guise de la moitié de cette somme et placerait l'autre moitié sur un fonds d'investissement pendant trois ans. Le mail affirme explicitement que la somme versée n'est pas assimilable à un emprunt, le tableau n'étant pas rendu à son propriétaire à son terme⁵⁴.

Les dirigeants effectifs du crédit municipal n'ont signalé aucune de ces propositions d'affaires au Procureur de la République en dépit du caractère suspect de nombre d'entre elles et des éclairages apportés par la CPJ-suppléante chargée des prises, par l'agent d'assurance ou par les experts diligentés par leurs soins. On ne trouve pas trace non plus d'une seule déclaration à TRACFIN. Cette démarche paraissait pourtant s'imposer dans au moins un dossier : le prêt accordé à Mme Y⁵⁵. Ces deux négligences enfreignent des dispositions légales : la première, celles du second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale et la seconde, celles du premier alinéa de l'article L. 561-15 du code monétaire et financier⁵⁶. On peut aussi s'interroger sur la rapidité avec laquelle une clientèle internationale, composée en partie de faussaires, s'est rapprochée d'un établissement d'une taille modeste, comme la caisse de crédit municipal de Bordeaux.

⁵⁴ Cf. annexe 2

⁵⁵ § 8.4.1.3

⁵⁶ Article L561-15 du CMF : « I. – *Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 sont tenues, dans les conditions fixées par le présent chapitre, de déclarer au service mentionné à l'article L. 561-23 les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou sont liées au financement du terrorisme. (.....) ».*

8.2.4 Les réticences exprimées par la CPJ suppléante chargée de ces prisées

La CPJ-suppléante chargée de la plupart des estimations de ces biens aurait alerté le propriétaire de l'étude pour laquelle elle travaillait, dès novembre 2017, des risques encourus en participant aux activités des PSG HV.

A la suite de la prisée des diamants gageant le prêt de Mme Y effectuée le 28 mars 2018, elle écrira le 2 avril 2018 deux lettres :

- l'une au président de la compagnie régionale des CPJ, pour lui faire part de ses inquiétudes sur les activités de PSG HV et l'alerter sur l'intérêt que leur manifeste le patron de son étude. Elle signale dans ce courrier que sa suppléance prendra fin un mois plus tard « *à cause de sa résistance à ces prêts* » ;
- l'autre au directeur général du crédit municipal pour lui annoncer qu'elle n'interviendra plus dans ces dossiers prédisant qu'elle est « *persuadée qu'ils conduiront à une catastrophe* ».

8.2.5 Les risques et les négligences identifiés en matière de procédures

Des procédures spécifiques aux PSG HV n'ont été validées que le 17 avril 2019, après l'arrêt de la production.

L'identification juridique des gages pâtit de carences, vraisemblablement constitutives d'irrégularités au regard des dispositions de l'arrêté du 3 novembre 2014, avec la présence d'un simple certificat sur l'honneur comme justificatif de la provenance des diamants apportés par Mme Y, ou l'absence de tout document pour les bijoux et sculptures de Mme Z.

Comme le fait apparaître le paragraphe 8.2.3, le dispositif de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB-FT) n'a pas été adapté pour faire face aux risques d'escroquerie ou de blanchiment auxquels ce produit est exposé, ainsi que le prévoient les articles 46 et 50 de l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne⁵⁷.

⁵⁷ Article 46 : « *Les entreprises assujetties se dotent de dispositifs de suivi et d'analyse de leurs relations d'affaires, fondés sur la connaissance de leur clientèle, permettant notamment de détecter les opérations qui constituent des anomalies au regard du profil des relations d'affaires et qui pourraient faire l'objet d'un examen renforcé mentionné au II de l'article L. 561-10-2 du code monétaire et financier ou d'une déclaration prévue à l'article L. 561-15 du même code.* »

Article 50 : « *Les dispositifs de suivi et d'analyse des opérations permettent de définir des critères et seuils de significativité spécifiques aux anomalies en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.* »

8.3 Les prêts patrimoniaux : un produit hétéroclite et risqué qui met le crédit municipal en difficulté financière

8.3.1 Le déclassement en créances douteuses de 14 des 26 prêts consentis

En mai 2020, 26 prêts patrimoniaux étaient encore présents dans les livres de la caisse pour un encours total de 15,5 M€. 58 % de ce montant était constitué de quatre engagements d'une valeur unitaire comprise entre 1,7 M€ et 2,5 M€.

Au nombre de 11, les emprunts remboursables sous la forme d'amortissements périodiques ne formaient que 6 % de l'encours. La plupart sont garantis par des biens immobiliers, à l'exception notable des prêts SACEM.

A la demande de l'ACPR, 14 prêts (13 M€) ont été déclassés en créances douteuses et litigieuses, dans les comptes de 2019 : les 3 prêts SACEM, 8 prêts in fine bénéficiant d'une garantie hypothécaire jugée incertaine et 3 prêts amortissables.

8.3.2 Un produit juridiquement contestable et risqué

Très contestable au plan déontologique, a fortiori pour un établissement public à finalité sociale, ce produit et sa distribution présentent plusieurs faiblesses juridiques.

8.3.2.1 L'application aux taux patrimoniaux de taux excessifs

Au moment de leur mise en place, la CCMB a analysé les prêts patrimoniaux comme des crédits à la consommation, à l'image des prêts personnels, avec, comme limite de taux, les taux d'usure applicables aux prêts à la consommation, beaucoup plus élevés que les taux d'usure relatifs aux crédits immobiliers. A titre d'exemple, au 1^{er} juillet 2020, le plafond de taux d'un crédit de trésorerie d'un montant de plus de 6 000 € était fixé à 5,55 %, soit plus du double du taux maximum d'un prêt à taux fixe immobilier d'une durée inférieure à 10 ans (2,39 %). En moyenne, le taux d'un prêt patrimonial s'établissait à 5,25 % en 2019, 80 % des prêts ayant un taux supérieur à 5 %.

En septembre 2017, à la suite d'une première étude juridique, la direction générale s'est rendu compte du caractère potentiellement erroné de son interprétation et a décidé en comité de direction (CODIR), le 18 septembre 2017, de suspendre la production des prêts patrimoniaux, puis, moins d'un mois plus tard, le 9 octobre 2017, de la poursuivre dans l'attente d'une nouvelle consultation juridique. Confiée à un avocat qui rejoindra plus tard le COS, l'étude⁵⁸ conclut que les prêts patrimoniaux prenant la forme de « *regroupements de crédits à la consommation garantis par une sûreté réelle relèvent du régime des crédits immobiliers pour ce qui concerne la formation et l'exécution du contrat, et que ceux comportant moins de 60 % de crédits immobiliers relèvent néanmoins de la catégorie des crédits de trésorerie (à la consommation), pour l'application des règles relatives à l'usure* ».

⁵⁸ L'étude a été facturée 1 080 €.

Le comité interne des risques s'est aligné sur cette analyse, le 23 mai 2018, en décidant de limiter l'offre de prêts patrimoniaux au financement de regroupements de crédits comportant moins de 60 % de créances immobilières et assortis d'une garantie hypothécaire de premier rang. Pour autant, la caisse n'a pas jugé nécessaire de réviser aussitôt la rémunération des 14 des 26 prêts patrimoniaux déjà consentis, répondant à cette définition, et ce malgré une critique de la mission d'inspection de l'ACPR.

La chambre régionale des comptes, qui rappelle que la distribution de prêts usuraires est constitutive d'un délit aux termes de l'article L.341-50 du Code de la consommation, ne peut que s'étonner de la passivité des dirigeants effectifs jusqu'en 2020 face à un risque identifié depuis fin 2017. Ce sujet n'a d'ailleurs jamais été ouvertement discuté en COS avant la séance du 26 juin 2020 consacrée à l'adoption des comptes 2019 et au provisionnement d'une première somme de 391 944 € destinée à couvrir partiellement le risque de requalification de taux. Il eut été logique que cette instance soit interrogée, au plus tard en mai 2018, sur la base de l'analyse demandée à un avocat, pour décider de l'orientation qu'il convenait de prendre. En 2021, une dotation supplémentaire de 337 000 € a porté la provision pour requalification de taux à près de 729 000 €. Elle est réputée couvrir aujourd'hui l'intégralité du risque. Dans son courrier, le directeur général a précisé que des indemnisations ont déjà versées à hauteur de 451 057 €.

Cette irrégularité et le retard pris pour la corriger constituent deux des douze griefs retenus par la commission des sanctions de l'ACPR, dans sa décision du 3 juin 2021.

8.3.2.2 Un produit dont la mise en œuvre occulte le risque de crédit

Aux termes de l'article 107 de l'arrêté du 3 novembre 2014, « (...) *l'appréciation du risque de crédit tient notamment compte des éléments sur la situation financière du bénéficiaire, en particulier sa capacité de remboursement, et, le cas échéant, des garanties reçues* ». Comme l'expose clairement cet article, la réglementation bancaire subordonne l'octroi d'un prêt à la capacité de remboursement du client, la production d'une garantie venant, en principe en second rang, sécuriser le prêt.

L'examen des dossiers de prêts patrimoniaux révèle une inversion de « *l'ordre des facteurs* » : la garantie est ici directement perçue comme une formule de remboursement vraisemblable, et non comme le moyen ultime pour le prêteur de récupérer le capital en cas d'impécuniosité du client. Ni les procédures, ni la liste des documents à fournir⁵⁹ ne font état des diligences à accomplir pour mesurer la capacité du client à rembourser, avant la mise en jeu de la garantie.

La Chambre s'interroge aussi sur la conformité de cette activité à l'agrément bancaire dont jouit la CCMB. Les caractéristiques d'un prêt patrimonial, son montant et les risques associés sont, en effet, très différents de ceux d'un prêt personnel classique. Seule la lecture de ce document central, que l'organisme n'a pas produit pendant le contrôle⁶⁰, pourra permettre de lever le doute.

⁵⁹ liste citée dans l'annexe de présentation du produit mise à l'appui de la délibération du 13 décembre 2016.

⁶⁰ § 7

8.3.3 Des procédures d'attribution légères et peu respectées

8.3.3.1.1 Des procédures mal définies au départ et peu surveillées ensuite

Comme le PSG HV, le lancement du prêt patrimonial s'est fait dans la précipitation avec l'approbation de procédures schématiques par le COS. L'organisme n'a pas tenu immédiatement compte des dispositions de l'arrêté du 3 novembre 2014 sur l'encadrement des risques⁶¹, sur l'analyse en amont et prospective des risques encourus⁶² ou sur l'obligation de rédiger un manuel des procédures adapté à l'activité⁶³. Ecrites seulement en février 2018, les procédures spécifiques n'étaient pas validées à la fin de l'arrêt de la production.

Le COS n'a par la suite clairement pas joué le rôle qui lui est assigné depuis la transposition de la directive 2013/36/UE en 2014⁶⁴, en matière de surveillance des risques et d'efficacité des procédures.

8.3.3.1.2 Des prêts accordés sans considération d'âge, ni nécessairement de revenus

Ont bénéficié de prêts :

- une jeune femme âgée de 22 ans au moment de la décision, sans emploi (dossier PPX2 : prêt de 1,7 M€ sur 3 ans adossé par une garantie sur un local abritant une discothèque) ;
- un couple dont les membres sont nés en 1929 et en 1932 pour un prêt de quinze ans (dossier PPX3 : 1,25 M€) ;
- une majorité de bénéficiaires âgés de 60 ans et plus dans les principaux dossiers dont le dossier PPX1 (72 et 71 ans ; prêt de 2,5 M€) et les trois prêts SACEM : SACEM 1 (80 et 77 ans), SACEM 2 (68 ans), SACEM 3 (60 ans).

⁶¹ Article 11 b : « Le système de contrôle des opérations et des procédures internes a notamment pour objet, dans des conditions optimales de sécurité, de fiabilité et d'exhaustivité, de : [.....]

b) Vérifier que les procédures de décisions, de prises de risques, quelle que soit leur nature, et les normes de gestion fixées par les dirigeants effectifs, dans le cadre des politiques et orientations de l'organe de surveillance, notamment sous forme de limites, sont strictement respectées ; » [.....]

⁶² Article 221 : « Les entreprises assujetties mettent en place des systèmes et procédures assurant une analyse à la fois en amont et prospective des risques encourus lorsqu'elles décident :

- de réaliser des opérations portant sur de nouveaux produits ;
 - d'apporter des modifications significatives à un produit existant, pour cette entreprise ou pour le marché ;
 [.....]. »

⁶³ Article 254 : « Les entreprises assujetties élaborent et tiennent à jour des manuels de procédures adaptés relatifs à leurs différentes activités.

Ces documents décrivent notamment les modalités d'enregistrement, de traitement et de restitution des informations, les schémas comptables et les procédures d'engagement des opérations. »

⁶⁴ § 6.1.1.1

8.3.3.1.3 Des règles internes de sécurisation des garanties pas toujours respectées

Composés en majorité de biens immobiliers, les garanties comprennent également des locaux particuliers comme des parts dans une SCI propriétaire d'un local commercial à usage de discothèque à Canet-Plage (dossier PPX2), ou encore un hôtel situé à Amiens (dossier PPX3).

Trois mesures particulières avaient été annoncées, dans la délibération du 13 décembre 2016, pour sécuriser les engagements pris :

- un écart important entre la valeur estimée de la garantie et le montant du prêt : 10 % pour les « *meilleures garanties* » (contrats d'assurance-vie en fonds en euros, tontines et comptes à terme) et 40 % pour les autres (garantie hypothécaire sur des biens en pleine propriété) ;
- la réalisation de l'estimation des biens immobiliers par un notaire ou un expert habilité, la délibération du 13 décembre 2016 écartant explicitement le recours à des agences immobilières ;
- l'inscription du bien apporté en garantie sur un registre national centralisé, « *accessible en tout point du territoire* », ou la signature d'un contrat tripartite afin d'éviter la cession du bien par l'emprunteur en cours de prêt.

Alors que la troisième mesure n'a jamais été appliquée, le recours à un notaire ou à un expert habilité pour l'évaluation des biens n'a pas été systématique :

- dans le dossier PPX3 (prêt de 1,25 M€ pour un bien évalué à 2,9 M€), la valeur de l'hôtel apporté en garantie sous la forme d'une hypothèque conventionnelle a été évaluée par un agent immobilier, tout comme la résidence principale située à Paris garantissant le prêt PPX4 (0,9 M€). Dans le dossier PPX3, l'évaluation revêt pourtant une importance cruciale, la revente du bien⁶⁵ ayant été pensée, d'emblée, comme le moyen normal de remboursement du prêt ;
- pour le prêt PPX5 (0,27 M€), la valeur de l'appartement a été déterminée à partir de simples recherches sur internet.

Autre difficulté détectée après examen détaillé des dossiers, la capacité de l'emprunteur à céder le bien apporté en garantie est parfois incertaine. Par exemple, dans le dossier PPX1 (prêt de 5 ans de 2,5 M€ garanti par une propriété à Enghien en SCI⁶⁶ avec enfants), l'absence d'acte de caution hypothécaire solidaire conjuguée à la présence d'un litige avec la mairie fragilisent la qualité de la garantie apportée. Il s'agit de l'un des risques principaux attachés aux prêts dits SACEM⁶⁷.

⁶⁵ Le bien abrite, en plus d'un hôtel, un salon de coiffure.

⁶⁶ Selon l'actuel directeur général, le bien immobilier n'est pas la résidence principale du client mais une ancienne maison de retraite fermée pour raisons administratives, « *squattée et victime d'un incendie en 2008* ».

⁶⁷ § 8.3.4

8.3.3.1.4 Des décisions d'attribution prises par le comité de crédit rarement au complet, à partir d'informations incomplètes

Selon la charte du comité de crédit approuvée par le COS le 29 décembre 2016, les demandes de prêt personnel d'un montant supérieur à 50 000 € lui étaient présentées pour avis, leur acceptation requérant l'accord du directeur général. **L'analyse des sept dossiers les plus importants en montant fait apparaître que le comité ne réunissait jamais tous les membres avec voix délibérative (deux ou trois sur les cinq prévues dans la charte⁶⁸). La plupart des séances durant lesquelles les décisions ont été prises étaient présidées par le DGA parti en 2019 (6 séances sur 8).**

Tableau n° 14 : Les sept principaux prêts

CLIENT	CRD au 31/05/2020 (en €)	Durée du prêt (mois)	Date MAD	1 ^{ère} décision	Participation membres avec voix délibérante	2 ^{ème} décision	Participation membres avec voix délibérante
PPX 1	2 500 000	60	27/08/2018	22/02/2018. Reporté en attente d'une analyse complémentaire.	2/5 dont DGA	26/02/2018-Avis favorable	3/5 dont DG
Sacem 3	2 500 000	60	08/11/2017	2/08/2017. Avis favorable	3/5 dont DGA		
Sacem 1	2 215 000	60	19/04/2018	4/04/2018. Avis favorable	3/5 dont DGA		
PPX 2	1 739 125	36	12/12/2018	4/04/2018. Avis favorable sous réserve	3/5 dont DGA		
PPX 3	1 250 000	180	20/12/2017	11/10/2017. Avis favorable	3/5 dont DGA		
Sacem 2	1 050 000	60	31/07/2018	19/02/2018. Avis favorable	2/5 dont DGA		
PPX 4	908 180	180	29/11/2017	8/11/2017. Avis favorable	2/5 dont DG		
PPX 8	8 700 000	36	Avis favorable donné par le COS du 10 avril 2019 car montant > 10 % des fonds propres				

Source : documents transmis par la CCMB

La décision était prise sur la base d'une fiche remplie très sommairement, ne comportant pas tous les éclairages nécessaires. Il manque, par exemple, une donnée infirmant ou confirmant systématiquement le fichage FICP⁶⁹ du client, ce qui est le cas de plusieurs titulaires de prêts élevés, en particulier dans les prêts PPX2, SACEM 1 et SACEM 2, comme de titulaires de prêts de montant plus faible (PPX6, prêt de 250 000 €). Seule la fiche du dossier SACEM 2 fait état d'une réserve à l'accord, dans l'attente de la levée du fichage FICP, démarche qui a bien été effectuée.

L'examen des trois prêts SACEM a confirmé qu'il est impossible d'identifier clairement, à partir des documents disponibles, les revenus des titulaires des prêts et de leur situation financière réelle, illustrant le défaut d'analyse préalable sérieuse du risque de non recouvrement des échéances contractuelles.

⁶⁸ le directeur général, « ayant la faculté de se faire représenter par le directeur général adjoint », le directeur du développement commercial, le responsable du recouvrement, le responsable du contentieux et le responsable de la gestion des risques, qualifié de « secrétaire et animateur du comité ».

⁶⁹ Le fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) regroupe les informations sur les incidents de remboursement des crédits aux particuliers. Il rassemble aussi les mesures de traitement des situations de surendettement. Les établissements de crédit peuvent consulter le fichier avant d'accorder un crédit ou un moyen de paiement. Les particuliers peuvent également avoir accès au FCIP.

Le 19 septembre 2018, le COS a approuvé la création d'un comité des engagements pour statuer uniquement sur l'octroi des prêts patrimoniaux et des PSG HV, composé de quatre membres délibérants : le DG « *ayant la faculté de se faire représenter par le directeur général adjoint* », le DGA, le secrétaire général et le directeur du développement commercial. L'absence de voix délibérative donnée à la responsable de la gestion des risques témoignait de la priorité donnée alors au volet commercial au sein de l'établissement. Installé après l'arrêt de la production des prêts patrimoniaux, ce comité a surtout assuré un suivi, de plus en plus renforcé, des engagements déjà pris.

8.3.4 Les risques spécifiques liés aux prêts SACEM

8.3.4.1 Trois engagements représentant un tiers de l'encours des prêts patrimoniaux

Parmi les neuf prêts les plus importants, tous remboursables in fine, figurent trois prêts dits SACEM dont l'encours total s'élève à 5,77 M€. D'un montant supérieur à 1 M€ et d'une durée de cinq ans, ils ont été attribués à un chanteur vivant et à son épouse (SACEM 1 : 2,22 M€ au 19 avril 2018) et aux héritiers des droits de deux chanteurs décédés (SACEM 2 : 1 M€ au 31 juillet 2018) et SACEM 3 (2,5 M€ au 8 novembre 2017). Dans ces trois prêts, la garantie prend la forme d'une convention, relative à une cession de créance, au sens des articles 1321 et suivants du code civil.

Dans cet accord bipartite, le bénéficiaire des droits s'engage, pendant la durée du prêt, à céder en pleine propriété à la CCMB, toutes les créances qu'il détient et qu'il pourra détenir vis-à-vis de la SACEM, à hauteur du montant des intérêts. En cas d'impossibilité pour le client de rembourser le capital de l'emprunt à son échéance, le même accord prévoit un dispositif plus complexe : dans cette hypothèse, le cédant « *déclare céder au cessionnaire (la CCMB), la totalité des droits qui devraient lui être affectés par la SACEM lors de chaque répartition trimestrielle, sans plafonnement du montant, et sans limitation dans le temps, jusqu'à épuisement du remboursement du capital emprunté, du solde des intérêts qui auront continué à courir, jusqu'à parfait épuisement du solde des sommes dues ainsi que des frais de gestion de recouvrement et de procédure* ». Une étude juridique du 24 avril 2020 commandée par le crédit municipal auprès d'un cabinet d'avocats a conclu à la fiabilité de ce type d'accord, qu'il a qualifié de cession de créance durant la durée normale du prêt, et de garantie en cas d'impossibilité pour le client de rembourser le capital au terme prévu.

La gestion des prêts SACEM achoppe sur deux sources de difficultés spécifiques: la détermination de la valeur précise de la créance cédée par le client et de ses évolutions ; et la disproportion entre le montant annuel de chaque créance et le capital prêté.

8.3.4.2 La difficulté à déterminer le montant et la durée de la créance détenue par le crédit municipal

8.3.4.2.1 Des règles nationales qui régissent uniquement la durée de versement et le partage des droits d'auteur entre les différentes parties prenantes

Des règles précises régissent la durée de versement des droits d'auteur des œuvres musicales et leur répartition entre auteur(s), compositeur(s) et éditeur(s).

- Elles retiennent une durée de versement de 70 ans, à compter du décès de l'auteur ou du dernier survivant des co-auteurs. Pour les œuvres posthumes publiées avant le 1^{er} juillet 1995, la règle est un peu plus favorable, le délai de 70 ans ne courant qu'à compter de la publication de l'œuvre.
- Le partage des droits qui en découle diffère, en fonction de leur provenance : tandis que la répartition des redevances de droit de reproduction mécanique⁷⁰ est librement négociable entre auteur(s), compositeur(s) et éditeur(s), celle des redevances de droit d'exécution publique⁷¹ est figée à raison d'un tiers pour les auteurs, un tiers pour les compositeurs et un tiers pour les éditeurs⁷². Les titulaires des droits d'exécution publique peuvent opter pour le partage défini ensemble pour la répartition des droits de reproduction mécanique.

Malgré leurs précisions, ces règles ne donnent aucune indication sur les montants versés et sur leur variation dans la durée qui ne dépend que de l'audience et de la pérennité du succès des œuvres.

8.3.4.2.2 Le flou entourant les droits perçus par les trois clients bénéficiaires d'un prêt SACEM

a) Dossier SACEM 1

La fiche présentée au comité de crédit signale que les droits d'auteur de Monsieur s'établissent à 23 232 € par mois, et ceux de Madame à 14 896 €. Seules sont présentes, au dossier, les attestations de droits d'auteur de Monsieur et celles des droits qui lui ont été versés par le régime d'allocation d'entraide. L'organisme ne disposait d'aucun document similaire pour les droits de Madame. Les pièces justificatives des revenus sont constituées des avis d'imposition des années 2015 et 2016 qui mentionnent des revenus bruts du foyer de respectivement 540 302 € et 464 086 €.

Le montant des droits SACEM perçus par le client en 2016 ne forme qu'un seizième du capital emprunté (2,25 M€) et 81 % de la charge d'intérêt payable annuellement.

⁷⁰droits liés à la « fixation » de l'œuvre sur un support (CD, DVD, CD-Rom) et sur un fichier électronique

⁷¹ droits générés par la diffusion de l'œuvre : radios, concerts, discothèques et autres établissements, TV...

⁷² Au sein d'une même catégorie d'ayants droit (auteurs, compositeurs et éditeurs), un partage égalitaire des droits est prévu.

b) Dossier SACEM 2

La fiche remise au comité de crédit, qui a motivé une décision favorable « *sous réserve d'assurance et levée du FICP avant déblocage des fonds*⁷³ » annonce, sans pièce justificative à l'appui, un montant prévisionnel de droits d'auteur de 4 955 € par an pour ses œuvres personnelles, et de 190 000 € par an, « *après remboursement des dettes* », en tant qu'ayant-droit du chanteur décédé. Les revenus mentionnés dans la fiche résulteraient des informations communiquées par le conseil financier de la cliente.

Aucun des justificatifs présents dans le dossier, à la date de la décision, ne dégage clairement le montant annuel des droits SACEM sur lesquels la CCMB pourra compter :

- l'historique des droits SACEM versés, envoyé par le service juridique de la SACEM, annonce un montant moyen annuel de 100 000 € à l'aide d'un tableau qui décrit des montants très variables d'une année à l'autre, le plus souvent très inférieurs à ce chiffre ;

- la déclaration à l'AGESSA (régime de Sécurité sociale des artistes auteurs) détaille tous les droits d'auteur perçus en 2015 (environ 30 000 €) et en 2016 (environ 300 000 €), dont seulement 75 989 € au titre de la SACEM en 2016 (rien en 2015) ;

- deux avis d'impôt successifs affichent un revenu imposable très variable d'une année à l'autre : 164 306 € (2016) et 103 378 € (2017).

Contrairement aux deux autres dossiers, la CCMB n'a jamais disposé d'un document de la SACEM détaillant le montant des droits réellement perçus sur un exercice. Autre lacune, aucun document ne donne le détail des dettes de la cliente auprès de la SACEM, ni le calendrier de leur remboursement.

En admettant que le chiffre retenu par la CCMB soit plausible (190 000 €), celui-ci représente moins d'un cinquième du montant du capital prêté. On peut, par ailleurs, s'interroger sur l'absence de diligences effectuées par la CCMB pour prendre une garantie sur les autres droits d'auteur versés à la cliente, par d'autres sociétés (94 360 € en 2016 par Universal).

c) Dossier SACEM 3

La fiche produite au comité de crédit, sur la base de laquelle celui-ci a donné un accord de principe, annonce un montant moyen annuel de droits de 40 333 €. Selon la directrice des risques, ce montant résulte d'un calcul établi à partir de la perception en 2016 de droits de différente nature.

Deux documents produits ultérieurement font état de montants supérieurs sans dégager une somme présentant un caractère certain : alors qu'un relevé de compte trimestriel de la SACEM daté du 5 avril 2019 mentionne un montant de 67 944 €, un récapitulatif fiscal pour 2018 constate un montant de droits pour l'année 2018, versé sur le compte du bénéficiaire, de 321 788 € en hors taxe. Ce dernier montant, le plus favorable, représente un huitième du capital emprunté.

⁷³ Cette démarche a bien été effectuée.

8.3.4.3 Des créances qui sont loin de couvrir les remboursements attendus

L'incapacité d'un des trois clients à rembourser le capital à l'échéance est une hypothèse vraisemblable à la lumière de leurs revenus et de la valeur des créances cédées qui ne représente, au mieux, qu'un cinquième du capital emprunté et au pire un seizième. Dans ce cas, la durée de cession des droits, nécessaire pour couvrir leurs dettes, sera vraisemblablement très longue, largement supérieure à dix années : d'une part, car viendront s'ajouter au capital emprunté les intérêts et les frais qui courront jusqu'à l'extinction des engagements ; d'autre part, en raison de la baisse tendancielle des droits SACEM perçus par les artistes puis par leurs ayants-droits. Il n'est, au surplus, pas acquis qu'un rallongement très significatif de la durée des emprunts et des cessions suffise à équilibrer le bilan financier de chaque dossier : au cours du comité d'engagement du 6 avril 2020, il a ainsi été indiqué « *qu'à montant d'échéance équivalent, le prêt SACEM2 pourrait être amorti en 19 ans pour peu d'appliquer un taux de 0 %.* »

Selon l'étude juridique du 24 avril 2020, la conservation de la garantie au-delà du terme du prêt ne présenterait pas de risque : dans l'éventualité d'un défaut de remboursement, la CCMB pourrait solliciter, auprès de la SACEM, l'attribution des droits du client jusqu'au complet remboursement du capital emprunté, du solde des intérêts et des frais de gestion. Mais la même étude identifie d'autres causes possibles de « *perturbation* » : une procédure devant le juge pénal engagée par le client qui se placerait en position « *d'emprunteur non averti* », au motif d'un manquement au devoir d'information et de mise en garde (il s'agirait d'un argument classique invoqué par les emprunteurs défaillants) ; ou une procédure en surendettement pouvant conduire à un étalement de la dette, voire à son effacement partiel. Ces risques de contentieux ont justifié, en 2020, le passage d'une provision de 1,474 M€ couvrant les intérêts à percevoir sur les trois prêts SACEM.

8.3.4.4 La constatation récente d'incidents de paiement

La CCMB s'est efforcée de sécuriser, dans la durée, la cession des droits SACEM contre des risques de réclamation émanant de tiers : des attestations d'information et de non-opposition au montage du prêt ont, par exemple, été signées par les enfants dans le dossier SACEM 1. Mais ces précautions sont de loin de suffire à couvrir les risques encourus dans des engagements appelés a priori à être prolongés.

Au cours de son audition, le directeur général a annoncé la survenue de deux impayés partiels dans les dossiers SACEM 1 et SACEM 2 sur les échéances d'intérêt les plus récentes. Une absence de régularisation rapide pourrait aboutir à prononcer la déchéance du terme sur ces engagements⁷⁴ et contraindre à provisionner, le cas échéant dès 2021, au moins 80 % du capital prêté (3,22 M€), soit 2,6 M€.

⁷⁴ Article L. 312-39 du Code de la consommation : « *En cas de défaillance de l'emprunteur, le prêteur peut exiger le remboursement immédiat du capital restant dû, majoré des intérêts échus mais non payés. Jusqu'à la date du règlement effectif, les sommes restant dues produisent les intérêts de retard à un taux égal à celui du prêt.* »

En 2019 et 2020, deux incidents de paiements s'étaient déjà produits sur ces deux mêmes dossiers mais avaient été résolus. Dans un autre registre, dans le dossier SACEM 2, aucune assurance couvrant le risque de décès n'a été mise en place, la cliente n'ayant pas honoré la cotisation correspondante (19 898 €).

8.3.5 Un projet de prêt de 8,7 M€ arrêté au dernier moment, emblématique des insuffisances de l'organisme et du caractère risqué de l'activité

Pendant le contrôle sur place de l'ACPR, la CCMB a tenté de conclure un prêt hypothécaire avec un nouveau client, d'un montant de 8,7 M€ équivalent à près du quart des fonds propres de base de niveau 1 de la caisse⁷⁵.

Défendu comme tous les prêts patrimoniaux importants par le DGA, ce prêt de trois ans devait permettre au client, selon ses déclarations, de racheter des crédits et d'acquérir des œuvres d'artistes tels que Richard Orlinski, Pierre Soulages, Jeff Koons, etc. En garantie, le client proposait le nantissement de toutes les parts sociales d'une société qui lui appartiendrait ainsi qu'à son épouse, dans laquelle est logée un terrain d'une valeur estimée à 15 M€ située en région parisienne.

Le montant du prêt excédant la limite de 10 % des fonds propres fixée pour les prêts patrimoniaux, la décision d'octroi a été prise par le COS, le 10 avril 2019, sans voix dissonante, et en présence du maire alors en fonctions. La seule réserve, au demeurant fort limitée, a été formulée par le vice-président du COS : celui-ci a tenu à préciser que ce prêt revêtait un caractère exceptionnel et qu'aucun autre engagement similaire ne saurait être accordé avant son remboursement. Aucun document soumis au COS ne fait état des réserves écrites et orales émises par la mission d'inspection de l'ACPR, présente dans les murs de l'établissement, ni de celles du comptable public écrites dans un mail daté du 4 avril 2019 adressé à la direction générale. Ce document alerte sur les risques pris au regard du montant du prêt et de la complexité du dossier, notamment pour analyser la qualité de la garantie apportée.

Conforme à la décision du COS, l'offre de prêt adressée au client le 15 mai 2019 n'a finalement pas débouché sur le déblocage des fonds, l'établissement s'étant finalement rétracté après un nouvel examen du dossier au comité des engagements, le 24 mai 2019. Au cours de cette séance houleuse, la responsable de la gestion des risques a émis des doutes sur le véritable niveau d'endettement à venir du client, et sur la destination réelle des fonds empruntés au vu d'un nouveau document envoyé par le client : un courrier d'accord émanant d'une autre banque, daté du 20 mai 2019, pour un prêt de 4,9 M€ destiné à financer, pour partie, l'acquisition d'un bien immobilier situé sur la Côte d'Azur. Dans son intervention, elle mettait en garde les dirigeants contre un éventuel manque de sincérité et de transparence de l'emprunteur, « *de nature à remettre en cause légitimement* » l'accord de financement.

⁷⁵ part des capitaux propres jugée la plus solide souvent qualifiée de « *noyau dur* »

Présent au cours de la réunion, le comptable public est venu appuyer cette analyse en rappelant qu'il avait, la veille, averti la direction générale qu'il ne procéderait au paiement des fonds que dans le cadre d'une procédure de réquisition en invoquant deux raisons : des incohérences entre les différents documents sur l'identité des emprunteurs, et des anomalies sur le calcul des intérêts et le coût total du crédit. Malgré l'opposition vigoureuse du DGA qui a fini par quitter la séance « *sur le champ* », le directeur général a finalement pris la décision de dénoncer l'offre de prêt. Le client a alors réagi par voie d'avocat, d'abord pour enjoindre la caisse de payer le prêt sous 48 heures, puis en l'assignant devant le TGI de Paris. Statuant en référé le 4 avril 2019, le juge a débouté le client de sa demande, le condamnant aux dépens et à verser une somme de 2 500 € au crédit municipal au titre de l'article 700 du code de procédure civile.

Ce dossier peut être considéré comme emblématique de l'activité des prêts patrimoniaux : comme dans les autres dossiers, le niveau d'instruction préalable se caractérise par son insuffisance couplée à une politique commerciale hasardeuse. L'attribution du prêt aurait pu mettre la CCMB dans une situation financière intenable en cas de difficulté de paiement et d'impossibilité à mobiliser rapidement la garantie. Comme le précise le comptable public, dans son mail du 4 avril 2019, un déclassement éventuel du total de la créance en créance douteuse et litigieuse aurait obligé à ponctionner une partie des fonds propres.

8.3.6 Des provisions qui ne couvrent pas encore la totalité des risques encourus

8.3.6.1 Des premières provisions constituées en 2019 de façon très discrète

Sous la pression de l'ACPR, deux provisions exceptionnelles ont été constatées en 2019, en vue d'anticiper les risques encourus sur les prêts patrimoniaux :

- une première provision de 296 369 € au titre du coût de portage des prêts SACEM en raison du non remboursement prévisible des ressources prêtées à l'échéance prévue. Son montant est censé représenter les intérêts qu'aurait retirés l'établissement du redéploiement de ces ressources dans de nouveaux prêts ;
- une deuxième pour le risque de requalification de taux (391 944 €).

En rajoutant la provision enregistrée en prévision d'une éventuelle sanction au terme de la procédure à caractère disciplinaire engagée devant l'ACPR (250 000 €), les provisions exceptionnelles liées aux activités aventureuses du crédit municipal ont atteint 938 313 € en 2019. Enregistrées dans la rubrique des provisions pour risques et charges, elles justifient, en grande partie, la faiblesse du résultat annuel de 2019 (34 000 € seulement contre 1,5 M€ en 2018).

Curieusement, ces décisions n'ont suscité aucune présentation détaillée par le directeur général, ni commentaires en COS, le 26 juin 2020 : en dépit de leur importance et de leur caractère exceptionnel, elles ont été approuvées de façon indirecte, au moment de l'approbation des comptes 2019. Il semble qu'elles aient été arrêtées⁷⁶ en comité des risques le 18 juin 2020, où ne siégeait aucun élu.

8.3.6.2 Des provisionnements complémentaires à hauteur de 2,17 M€ en 2020

En 2020, les provisions pour les prêts patrimoniaux ont été dotées à hauteur de 2,17 M€ :

- par création d'une provision de 1,474 M€ pour les risques de contentieux sur les trois prêts SACEM ;
- en complétant de 337 000 € la provision pour risque de requalification de taux (qui atteint 729 000 € environ à fin 2020) ;
- En ouvrant des provisions pour impayés à hauteur de 359 716 € pour les deux premiers prêts patrimoniaux non remboursés à leur échéance :
 - ◆ 334 716 € pour le prêt PPX2 (1,7 M€) dont le client ne paye plus les intérêts depuis le début de l'année 2020 et dont le remboursement du capital est prévu le 12 décembre 2021. Un cabinet d'avocats a été diligenté pour procéder à la saisie du bien remis en garantie et envisager sa vente ;
 - ◆ 25 000 € pour le prêt PPX7 (0,15 M€) arrivé à échéance le 20 février 2019.

En 2020, en incluant le provisionnement du capital restant dû sur le PSG HV de Mme Y (514 000 €), le total des provisions sur les activités nouvelles s'est élevé à 2,68 M€. Sur les deux années 2019-2020, il atteint 3,37 M€ environ, sans prendre en compte la provision de 250 000 € justifiée par la procédure ouverte en 2020 devant la commission des sanctions de l'ACPR. La reprise de cette dernière en 2021 en vue de régler la sanction financière de 120 000 € prononcée le 3 juin 2021 procurera une recette nette, bienvenue pour l'établissement, de 130 000 €.

8.3.6.3 Un nouvel effort vraisemblablement très conséquent à prévoir dès 2021

Devant le comité d'engagement du 8 janvier 2020, le directeur général alors en place avait annoncé le refinancement par une autre banque ou le remboursement par anticipation de la majorité des prêts patrimoniaux, la plupart avant le 31 mars 2020. Selon lui, onze dossiers seraient refinancés à cette date, dont le prêt PPX1 de 2,5 M€ et les trois prêts SACEM, et deux remboursés par anticipation au moyen de la mise en vente du bien immobilier (PPX3 : 1,25 M€ et PPX4 : 0,9 M€). S'agissant du prêt PPX7 aujourd'hui en impayé après virement du produit emprunté sur le fonds luxembourgeois⁷⁷, le directeur général précisait que le remboursement devait intervenir « *très prochainement suite à la liquidation de la garantie à hauteur de 160 500 €.* ». La clôture d'autres dossiers était aussi envisagée à moyen terme, comme le dossier de prêt PPX2 (1,7 M€) grâce à la vente du bien apporté en garantie (discothèque).

⁷⁶ Le PV n'était pas disponible au moment de l'instruction. Voir § 6.2.3

⁷⁷ § 8.4.1.1.2

En fin d’instruction des observations provisoires, le directeur général parti en février 2021 persistait à considérer comme crédible, le refinancement par d’autres établissements de crédit de certains engagements, dont les prêts SACEM. Cette solution ne paraît plus aujourd’hui d’actualité.

Lors de son audition, l’actuel directeur général a délivré des informations préoccupantes sur le dénouement de deux des prêts patrimoniaux les plus élevés en montants, autres que les prêts SACEM : les prêts PPX1 (2,5 M€) et PPX2 (1,7 M€). Tandis que les deux clients reconnaissent être dans l’incapacité de rembourser le capital au terme du prêt (août 2023 pour le premier et janvier 2022 pour le second), des incertitudes et des litiges en cours pourraient entraver une mise en vente rapide des biens remis en garantie, voire compromettre la récupération de la totalité des sommes attendues. L’organisme s’achemine vraisemblablement vers le provisionnement des capitaux prêtés à brève échéance, dans l’attente des opérations de vente, à défaut d’une autre solution.

En tout, le directeur général estime qu’à ce jour, six prêts patrimoniaux in fine présenteraient des risques de non remboursement, avérés ou en voie de l’être : les deux prêts précités (PPX1 et PPX2), le prêt PPX7 (0,15 M€ ; arrivé à échéance en février 2019), et les trois prêts SACEM dont deux ont commencé à enregistrer des défauts de paiement⁷⁸. L’encours total des capitaux prêtés, qu’il conviendra vraisemblablement de provisionner au moins partiellement dès 2021, s’élève à 10 M€. Supérieur au fonds pour risques bancaires généraux⁷⁹ (9,1 M€), ce montant paraît représenter aujourd’hui, pour les prêts patrimoniaux, le plafond des provisionnements supplémentaires prévisibles à ce stade. L’organisme pourra sans doute espérer, dans un deuxième temps, en reprendre une partie : pour les prêts patrimoniaux classiques après la mise en vente des biens récupérés, et pour les prêts SACEM après la détermination du montant couvert par les cessions de droits.

8.4 Les tentatives de partenariats internationaux

8.4.1 Un projet de partenariat complexe avec deux fonds d’investissement luxembourgeois dont un fonds alternatif

Le crédit municipal a cherché à nouer un partenariat avec deux fonds luxembourgeois créés par deux associés et imbriqués l’un dans l’autre : organisé en société en commandite spéciale, le second fonds est un fonds dit alternatif⁸⁰ (« *hedge fund* ») dont le premier est le commanditaire.

⁷⁸ § 8.3.4.4

⁷⁹ Le FRBG est une provision non affectée et de libre emploi prévenant des risques potentiels non clairement réglementés. § 12.2.3.3

⁸⁰ fonds qualifié usuellement de fonds spéculatif

Sans personnalité morale et sans domicile, il échappe à la directive européenne⁸¹ qui régit le fonctionnement des OPCVM⁸², les transferts financiers des gestionnaires de fonds et des dépositaires à travers l'espace européen.

L'un des deux associés a joué le rôle d'apporteur d'affaires dans au moins deux dossiers de prêts non remboursés à leur échéance, un prêt patrimonial (PPX 7) et un PSG HV (Mme Y), les clients ayant rapatrié, dès leur réception, les sommes empruntées sur le fonds alternatif.

8.4.1.1 Le double objectif du partenariat

8.4.1.1.1 Le placement des excédents de trésorerie de la CCMB au sein du fonds alternatif

Le 30 mars 2018, le COS a validé, avec une seule abstention, la délibération révisant les limites de risques sur la gestion de la liquidité de façon à opérer des placements au sein du fonds alternatif, en le désignant, sans plus d'information, sous l'appellation de « *structure européenne* ». En séance, la présentation du contenu du projet a été, pour le moins lapidaire : ni la délibération, ni le PV du COS ne font état d'un exposé préalable décrivant la multitude des intervenants, les caractéristiques des deux fonds, en particulier le second, ni les contours du projet en matière de placements et d'assurance. La délibération, qui ne fixe aucune limite, met en avant une rémunération minimum de 2 % par an pour la CCMB, avec une garantie portée indirectement par une très grande compagnie d'assurance anglaise.

Comme cela a déjà été mentionné dans la partie 6.2.3, la délibération est accompagnée d'une cinquantaine de documents, dont 29 sur les propositions de placements. Cette abondance d'informations ne peut pas être sérieusement présentée comme une preuve de transparence ou de bonne information des membres du COS : largement rédigée en anglais et faisant référence à des législations étrangères, la documentation, à l'image du projet, se singularise par sa complexité. Deux documents importants dont la production avait été annoncée sont, au demeurant, absents : les conditions générales et particulières de l'assurance et la documentation d'émission du fonds alternatif.

Deux traits particuliers singularisaient ce projet fort heureusement abandonné :

- une prise de risques élevée, par essence incompatible avec l'objet d'un établissement public à vocation sociale : avec des placements réalisés sous la forme de souscriptions de parts, la CCMB serait devenue commanditaire d'un fonds alternatif luxembourgeois, et responsable à minima du montant de ses apports lesquels auraient pu atteindre 20 M€. En outre, l'assurance proposée ne couvrirait que le risque de revente à perte des parts souscrites, et non pas les pertes constatées en cas de disparition du fonds ;

⁸¹ directive UCITS

⁸² organismes de placements collectifs en valeurs mobilières

- une multitude d'intervenants rendant le projet peu lisible. Le dispositif d'assurance aurait impliqué cinq entités, dont un courtier en assurance qui sera placé en redressement judiciaire quelques mois plus tard, un autre fonds d'investissement et deux compagnies d'assurance britanniques. Autre source de complexité, une partie des placements du crédit municipal devait être versée sur un « *compte captif* » ouvert dans une banque au Luxembourg pour couvrir les primes d'assurances.

8.4.1.1.2 Un rôle d'apporteur d'affaires au profit des deux fonds

Deux clauses d'un document contractuel (« *term sheet appendix 1* ») prévoyaient de faire du crédit municipal un apporteur d'affaires des deux fonds.

Deux clients mis en relation avec la CCMB par un des deux associés du premier fonds ont placé, auprès de lui, la totalité de leurs emprunts : Mme Y (un PSG HV de 0,513 M€) et le bénéficiaire du prêt PPX7 (un prêt patrimonial de 0,15 M€), deux emprunts aujourd'hui arrivés à leur terme et non remboursés.

8.4.1.2 Un partenariat qui n'a jamais officiellement été mis en œuvre, abandonné de façon implicite

Evoqué le 9 avril 2018 en CODIR, quelques jours à peine après le vote de la délibération approbative, ce projet donnera lieu à des échanges de mails et de pièces entre le directeur général et six membres du COS, entre le 4 et le 10 avril 2018. Deux personnalités qualifiées, dont celle qui s'était abstenue de voter la délibération du 30 mars 2018, soulèveront des objections mais aucune ne changera le sens de son vote.

Gelé dans un premier temps, le projet de partenariat a, de facto, été presque immédiatement écarté sans qu'une délibération ne rapporte formellement la délibération du 30 mars 2018. Le directeur général parti en février 2021 considère que la décision de renoncement a été rendue par l'approbation implicite en COS, le 25 septembre 2019, d'un tableau exposant l'état d'avancement des délibérations votées en 2018 et en 2019.

Le PV de la séance du 25 septembre 2019 ne corrobore toutefois pas une prise d'une décision claire : relatant une présentation générale orale de l'état d'avancement des délibérations votées en 2018 et en 2019, avec mention de l'annulation de deux délibérations sans rappeler desquelles il s'agit, il ne retranscrit aucun exposé préalable détaillé du directeur général, aucun échange verbal, ni aucun vote formalisant l'annulation de deux délibérations ou l'adoption des tableaux présentés en séance. Seuls les tableaux remis aux administrateurs indiquent, de la façon la plus sobre possible, que la délibération du 30 mars 2018 sur les fonds luxembourgeois ainsi que celle du 1^{er} avril 2019 autorisant la mise en place d'un prêt patrimonial d'un montant exceptionnel de 8,7 M€ sont annulées.

Peu de temps avant cette décision, il semble que le crédit municipal ait été sur le point de placer 9 M€ de trésorerie sur le fonds alternatif.

8.4.1.3 L'absence de suite donnée par les dirigeants effectifs au signalement par le comptable public d'un risque de blanchiment

Conformément à la demande de la cliente bénéficiaire d'un PSG HV de 0,51 M€, le produit de son emprunt a été immédiatement viré sur un compte au Luxembourg ouvert non pas à son nom, mais à celui du premier des deux fonds luxembourgeois. Avant de répondre à la requête de la cliente, l'agent comptable a écrit au directeur général pour lui faire part de ses réticences, en invoquant « *les caractéristiques inhabituelles* » de l'opération. Dans son mail, il indique que « *la cliente ne semble pas souhaiter que ce paiement soit effectué sur un compte bancaire ouvert en France, ce qui rend nécessairement cette opération suspecte au regard du dispositif anti-blanchiment en vigueur* ». En réponse, le directeur général a demandé explicitement à l'agent comptable d'exécuter l'opération, en la présentant comme un acte de gestion courante. Agent contractuel, celui-ci s'est plié à cette consigne.

Le risque de blanchiment perçu par le comptable n'a été suivi d'aucun signalement à TRACFIN par l'un des deux dirigeants effectifs. Aujourd'hui, le non remboursement du PSG HV à son échéance accentue inévitablement les présomptions qui pèsent sur la finalité du transfert vers le Luxembourg du produit de l'emprunt. Des doutes similaires entourent le placement réalisé sur le fonds luxembourgeois, à partir du capital d'un prêt patrimonial de 0,15 M€ consenti à un autre client (prêt PPX7) par le crédit municipal et non remboursé à son échéance : dans ce dossier, le virement vers le Luxembourg du produit de l'emprunt a été réalisé par le client, et non par la CCMB.

8.4.2 L'adhésion à une plateforme d'open banking

En vue de financer ses nouvelles activités, le crédit municipal a proposé de devenir partenaire d'une société financière allemande gérant une plateforme d'open banking⁸³ qui met en relation des déposants avec des établissements financiers étrangers. Il ambitionnait par ce moyen de collecter de l'épargne de particuliers allemands jusqu'à un maximum de 48 M€ sur trois ans, soit l'équivalent d'un cinquième de ses ressources, sous la forme de dépôts à terme de 12 à 36 mois rémunérés à un taux compris entre 0,50 % et 0,96 %. La société financière aurait perçu une rémunération égale à 0,40 % de l'encours.

Approuvé dans deux délibérations votées les 12 octobre 2017 et 19 juin 2018, le déploiement du partenariat nécessitait la détention d'un passeport européen listant les activités que l'établissement serait autorisée à exercer en Allemagne. Ce document, qui n'aurait été demandé par aucun autre crédit municipal en France, a été délivré le 11 février 2019.

A l'image de l'accord avec les fonds luxembourgeois, l'adhésion à la plateforme d'open banking constituait, pour un établissement de la nature et de la taille du crédit municipal, un projet particulièrement complexe associant plusieurs acteurs et régi par les lois allemandes et par les tribunaux de Hambourg. Celui-ci a été progressivement abandonné sans qu'aucun document ou tableau ne le signale au COS.

⁸³ L'open banking repose sur l'ouverture des systèmes d'information des banques et le partage des données de leurs clients à des tiers.

L'arrêt de la production des prêts patrimoniaux et des PSG HV le vidait de toute façon de son utilité qui supposait un changement d'échelle de l'activité de crédit.

La Chambre s'interroge sur la cohérence entre ces deux projets concomitants et leur finalité : d'un côté, un partenariat avec deux fonds luxembourgeois pour, officiellement, rentabiliser une trésorerie jugée structurellement excédentaire ; et de l'autre, l'adhésion à une plateforme d'open banking destinée à mobiliser toujours plus de ressources. Elle est, en outre, dubitative sur l'état réel de préparation de l'établissement au moment de leur adoption, aucune mesure préalable de renforcement des compétences internes pour gérer des domaines inédits pour les équipes en place n'ayant été prise.

8.5 Le volet immobilier du projet

Les différents projets immobiliers approuvés à partir de 2017 s'inscrivent dans le prolongement des nouvelles orientations stratégiques fixées en 2016 en matière d'activité, dans le but d'accroître le prestige de l'établissement et son patrimoine immobilier. Ils se sont traduits par des dépenses significatives dont l'utilité est aujourd'hui loin d'être avérée.

8.5.1 La rénovation du siège : un projet en grande partie abandonné qui a déjà coûté 430 000 € en frais d'études et maîtrise d'œuvre

Le 15 décembre 2017, dans la perspective d'un fort développement d'activité, le COS a approuvé un projet de rénovation profonde du siège, l'hôtel Leberthon construit au XVIII^{ème} siècle, pour un coût estimé à 5 M€ TTC (4,16 M€ HT) et financé par un emprunt de 30 ans. Dès la séance suivante, le 30 mars 2018, le COS a désigné le cabinet d'architecture chargé de la maîtrise d'œuvre, après un appel d'offres restreint. Sans l'aval du COS, la direction générale a donné, par la suite, son accord au maître d'œuvre pour porter l'enveloppe prévisionnelle des travaux à 5,3 M€ HT. La dernière estimation fournie pendant la phase d'avant-projet définitif (APD) anticipait un coût global supérieur, de l'ordre de 6 M€.

Le 20 avril 2020, en invoquant la crise sanitaire, le directeur général alors en place a demandé au maître d'œuvre de réduire le périmètre des travaux, de façon à rabaisser la dépense à 1,5 M€ HT. Ce montant suffirait à financer les opérations jugées indispensables pour remettre à niveau les réseaux électriques et informatiques, et libérer de l'espace pour proposer une partie des locaux à la location. Le 26 juin 2020, il a informé le COS de ce changement d'orientation, en signalant qu'il avait chargé le maître d'œuvre de préparer un nouveau cahier des charges.

A la fin de l'instruction, les travaux n'avaient pas démarré et les contours du nouveau projet n'étaient pas connus. **La phase préalable était pourtant déjà à l'origine d'un coût de 434 388 € TTC : 346 580 € au titre de la maîtrise d'œuvre (dont 194 511 € pour le cabinet d'architecture) et 87 808 € d'études diverses hors marché public de la maîtrise d'œuvre.**

Il n'a pas été possible pour la chambre régionale des comptes, à partir des explications du directeur général parti en février 2021 et de toutes les factures envoyées, de dresser un état d'avancement clair du projet, ni de déterminer la part des prestations déjà réalisées qui pourrait être recyclée dans une autre configuration.

Recommandation n° 6 : à la lumière d'un bilan exhaustif des dépenses déjà engagées et de leur utilité, interroger le COS sur le maintien du projet de rénovation du siège, puis le cas échéant sur sa configuration ;

En réponse à cette recommandation formulée dans le rapport d'observations provisoires, le nouveau directeur général a indiqué que le 6 mai 2021, le COS a approuvé un nouveau projet de rénovation limité aux « *travaux strictement nécessaires* » pour un coût estimé à 1,8 M€ TTC. En rajoutant les dépenses réalisées pendant la phase préalable, dont une partie a été effectuée en pure perte, le coût de ce projet atteindra 2,23 M€ TTC.

8.5.2 La constitution d'une filiale foncière

Le 10 avril 2019, en présence du maire de Bordeaux, le COS a autorisé, selon les termes mêmes de la délibération, « *le principe de la création* » d'une filiale foncière, à l'unanimité, sans débat et sans disposer d'aucune note sur les contours et la finalité du projet. Il ressort de la délibération votée et de l'instruction que ce projet poursuivait deux objectifs : recevoir les biens immobiliers qui pourraient être récupérés en cas de défaillance sur des prêts patrimoniaux, et fixer une valeur comptable pour l'immeuble du siège, aujourd'hui absente du bilan, de façon à augmenter les fonds propres du crédit municipal. Le capital initial de la filiale aurait été constitué par l'apport en nature des deux biens immobiliers de la caisse à Bordeaux : l'hôtel particulier abritant le siège et le nouveau logement de fonction du directeur général dont le COS avait approuvé l'acquisition durant la même séance (voir point suivant). Selon le directeur général parti en février 2021, la ville de Bordeaux aurait été susceptible d'y rajouter ensuite des biens propres.

Aucune délibération n'est venue entériner l'abandon de ce projet qui n'a jamais démarré.

8.5.3 L'achat d'une maison pour le directeur général

A sa séance du 1^{er} avril 2016, dans la perspective du changement d'occupant, le COS a donné son accord pour le lancement de travaux au siège en vue d'agrandir l'appartement de fonction du directeur général, grâce à la rénovation d'un espace non habité de 85 m². Le coût des travaux a été de 98 K€ proche de l'estimation de départ (101 K€).

Trois ans plus tard, en présence du maire, le COS a décidé d'acquérir un nouveau bien immobilier pour loger le directeur général. La délibération n° 2019/04 du 10 avril 2019 justifie cet achat par l'engagement imminent de travaux au siège, y compris dans le logement de fonction appelé à être transformé en nouvel espace de travail. Elle acte l'acquisition d'un logement d'une surface d'environ 150 m² possédant quatre ou cinq chambres « *pour s'adapter à des configurations familiales diverses* », sans travaux préalables, situé à Bordeaux, pour un prix maximum de 750 K€ environ, frais de notaire inclus ou de 785 K€ en cas de frais d'agence immobilière. En conclusion, elle ajoute qu'une revente pourra être envisagée « *si la stratégie de l'établissement évoluait en sens inverse* ».

Une maison d'une surface habitable de 160 m² située dans Bordeaux a été achetée dès juillet 2019 pour 749 K€, « *frais de notaire* » inclus (73,2 K€).

Outre son coût élevé, cette opération appelle trois critiques.

- Sur la finalité affichée, à savoir la transformation de l'ancien logement de fonction en espace de travail : la réaffectation du logement a entraîné, comme prévu, la libération d'une autre partie du bâtiment mais sans répondre à un réel besoin de nouveaux locaux professionnels ;
- Sur l'achat d'une maison plutôt qu'une location : la délibération du 10 avril 2019 justifie le choix de l'achat au motif qu'une location s'analyserait « *comme une nouvelle charge sans contrepartie* ». Cette assertion est pour le moins discutable pour un bien immobilier supplémentaire, sans rapport avec le lieu de travail et éloigné de celui-ci. Une location présente aussi des avantages, notamment adapter le logement à la situation familiale de chaque directeur général, et respecter les dispositions de l'arrêté ministériel du 22 janvier 2013 régissant la taille des logements concédés⁸⁴ ;
- Sur l'attribution au directeur général d'un logement de fonction pour nécessité absolue de service situé loin du siège : sur un plan strictement juridique, cette décision ne soulève pas de difficulté car la nécessité absolue de service n'a pas à être justifiée par des sujétions particulières pour un directeur général placé sur un emploi fonctionnel⁸⁵. En gestion, elle est plus discutable, a fortiori pour un établissement à but social. La chambre régionale des comptes rappelle d'ailleurs que rien n'empêche le COS de demander le versement d'une redevance à un occupant qui n'habite plus au sein de locaux professionnels et qui est dégagé des contraintes afférentes.

Recommandation n° 7 : au regard des difficultés traversées, et conformément à la conclusion de la délibération n° 2019/04, mettre la maison en vente ;

En réponse à cette recommandation présente dans le rapport d'observations provisoires, le directeur général a informé la juridiction qu'une délibération votée le 6 mai 2021 a approuvé la mise en vente de la maison au prix de départ de 800 000 € (« *nets vendeur* »).

⁸⁴ § 10.3.5.3

⁸⁵ Article 21, 3^{ème} alinéa, de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990. §. 10.3.5

8.6 Synthèse intermédiaire

Très peu de temps après sa nomination, dès juin 2016, le directeur général nommé au 1^{er} avril 2016 et parti en février 2021 a inauguré une stratégie volontariste, axée sur la commercialisation de deux nouveaux produits tournés vers une clientèle détenant des actifs de valeur : le prêt sur gage à haute valeur (PSG HV) et le prêt patrimonial. D'autres formules de prêts ont aussi été évoquées sans connaître de suites concrètes telles que le prêt aux associations et aux établissements publics locaux ou encore le financement des campagnes électorales. Présentée comme la solution pour développer le chiffre d'affaires et la rentabilité, et ce faisant dégager de nouvelles ressources au profit d'activités sociales, cette stratégie risquée, impulsée avec l'appui permanent du COS, est incompatible avec l'objet social d'une caisse de crédit municipal. Tant l'absence d'un projet simultané de réorganisation visant à augmenter la capacité d'expertise que le renoncement à organiser une phase de test, préalablement au développement des PSG HV, marquent une forme de précipitation dans son engagement.

Amorcées en fin d'année 2016, les productions de PSG HV et de prêts patrimoniaux se sont arrêtées pour la première, par gel de la production au second trimestre 2018, et pour la seconde au second trimestre 2019 pendant la mission sur place de l'ACPR. Le COS a ratifié la fin à leur commercialisation, le 10 décembre 2020. Tandis que le PSG HV était défini comme un prêt de 24 mois garanti par un gage corporel d'une valeur minimale de 100 000 €, le prêt patrimonial était présenté, à tort, comme une sous-catégorie de prêt personnel.

Quatre traits majeurs différencient un prêt patrimonial d'un prêt personnel : une durée potentiellement deux fois plus longue que celle d'un prêt personnel (quinze ans contre sept ans) ; la possibilité de rembourser le capital in fine ; la prise d'une garantie sur un bien immobilier ou mobilier incorporel ; et, comme pour le PSG HV, une absence de plafonnement des montants prêtés. Il a fallu attendre le 19 juin 2018, après un peu plus d'un an et demi de production, pour que la direction générale demande enfin au COS de fixer des plafonds par client, du reste à des niveaux peu contraignants.

En dépit de premiers contacts commerciaux pris dès septembre 2016, seuls trois PSG HV ont été souscrits pour un encours total de 3,26 M€. Le développement limité de cette activité s'explique notamment par les réticences de la suppléante du commissaire-priseur judiciaire (CPJ) de Bordeaux et de son agent d'assurance qui ont permis de bloquer beaucoup d'autres demandes de prêts. Deux des prêts accordés étaient en impayés à la fin de l'instruction. Arrivé à échéance en octobre 2019, le premier d'entre eux est gagé par des meubles et des objets historiques. Le client restait, au 15 septembre 2021, redevable d'une somme d'environ 1,17 M€, après avoir remboursé, en septembre 2020, la moitié environ du montant emprunté initialement, avec un retard d'environ une année. Le deuxième prêt d'un montant initial de 0,51 M€, gagé sur des diamants, est arrivé à terme en mars 2020. La cliente demeurait débitrice de 0,57 M€ à fin septembre 2020 (intérêts de retard inclus). La séance de vente programmée pour purger la dette a été suspendue sine die, la Brigade financière ayant procédé à la saisie des diamants. Leur vente, si elle a lieu, ne réussira vraisemblablement pas à couvrir le montant des dettes de la cliente, en raison d'une baisse des cours mondiaux du diamant, mais également d'une négligence de la caisse qui n'a pas inclus dans l'estimation préalable au prêt, deux dépenses fiscales exigibles en cas de vente : une TVA au taux de 20 % et une taxation sur les plus-values au taux de 6,5 %.

En complément du provisionnement automatique des intérêts non payés, une provision couvrant le capital prêté (0,51 M€) a été constituée dans les comptes 2020. Les biens remis en gages pour ces trois prêts ont tous été estimés par des CPJ qui n'étaient pas habilités à intervenir au moment des faits : une fois par un CPJ atteint par la limite d'âge, et deux fois par des membres d'études qui n'avaient plus ou pas de contrat avec la CCMB. Ces graves anomalies sont consécutives aux difficultés de recrutement des CPJ évoquées plus loin dans le rapport, qui tiennent elles-mêmes, à l'activité de PSG HV et à l'introduction, dans le cahier des charges des CPJ, de conditions très contestables.

Parmi les nombreuses demandes de prêts refusées, beaucoup portaient sur des montants démesurés pour un crédit municipal. Fréquemment soutenues par le DGA alors en place, elles étaient adossées sur le dépôt de biens et d'objets d'art présentés comme de très grande valeur dont beaucoup étaient sans doute des faux. Peuvent être citées, à titre d'exemple, une demande d'un prêt de 20 M€ garantie par des statuettes attribuées à Salvador Dali, une autre de 15 M€ gagée sur un véhicule Ferrari 250 GTO conservée aux Etats-Unis, ou encore de 131 M€ pour un tableau qui aurait été peint par Le Caravage. Les dirigeants effectifs du crédit municipal n'ont signalé aucune de ces affaires au Procureur de la République en dépit du caractère suspect de nombre d'entre elles et des éclairages apportés par plusieurs experts dont la CPJ-suppléante chargée des prises ou de son agent d'assurance. On ne trouve pas trace non plus d'une seule déclaration à TRACFIN.

En mai 2020, 26 prêts patrimoniaux dont 15 remboursables in fine (94 % de l'encours) étaient encore présents au bilan pour un total de 15,5 M€. 58 % de ce montant était constitué de 4 engagements d'une valeur unitaire comprise entre 1,7 M€ et 2,5 M€. La plupart sont garantis par des biens immobiliers, à l'exception notable des prêts SACEM. A la demande de l'ACPR, 14 prêts (13 M€) ont été déclassés en créances douteuses et litigieuses, dans les comptes de 2019, dont les 3 prêts SACEM. Outre les risques financiers qu'il recèle, un prêt patrimonial paraît irrégulier à deux titres. D'abord, il occulte le risque de crédit en focalisant l'appréciation de la qualité de la demande sur la valeur présumée du bien ou du droit apporté en garantie, au détriment de la capacité financière du client à rembourser les échéances à partir de ses revenus. Cette approche explique la présence, parmi les clients, d'une jeune femme âgée de 22 ans et sans emploi au moment de la décision (prêt de 1,7 M€ adossé sur un local abritant une discothèque), ou encore d'une majorité de bénéficiaires âgés de 60 ans et plus, parmi lesquels figure un couple dont les membres sont nés en 1929 et en 1932 (prêt de 1,25 M€ garanti par un hôtel). La seconde irrégularité réside dans l'application de taux d'intérêt trop élevés, du fait de l'assimilation infondée de tous les prêts patrimoniaux à des crédits à la consommation. Connue de la direction générale depuis septembre 2017, cette erreur n'a jamais été rectifiée sur les prêts consentis et n'a eu aucune conséquence financière, jusqu'au passage, imposé par l'ACPR, d'une première provision de 391 944 € dans les comptes de 2019, pour couvrir le risque probable de requalification de taux. Une dotation supplémentaire de 337 000 € a été enregistrée dans les comptes de 2020 afin de couvrir l'intégralité du risque. Dans son courrier, le directeur général a précisé que des indemnités ont déjà versées à des clients à hauteur de 451 057 €. Il est rappelé que la pratique de taux usuraires est sanctionnée par le juge pénal. Cette irrégularité et le retard pris pour la corriger constituent deux des douze griefs qui ont justifié le prononcé, par la commission des sanctions de l'ACPR, d'un blâme et d'une sanction financière de 120 000 € contre l'établissement.

Les procédures relatives aux PSG HV et aux prêts patrimoniaux étaient schématiques, voire approximatives : aucun autre justificatif qu'un certificat sur l'honneur n'a ainsi été demandé à la cliente pour justifier l'origine des diamants remis en gages d'un des trois PSG HV consentis. De plus, elles n'étaient pas toujours appliquées : par exemple, l'organisme n'a pas toujours fait appel, comme cela était prévu, à un notaire pour procéder à l'évaluation des biens immobiliers garantissant les prêts patrimoniaux. L'analyse des six dossiers de prêts patrimoniaux les plus importants en montant montre que le comité de crédit, qui réunissait, en pratique, peu de membres ayant voix délibérative, rendait chaque décision à partir d'une fiche très sommaire ne comportant pas toutes les informations nécessaires.

Une sous-catégorie de prêts patrimoniaux au capital remboursable in fine enferme des risques supplémentaires : les prêts SACEM qui représentent, avec 5,77 M€, le tiers de l'encours des prêts patrimoniaux. Au nombre de trois, consentis à des chanteurs connus ou aux héritiers de leurs droits, ils sont garantis par une cession contractuelle de créances qui court, en principe, jusqu'à leur remboursement complet. Dans chaque contrat, le client s'engage, pendant la durée du prêt, à céder en pleine propriété à la CCMB, toutes les créances qu'il détient et qu'il pourra détenir vis-à-vis de la SACEM, à hauteur du montant des intérêts puis du capital sans limitation dans le temps. Pour ces trois prêts, l'établissement n'a pas su ou voulu anticiper deux principales sources de risques : d'une part, la disproportion constatée entre le capital prêté, remboursable en une fois à l'échéance, et le montant des droits annuels SACEM versés à chaque titulaire ; et d'autre part, la difficulté à connaître le montant des droits et à anticiper leur évolution. Prévoyant un risque de non remboursement à leur échéance, l'ACPR a demandé la constitution d'une première provision de 296 369 € dès 2019. A fin 2020, après le passage d'une deuxième provision de 1,474 M€, correspondant aux intérêts restant à percevoir, le total des provisions atteignait 1,77 M€ sur cette catégorie d'engagements, soit 31 % des capitaux prêtés. Au cours de son audition le 7 septembre 2021, le directeur général a annoncé la survenue de deux impayés partiels dans deux des trois prêts SACEM sur les échéances d'intérêt les plus récentes. En tout, six prêts patrimoniaux in fine présenteraient aujourd'hui des risques de non remboursement, avérés ou en voie de l'être. L'encours total des capitaux prêtés, qu'il conviendra vraisemblablement de provisionner au moins partiellement dès 2021, s'élève à 10 M€. Supérieur au fonds pour risques bancaires généraux (9,1 M€), ce montant paraît représenter aujourd'hui, pour les prêts patrimoniaux, le plafond des provisionnements supplémentaires prévisibles à ce stade. L'organisme pourra sans doute espérer, dans un deuxième temps, en reprendre une partie : pour les prêts patrimoniaux classiques après la mise en vente des biens récupérés, et pour les prêts SACEM après la détermination du montant couvert par les cessions de droits.

En 2019, pendant le contrôle de l'ACPR, la CCMB a tenté de conclure un nouveau prêt patrimonial de 8,7 M€, montant équivalent à près du quart de ses fonds propres, nanti par une hypothèque sur un bien immobilier. Compte tenu d'un montant supérieur à la limite de contrepartie fixée, le COS a été invité à approuver l'opération, ce qu'il a fait le 10 avril 2019, sans voix dissonante, en présence du maire. Aucun document soumis au COS ne fait état des réserves écrites et orales émises par la mission d'inspection de l'ACPR, présente dans les murs de l'établissement, ni de celles du comptable public écrites dans un mail. La direction générale s'est finalement rétractée après des mises en garde répétées de la responsable de la gestion des risques et du comptable public, tous deux inquiets des risques attachés à ce projet, dévoilés en grande partie après la décision d'octroi.

Ce dossier peut être considéré comme emblématique de l'activité des prêts patrimoniaux : comme dans les autres dossiers invoqués, le niveau d'instruction préalable se caractérise par son insuffisance couplée à une politique commerciale téméraire. Son attribution aurait pu mettre la CCMB dans une situation financière intenable en cas de difficulté de paiement et d'impossibilité à mobiliser rapidement la garantie.

En parallèle à la commercialisation de ces nouveaux produits, deux partenariats internationaux ont été noués sans jamais déboucher sur un accord formalisé : le premier avec deux fonds d'investissement luxembourgeois liés l'un à l'autre, dont un fonds aux activités spéculatives ; le second avec des banques allemandes, dans le cadre d'une plateforme *d'open banking*. Les deux montages ont été abandonnés, de facto, sans qu'une délibération n'entérine formellement un renoncement. Le partenariat avec les fonds luxembourgeois poursuivait deux objectifs : permettre au crédit municipal d'y loger une partie de sa trésorerie dans un but lucratif et développer des démarches commerciales conjointes. Le second objectif a connu un début de mise en œuvre, deux clients du crédit municipal ayant placé le produit de leurs emprunts dans ces fonds. Ces deux clients avaient été mis en rapport avec la caisse par un des deux gestionnaires des fonds lequel avait également joué le rôle d'intermédiaire dans d'autres dossiers de PSG HV, dont celui adossé sur des statuettes attribuées à Salvador Dali. Curieusement, l'un des deux clients, titulaire d'un PSG HV a demandé au crédit municipal, après l'accord du prêt, de virer directement le produit sur un compte au Luxembourg ouvert non pas à son nom, mais au nom du fonds d'investissement. Sous la pression de l'ordonnateur, l'agent comptable a fini par procéder à cette opération inhabituelle. Le risque de blanchiment perçu alors par le comptable n'a été suivi d'aucun signalement. Arrivés à échéance, aucun de ces deux prêts n'a été remboursé.

Le projet stratégique de 2016 a été prolongé, à partir de 2017, par un ambitieux volet immobilier constitué de l'acquisition d'une maison destinée à abriter le logement de fonction du directeur général, de la rénovation profonde du siège pour un montant de travaux initialement prévu de 5 M€ TTC, et de la constitution d'une filiale foncière. Seul le premier de ces trois projets, dont l'utilité est très contestable, a été mené à terme avec l'achat en juillet 2019 d'une maison de 160 m², située à 2 kilomètres du siège et ayant coûté 749 K€. Le 6 mai 2021, le COS a décidé de mettre ce bien en vente comme l'a recommandé la chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations provisoires. Début 2021, près de trois ans après avoir recruté le maître d'œuvre, les contours du projet de rénovation du siège restaient encore flous et les travaux n'avaient pas démarré. Le 6 mai 2021, le COS a approuvé une reconfiguration de l'étendue des travaux qui limiterait les dépenses correspondantes à 1,8 M€ TTC. En rajoutant celles réalisées pendant la phase préalable (434 388 € TTC), dont une partie a été effectuée en pure perte, le coût de l'opération atteindra 2,23 M€ TTC. Jamais constituée, la filiale foncière aurait eu deux finalités : loger les biens immobiliers éventuellement récupérés en cas de défaillance de clients patrimoniaux, et augmenter les fonds propres du crédit municipal grâce à la fixation d'une valeur d'actif pour l'immeuble du siège, aujourd'hui absente du bilan de la caisse.

9 LES RELATIONS AVEC LES TIERS

9.1 La dégradation des relations avec les commissaires-priseurs

9.1.1 Le recours aux commissaires-priseurs judiciaires : une obligation pour les crédits municipaux

9.1.1.1 Le commissaire-priseur judiciaire : un officier ministériel soumis à une limite d'âge fixée à 70 ans pouvant être repoussée à 71 ans sous conditions

L'ordonnance du 26 juin 1816 a créé les fonctions de commissaire-priseur judiciaire (CPJ) et fixé leurs conditions d'exercice ainsi que leur compétence territoriale : officier public et ministériel, nommé par arrêté du Garde des Sceaux, le CPJ est encore le seul à pouvoir procéder à l'expertise et à la vente judiciaire aux enchères publiques des meubles et effets mobiliers corporels. Contenu dans l'ordonnance du 2 novembre 1945, le statut actuel du CPJ est amené à être supprimé, avec la création en 2022 de la profession de commissaire de justice résultant de la fusion des professions de CPJ et d'huissier de justice⁸⁶. Les CPJ sont près de 440, regroupés en neuf compagnies régionales. Financièrement solidaires les uns des autres au sein de leur compagnie régionale, ils sont soumis au contrôle de leur chambre régionale de discipline et du Parquet. Tout CPJ prête serment devant le tribunal judiciaire.

Ajouté par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, l'article 1-1-2 de l'ordonnance du 26 juin 1816 interdit aux CPJ de poursuivre leur activité au-delà de 70 ans, ou de 71 ans au plus tard avec l'accord du ministre de la justice : « *Les commissaires-priseurs judiciaires cessent leurs fonctions lorsqu'ils atteignent l'âge de soixante-dix ans. Sur autorisation du ministre de la justice, ils peuvent continuer d'exercer leurs fonctions jusqu'au jour où leur successeur prête serment, pour une durée qui ne peut excéder douze mois.* »

9.1.1.2 Les règles encadrant le recrutement et les interventions des CPJ dans une caisse de crédit municipal

9.1.1.2.1 Un choix doublement contraint

a) *L'obligation de choisir le ou les CPJ de chaque agence du crédit municipal parmi ceux compétents dans la ville d'implantation*

La prise des objets gagés auprès des caisses de crédit municipal est réalisée par un CPJ ou des CPJ nommés par le directeur de l'établissement, après avoir recueilli, au préalable, l'avis du COS ainsi que celui de leur chambre de discipline.

⁸⁶ IV de l'Ordonnance n° 2016-728 du 2 juin 2016 relative au statut de commissaire de justice. En application de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015, un rapprochement progressif entre les professions de CPJ et d'huissier de justice a été entamé en 2019 pour former la profession de commissaire de justice. La convergence s'achèvera en 2022.

Rémunérés à l'acte via un droit proportionnel, les CPJ doivent être choisis parmi ceux exerçant dans la ville d'implantation du crédit municipal, en vertu de l'article 5 de l'ordonnance du 26 juin 1816.

La CCMB a historiquement considéré que chacune des onze agences proposant une activité de prêts sur gages était constitutive d'un Mont-de-Piété au sens de l'article 5 de l'ordonnance du 26 juin 1816, et nécessitait donc l'intervention d'un CPJ présent sur place.

En 2018, la direction générale a essayé de s'affranchir de cette contrainte géographique à deux reprises : une première fois avant le lancement du marché de renouvellement des CPJ, en invoquant les principes de la commande publique ; une deuxième fois en cours de procédure de renouvellement, afin d'approuver la désignation d'un CPJ résidant à Bergerac pour intervenir à Bordeaux, à défaut de candidature déposée par des CPJ installés à Bordeaux. Les deux fois, les instances régissant l'ordre de ces officiers ministériels ont rappelé le principe posé dans l'ordonnance de 1816 liant la caisse dans son choix : d'abord dans un courrier du président de la commission nationale des CPJ daté du 10 janvier 2018, puis dans une lettre du 6 août 2019 du président de la compagnie des CPJ de la région Midi-Sud-Ouest.

b) L'obligation d'appliquer le cadre de la commande publique

En leur qualité d'établissement public, les crédits municipaux se doivent d'appliquer le cadre de la commande publique au recrutement des CPJ. Dans un courrier adressé à la préfecture de la Gironde, le 24 décembre 2018, le directeur général en fonctions jusqu'en février 2021 a attiré l'attention de la préfecture sur les difficultés à respecter ce cadre du fait des spécificités liées à la profession des CPJ.

Dans une réponse datée du 23 avril 2019, la préfecture a confirmé, en s'appuyant sur une analyse de la direction générale des collectivités locales (DGCL), que les crédits municipaux étaient bien des pouvoirs adjudicateurs ayant vocation à appliquer les règles relatives aux marchés publics, sans préjudice des dispositions de l'ordonnance du 26 juin 1816. Le courrier précise que ces « *dernières ne paraissent pas, pour la DGCL, totalement incompatibles avec une application, par une caisse de crédit municipal, des règles de la commande publique, pour sélectionner parmi les commissaires-priseurs, ceux qui seront chargés des opérations de prise et de vente* ». Selon la DGCL, l'établissement ne semble autorisé à passer un marché public négocié sans publicité ni mise en concurrence préalables que dans le cas où un seul CPJ est en capacité de candidater sur un marché ou sur un lot, en application des dispositions du c) du 3° du I de l'article 30 du décret du 25 mars 2016, aujourd'hui codifiées à l'article R. 2122-3 du code de la commande publique (protection des droits d'exclusivité). Le courrier conclut que « *sous réserve de l'interprétation souveraine du juge qui ne paraît pas avoir explicitement tranché cette question à ce jour, il ne paraît pas possible d'affirmer que la particularité du régime juridique applicable aux commissaires-priseurs a pour conséquence d'exempter les caisses de crédit municipal du respect des règles de la commande publique pour choisir ceux d'entre eux qui effectueront pour son compte des prestations de prise et de vente aux enchères* ».

9.1.1.2.2 Un CPJ responsable personnellement de ses évaluations, dont la rémunération est fixée par le COS

Le CPJ est responsable de ses évaluations : en conséquence, il peut être amené à rembourser une caisse quand la vente d'un gage ne couvre pas les sommes prêtées, sauf si le montant du prêt a été délibérément fixé à un niveau supérieur à la valeur estimée du gage.

Sa double intervention est rémunérée de deux façons :

- au moment de l'expertise de la valeur du ou des bien(s) (prise) : par le versement d'un droit de prise forfaitaire fixée par le COS, dans la limite de 0,5 % du montant des prêts consentis ou renouvelés sur la base de l'appréciation du ou des bien(s) remis en gage ;
- au moment de la vente du ou des bien(s) en cas de non remboursement du prêt : par un droit proportionnel payé par l'acheteur, dont la quotité est fixée par le COS. A la CCMB, ce droit s'élève à 7,176 % TTC du produit de vente pour les ventes organisées au siège et à 8,372 % TTC pour celles se déroulant ailleurs.

Le montant des droits acquittés par l'acheteur atteint 15 % en rajoutant la part réglée à la caisse (7,824 % au siège et 6,628 % ailleurs). La personne qui a remis le bien gagé (le vendeur) est redevable d'un droit de 10 % perçu par la caisse.

9.1.2 Des problèmes de recrutement imputables à l'activité de prêt sur gage à haute valeur

9.1.2.1 Dix des onze mandats renouvelés par des marchés négociés sans publicité, ni mise en concurrence préalables

9.1.2.1.1 Un appel d'offres ouvert lancé tardivement, le 27 décembre 2017, qui n'a réussi à pourvoir qu'un seul des onze mandats

Les mandats des CPJ en vigueur en début de période de contrôle sont arrivés à échéance au courant du dernier trimestre 2017, ou au plus tard en février 2018. L'organisme a attendu le 27 décembre 2017 pour lancer le marché public nécessaire à leur renouvellement, sous la forme d'un appel d'offres ouvert divisé en onze lots, à raison d'un lot pour chaque agence proposant des prêts sur gages. Ce manque d'anticipation contribue à expliquer l'ensemble des anomalies constatées dans les paragraphes qui suivent ainsi que l'irrégularité des prises des objets remis en garantie des deux PSG HV consentis en 2018 (le premier, le 28 mars 2018, et le second, le 25 avril 2018⁸⁷).

⁸⁷ § 8.2.2

La procédure n’aboutira qu’à l’attribution du seul lot de Périgueux, contrairement aux précédentes campagnes conduites entre 2013 et 2015 qui avaient réussi à pourvoir les onze mandats de CPJ. Seules huit offres ont été reçues en réponse pour les onze lots et présentées à la commission d’appel d’offres (CAO) du 2 février 2018.

Dix lots ont été déclarés infructueux : six pour cause de non réception d’offres et quatre pour caractère inapproprié des offres au motif, pour trois d’entre elles, du défaut de la proposition financière requise par le règlement de la consultation. Le cahier des clauses administratives présente la proposition financière comme une offre de taux de prise par catégorie de prêt sur gage (prêt classique, PSG HV, renouvellement d’un prêt classique et renouvellement d’un PSG HV), dans la limite du plafond légal de 0,5 % du montant du prêt. Ce document annonçait que les candidatures seraient appréciées à l’aune de deux types de critères : la proposition financière à hauteur de 30 % et des critères qualitatifs à hauteur de 70 %⁸⁸. La quatrième candidature déclarée inappropriée émanait de l’ancien titulaire du mandat du lot de Bordeaux jusqu’en 2017. Le PV de la CAO motive la décision de rejet par « *l’absence d’habilitation à exercer du CPJ à la date de début des prestations, objet du marché* », celui-ci étant atteint par la limite d’âge légale de 70 ans.

9.1.2.1.2 L’attribution de cinq autres lots en 2018, dont celui de Bordeaux « à titre temporaire », au moyen d’un marché sans publicité, ni mise en concurrence

Pour combler les lots infructueux, l’organisme a décidé de passer un marché en procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence préalable en 2018. Les CPJ n’ayant pas répondu ou ayant remis une offre incomplète ont été invités par un courriel du directeur général à remettre une offre conforme aux mêmes spécifications. A l’issue de cette phase, cinq lots supplémentaires ont été attribués lors de la commission d’appels d’offres du 15 juin 2018 : Bordeaux, Limoges, Orléans, Pau et Poitiers.

Le lot de Bordeaux n’a été attribué qu’à « *titre temporaire* », à un CPJ siégeant à Bergerac, dans l’attente de la confirmation de sa capacité juridique à agir. En réponse à la demande d’avis prévue à l’article D. 514-2 du CMF, le président de la Compagnie régionale des CPJ de Midi-Sud-Ouest a **indiqué, dans un courrier daté du 6 août 2018, que la nomination de l’intéressé en qualité d’appréciateur de l’agence de Bordeaux était illégale**, du fait de l’obligation pour le CPJ de siéger dans la ville où se trouve le Mont-de-piété. L’intéressé avait pourtant procédé à la prise des bijoux et objets de l’un des trois PSG HV (Mme Z), le 25 avril 2018, le DGA alors en place ayant confirmé son intervention ponctuelle devant le comité des risques, le 18 mai 2018.

⁸⁸ Point 5 du règlement de la consultation du 27 décembre 2017 : examen des candidatures et des offres :

« 1. Valeur financière de la proposition : 30 %

2. Valeur technique en matière de références professionnelles : 10 % (...)

3. Valeur technique jugée sur la note méthodologique attendue : 50 % (...)

4. « Valeur technique jugée sur la base de la lettre de motivation du candidat, en relation avec les objectifs économiques et sociaux propres à un organisme comme le crédit municipal de Bordeaux : 10 % » (...)

Le président de la Compagnie régionale s'agace, dans sa lettre, de la longueur du délai de transmission des délibérations sur les nominations des nouveaux CPJ (un mois et demi), et émet des doutes sur la capacité physique du CPJ siégeant à Bergerac à réaliser des appréciations à Bordeaux au regard de son état de santé. Celui-ci décèdera peu de temps après. **Il n'y aura pas de CPJ à Bordeaux entre août 2018 et novembre 2019.**

9.1.2.1.3 La passation d'autres marchés de même type en 2019 et 2020 pour pourvoir les lots vacants dont celui de Bordeaux de façon définitive

Deux nouvelles procédures négociées sans publicité, ni mise en concurrence préalables ont été formellement organisées en juillet 2019 et septembre 2020 pour cinq lots restants : Agen, Auxerre, Belfort, Besançon, Nevers. S'agissant du lot de l'agence de Bordeaux, le COS avait approuvé, le 26 juin 2019, à la demande du directeur général, sa dévolution à l'étude du CPJ, détentrice du lot jusqu'en 2017, dans le cadre d'un marché négocié ad hoc, sans publicité ni mise en concurrence préalables. Le cahier des charges daté du 12 juillet 2019 remis aux candidats des autres lots vacants qualifiait d'ailleurs curieusement le lot de l'agence de Bordeaux de déjà « *attribué* ». Ce marché ne sera finalisé qu'en novembre 2019.

Le recrutement d'un CPJ-suppléant plus jeune que le titulaire atteint par la limite d'âge permettait à cette étude de prétendre à nouveau à une collaboration officielle avec le crédit municipal, ce qui n'était pas envisageable en 2018. Après avoir validé la prise des biens relatifs à deux des trois PSG HV consentis au cours des mois précédents (M. X le 12 juillet 2017 et Mme Y le 28 mars 2018), dont ceux du second prêt en dehors de tout cadre contractuel⁸⁹, elle était manifestement la seule sur la place de Bordeaux à accepter les nouvelles clauses du cahier des charges général ainsi que le développement de l'activité des gages à haute valeur⁹⁰.

Pour justifier la passation avec cette étude d'un nouveau marché en procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence préalables en juin 2019, le directeur général s'était appuyé, en COS, sur le courrier de la préfecture de Gironde du 23 avril 2019 cité au paragraphe 9.1.1.2.1. Ce document ne justifiait pourtant l'application d'une procédure dérogatoire aux principes de la commande publique que dans les endroits où un seul CPJ est en capacité de candidater, ce qui n'est pas le cas de Bordeaux⁹¹. Quelques mois auparavant, devant le comité technique du 14 décembre 2018, le directeur général avait invoqué un autre argument pour étayer son choix : la continuité du service, un nouvel appel d'offres nécessitant, selon lui, un délai de traitement de six à neuf mois.

En juin 2019, rien ne justifiait le renoncement à organiser un second appel d'offres après celui de 2018 pour l'attribution du lot de Bordeaux, sinon la volonté de ne rien changer à la rédaction du cahier des charges général adoptée en 2018 avec l'ajout de clauses très contraignantes pour les CPJ, en matière de PSG HV.

⁸⁹ Comme le précise le paragraphe 8.2.2, le contrat liant les deux parties avait pris fin le 19 février 2018.

⁹⁰ § 9.1.2.2

⁹¹ Quatre études seraient présentes à Bordeaux selon le président de la compagnie régionale des CPJ Midi Sud-Ouest.

D'autres solutions étaient envisageables comme la scission de l'activité de prêt sur gage de celle de PSG HV. Il est rappelé que les règles de la commande publique imposent d'allotir lorsque les prestations sont de nature différente, conformément à ce que prévoyait alors l'article 32 de l'ordonnance n° 2015-899 relative aux marchés publics.

Sur un plan formel, aucun rapport de présentation de la procédure de passation des marchés n'a été établi, contrairement à ce qu'impose la réglementation⁹² pour les marchés sans publicité, ni mise en concurrence préalables dont la valeur est égale ou supérieure aux seuils européens (214 000 € HT⁹³). Ce rapport doit comprendre notamment les motifs de la passation, ou renvoyer à l'avis d'attribution quand celui-ci contient les informations exigées.

9.1.2.2 Les motifs de défection des CPJ

9.1.2.2.1 Le caractère dissuasif de l'activité de PSG HV...

L'activité de PSG HV évoquée directement dans les documents de consultation a découragé des candidatures de CPJ au regard des conséquences financières que pourrait entraîner la surestimation d'un bien pour son auteur. Comme le montre le tableau récapitulatif suivant, la plupart des CPJ contactés au moment de la campagne de recrutement de 2018 ont fait état de difficultés à trouver un assureur acceptant de couvrir cette nature de risques, y compris parmi tous ceux recrutés entre février et juillet 2018 : Périgueux, Limoges, Orléans, Pau, Poitiers et Bordeaux (CPJ siégeant à Bergerac).

Photo n° 2 : Extrait PV CAO du 15 juin 2018

Commissaires priseurs judiciaires								
Procédure négociée suite décision CAO du 02/02/2018								
N° de lots	Agences	Offre reçus	CPJ contactés	Taux TTC				Remarques
				Prisées	Prisées HV	Renouvellements	Renouvellements HV	
Lot 1	Agon	non						CPJ relancé - refus
Lot 2	Auxerre	non						CPJ relancé - attente accord assureur couverture HV
Lot 3	Belfort	oui		0,4	0,2	0		En suspens, attente accord assureur
Lot 4	Besançon	Rétractation		0,4	0,2	0		0 couverture HV
		refus						0 Courrier rétractation offre le 14/05
Lot 5	Bordeaux	oui		0,5	0,20 à 0,50	0,4	0 à 0,40	Courrier refus transmission offre - rdv avec DG le 12/06
								Niveau de couverture assurance HV à préciser
Lot 6	Limoges	oui		0,5	0,5	0,5	0,5	Si intervention expert : 5,50 % - niveau de couverture assurance : 1 530 000 €/an
		oui		0,5	0,3	0,4	0,2	Niveau de couverture assurance HV à préciser
Lot 7	Nevers	non						CPJ relancé - ?
Lot 8	Orléans	oui		0,45	0,2	0,45	0,2	Niveau couverture assurance : 1 530 000 €/an
Lot 9	Pau	oui		0,5	0,5	0,5	0,5	Réserves : libre choix des experts, obtention couverture d'assurance appropriée, pas de mise en cause de responsabilité si refus
Lot 10	Poitiers	oui		0,5	0,5	0,5	0,5	Réserves : libre choix des experts, obtention couverture d'assurance appropriée, pas de mise en cause de responsabilité si refus
Procédure appel d'offres								
Lot 10	Périgueux	oui		0,4	0,1	0,4	0,1	Décision attribution CAO du 02/02/2018 - Niveau d'assurances HV à préciser

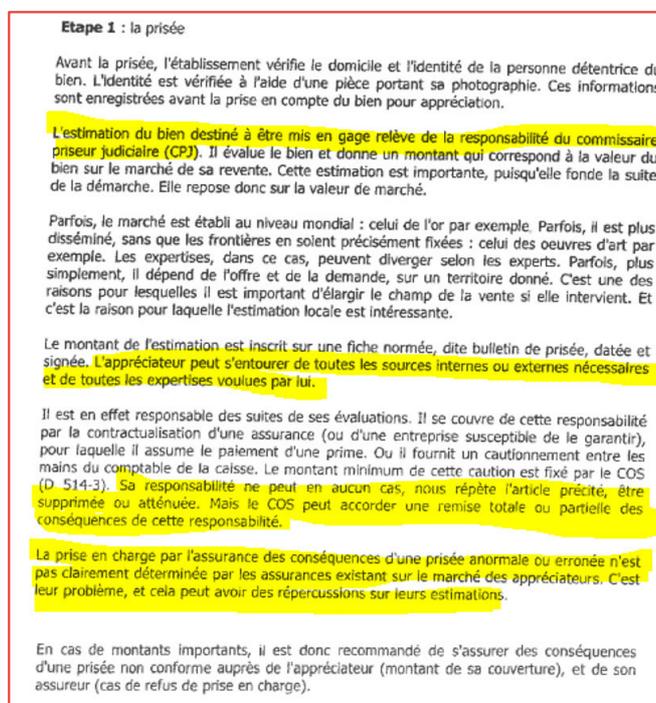
Sources : CCMB, PV CAO 15 juin 2018

⁹² Article R. 2184-1 du code de la commande publique.

⁹³ Le rapport de présentation de la consultation relatif à l'appel d'offres mentionne un montant prévisionnel TTC du marché de 900 000 €.

Les annexes au cahier des charges, portant sur les « *responsabilités respectives du commissaire-priseur et de l'établissement dans le cadre du prêt sur gage* », confirment l'étendue de la responsabilité d'un CPJ dans une évaluation (page 1 de l'annexe) :

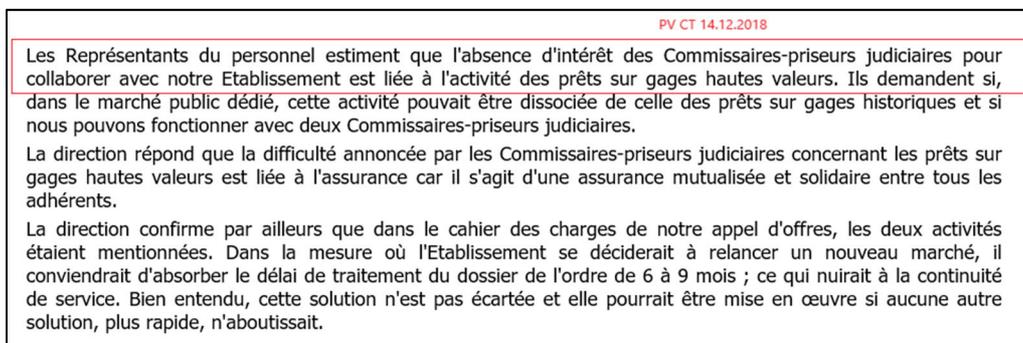
Photo n° 3 : Extrait cahier des charges général du 27 décembre 2017



Sources : la CCMB, le cahier des charges général du 27 décembre 2017

Ce point de blocage avait bien été identifié par l'ensemble des acteurs, du président de la compagnie des CPJ de la région Midi-Sud-Ouest jusqu'à la direction générale de la CCMB, et même à son personnel comme le prouve l'extrait suivant du compte-rendu du comité technique du 14 décembre 2018.

Photo n° 4 : Comité technique du 14 décembre 2018



Sources : la CCMB, le CT du 14 décembre 2018

Il va conduire à ne plus évoquer explicitement les PSG HV dans le cahier des charges du 12 juillet 2019, ce qui ne signifie pas que l'organisme ait renoncé, à cette date, à accorder des prêts sur gages supérieurs à 1 M€.

9.1.2.2.2 ... et de deux clauses irrégulières du cahier des charges

Rajoutées dans le cahier des charges général du 27 décembre 2017, deux autres clauses, manifestement irrégulières, ont aussi inquiété les CPJ.

a) *Une mesure d'intéressement financière en vue de développer l'activité*

Le point 7.1 (page 12 sur 15) du cahier des charges général stipule que « *si le candidat démontre que, par son action volontaire, son intermédiation ou son influence effective, l'encours des engagements de l'année peut augmenter de plus de 5 %, il peut faire figurer dans son offre un deuxième taux de prise, qui s'appliquerait à cette augmentation* ». **Une telle mesure d'intéressement contrevient au statut d'une profession réglementée qui « ne peut se livrer à aucun commerce en son nom ou pour le compte d'autrui »** (article 1^{er} de l'ordonnance n° 45-2593 du 2 novembre 1945 relative au statut des commissaires-priseurs judiciaires).

b) *La possibilité pour le crédit municipal d'imposer un expert à un CPJ pour estimer, sous sa responsabilité et à sa place, la valeur d'un bien*

Dans la partie 3-1 consacrée à la prise, le cahier des charges précise que « *La Banque publique des Solidarités se réserve la possibilité de mandater un expert externe, par ses soins, pour contribuer à l'estimation des objets déposés. Cet avis expert n'engage pas l'établissement et le commissaire-priseur assume l'entière responsabilité de l'estimation, quel que soit l'avis formulé par l'expert* ».

Ambigüe et rédigée dans un style comminatoire à l'adresse des CPJ, cette seconde clause est autant irrégulière que la première. En dissociant la tâche d'estimation de la prise de responsabilité qui l'accompagne, elle contrevient ouvertement aux dispositions de deux articles du CMF :

- l'article D. 514-2 : « *L'appréciation des objets remis en gage par les emprunteurs est faite par des commissaires-priseurs judiciaires...* » ;
- l'article D. 514-3 « *Les apprécieurs sont responsables vis-à-vis de la caisse des suites de leurs évaluations.....* ».

En creux, elle souligne le caractère éminemment risqué de l'activité PSG HV en cherchant à affranchir la caisse de tout risque financier lié à une mésestimation des objets apportés en gages.

Lors de l'instruction, le président de la compagnie régionale des CPJ de Midi Sud-Ouest a insisté sur la portée négative de cette clause tant auprès de tous ses membres, liés par un dispositif de solidarité⁹⁴, que de leurs assureurs.

Dans leurs réponses examinées par la CAO du 15 juin 2018, neuf des onze candidats ont à cet égard exprimé des inquiétudes sur leur capacité à trouver une assurance adéquate, difficulté dont était au demeurant consciente la direction générale⁹⁵.

Présentes dans les versions du cahier des charges datées des 27 décembre 2017 et 26 avril 2018, ces deux clauses ont été retirées dans celle du 12 juillet 2019. En 2020, après diffusion d'un cahier des charges expurgé des passages contestés, l'assureur habituel des CPJ a accepté de reprendre sa collaboration avec l'étude intervenant à l'agence de Bordeaux.

9.1.3 La nécessité de faire établir des factures pour toutes les prestations des CPJ

Le rapport d'observations définitives du 22 mars 2010 rappelait que les interventions des CPJ et des autres intermédiaires (apporteurs d'affaires ou mandataires) doivent toujours donner lieu à émission d'une facture complétée des mentions règlementaires obligatoires mentionnées à l'article L. 441-9 du code de commerce. L'examen aléatoire de mandats de l'année 2018 a montré que cette observation n'a pas été entièrement prise en compte : ainsi, les honoraires de certaines prises continuent à être mandatés au vu d'un état récapitulatif édité par la caisse. **La Chambre demande à l'organisme de corriger rapidement cette irrégularité en faisant systématiquement établir des factures par les CPJ et par tous les autres intermédiaires.**

9.2 Des relations à éclaircir avec les apporteurs d'affaires

Pour son activité de prêts personnels, l'organisme collabore traditionnellement avec des apporteurs d'affaires. En réponse aux observations provisoires, le nouveau directeur général a assuré que des contrats sont maintenant formalisés avec chacun d'entre eux. La plupart des PSG HV et des prêts patrimoniaux ont aussi été précédés de l'intervention d'un apporteur d'affaires, dans des conditions généralement plus floues.

⁹⁴ qu'ils interviennent ou non auprès du crédit municipal

⁹⁵ cf. intervention devant le comité des risques du 18 mai 2018

9.2.1 Des interventions non formalisées et non rémunérées dans l'activité de PSG HV

Les trois clients ayant souscrit des PSG HV ont été mis en contact avec la caisse par des apporteurs d'affaires : l'une par un gérant du fonds luxembourgeois et les deux autres par l'une des plus grandes sociétés françaises de courtage. Comme le signale la partie 8.2.3, le gérant du fonds a renvoyé vers elle d'autres clients proposant en gages des objets présentés comme de très grande valeur.

Ces relations commerciales sont toujours restées volontairement informelles, la caisse se contentant d'évoquer l'existence du PSG HV auprès de ses contacts professionnels habituels. Certains auraient alors orienté vers elle des clients dans le cadre d'une activité de gestion patrimoniale. Elles n'ont pas non plus été suivies du paiement de commission, même dans les trois dossiers ayant abouti à l'octroi d'un prêt. Le directeur général a indiqué par écrit que « *l'hypothèse que nous avons formée a consisté à penser que les entités concernées possédaient un intérêt tiers, tel que la fidélisation d'un client* ».

9.2.2 L'importance des rémunérations versées aux trois apporteurs d'affaires des prêts patrimoniaux

En matière de prêts patrimoniaux, la situation est très hétérogène avec des dossiers conclus apparemment sans l'entremise d'intermédiaires, ou encore d'autres relayés gratuitement par des apporteurs d'affaires au motif qu'il s'agirait de premiers dossiers, traités durant une « *phase de test* ».

Selon le tableau récapitulatif des prêts patrimoniaux fourni, trois apporteurs d'affaires sont à l'origine de la plupart des prêts :

- la société de courtage nationale évoquée au paragraphe précédent, avec 14 prêts dont six des sept prêts d'un montant supérieur ou égal à 0,9 M€ (y compris les trois prêts SACEM) ;
- un agent indépendant avec neuf dossiers dont quatre pour lesquels la commission lui a été directement versée par le notaire en déduction du prêt accordé ;
- le gérant du fonds luxembourgeois pour deux prêts de 150 000 € (prêt PPX7) et 103 697 €.

Sans contester le principe du recours à des apporteurs d'affaires, les commissions qui rémunèrent leurs services se distinguent par leur montant inhabituel pour un crédit municipal, en particulier pour les trois prêts SACEM : 21 000 €, 50 000 € et 44 300 €. Toutes les trois ont été versées à un agent de la société de courtage qui est à l'origine de 77 % de l'encours des prêts patrimoniaux. Conformément à un accord conclu par la direction générale avec elle en septembre 2017, et non ratifié par le COS, elles représentent toujours 2 % du capital emprunté.

Recommandation n° 8 : mettre en place un traçage comptable des commissions versées à tous les apporteurs d'affaires et en présenter un bilan périodique et détaillé au COS par catégorie de produits ;

En réponse au rapport d'observations provisoires, le nouveau directeur général s'est engagé à présenter au COS, deux fois par an à partir de fin 2021, un tableau récapitulatif des contrats passés avec tous les apporteurs d'affaires et des commissions versées.

9.3 La société de gardiennage des PSG HV

En vue de s'adresser à une clientèle nationale voire internationale, le crédit municipal a passé un contrat, en 2017, avec une société domiciliée en région parisienne, à Gennevilliers (92), pour assurer le gardiennage des gages des PSG HV.

De 2017 à 2020, le coût total des prestations payées à ce prestataire s'élève à 58 785 € TTC, soit 48 987 € hors taxe, montant supérieur au seuil de publicité libre des établissements publics. Celui-ci conserve les gages de haute valeur du client X depuis le 17 juillet 2017. En octobre 2020, 33 objets lui appartenant restaient entreposés à Gennevilliers.

Ce contrat appelle une première remarque de principe : le statut des crédits municipaux, en particulier l'obligation formulée dans l'article D. 514-1 du CMF⁹⁶ de déposer les biens dans leurs magasins, ne paraît pas autoriser une délocalisation permanente d'une partie des gages.

Il en appelle une seconde sur la non application du cadre de la commande publique. Selon l'ancien directeur général, la location d'un espace de stockage pour y ranger temporairement, et sans en connaître la durée, des objets gagés relèverait du cas d'exclusion prévu alors au 2° de l'article 14 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics pour les locations d'immeubles⁹⁷. Il a étayé son point de vue en citant la fiche technique rédigée par la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers sur les exclusions de l'article 14, qui précise en page 3 : *« la justification de cette exclusion tient au fait que les marchés publics relatifs à l'acquisition ou à la location de biens immeubles ou à des droits sur ces biens concernent souvent un périmètre géographique précis et reposent sur des critères subjectifs, rendant difficile l'application de mesures de publicité et de mise en concurrence »*.

Cette analyse paraît contestable car en dépit de son titre de *« contrat de garde-meubles »*, le contrat daté du 28 juillet 2017 recouvre une prestation de gardiennage, décrite à l'article 1^{er} de ses conditions générales : *« le présent contrat a pour objet le gardiennage d'objets mobiliers par une entreprise commerciale spécialisée, dans un local déterminé et aménagé à cet effet »*.

⁹⁶ D. 514-1 : *« Les caisses de crédit municipal peuvent consentir à toute personne physique des prêts sur gages de biens mobiliers corporels, susceptibles d'une valeur appréciable et en bon état de conservation. Ces biens sont déposés dans leurs magasins et préalablement estimés par des appréciateurs. »*

⁹⁷ Article 14 : *« (...) La présente ordonnance n'est pas applicable aux marchés publics passés par les pouvoirs adjudicateurs et qui présentent des caractéristiques suivantes : (.....) 2° les marchés publics de services qui ont pour objet l'acquisition ou la location, quelles qu'en soient les modalités financières, de terrains, de bâtiments existants ou d'autres biens meubles, ou qui concernent d'autres droits sur ces biens. (.....)»*

En conséquence, la passation de ce contrat, le cas échéant sous la forme d'un accord-cadre, aurait dû être précédée d'une mise en concurrence permettant à d'autres sociétés de gardiennage d'objets d'art présentes en région parisienne de présenter une offre.

9.4 Synthèse intermédiaire

L'organisme a rencontré de grandes difficultés à recruter, en 2018, les onze commissaires-priseurs judiciaires (CPJ) nécessaires au fonctionnement du service des prêts sur gages. L'activité prêt sur gage à haute valeur (PSG HV) a clairement joué un rôle dissuasif auprès des CPJ qui tient aux conséquences financières que pourrait entraîner une surestimation d'un bien pour son auteur.

Manifestement irrégulières, deux clauses introduites dans la version du 27 décembre 2018 du cahier des charges des CPJ, et maintenues dans celle du 26 avril 2018, ont aussi concouru à décourager les candidatures : une mesure d'intéressement au développement de l'activité, et la possibilité que se réserve le crédit municipal d'imposer un expert à un CPJ pour estimer, sous sa responsabilité et à sa place, la valeur d'un bien.

La campagne de renouvellement a été lancée tardivement en décembre 2017, après l'expiration de certains mandats ou, pour d'autres, deux mois avant leur terme. Prenant la forme d'un appel d'offres ouvert, elle n'a débouché que sur un seul recrutement pour une seule agence. Pour pourvoir les lots infructueux, un premier marché en procédure négociée sans publicité ni mise en concurrence préalables a été passé en juin 2018. A l'issue de cette phase, cinq lots supplémentaires ont été attribués dont celui de Bordeaux, « à titre temporaire », à un CPJ siégeant à Bergerac dans l'attente de la confirmation de sa capacité juridique à agir. Peu de temps après, le président de la Compagnie régionale des CPJ de Midi-Sud-Ouest a fait savoir que cette nomination était illégale, du fait de l'obligation pour l'officier ministériel de siéger dans la ville où se trouve le Mont-de-piété. Dès le 25 avril 2018, avant son recrutement officialisé le 15 juin 2018, l'intéressé avait procédé à la prise des biens garantissant l'un des trois PSG HV.

Tous les postes vacants ont fini par être comblés au terme d'autres procédures négociées sans publicité, ni mise en concurrence préalables, y compris celui de Bordeaux en novembre 2019. Pour ce poste particulier, directement concerné par l'activité PSG HV, le choix de l'établissement s'est porté sur le CPJ en fonctions à l'agence de Bordeaux jusqu'en 2017. Ayant franchi la limite d'âge légale de 70 ans, l'intéressé n'avait pas pu participer aux deux phases précédentes de sélection. En 2019, le recrutement d'un suppléant avait permis à son étude de prétendre, à nouveau, à une collaboration avec le crédit municipal. Le recours à une formule de passation dérogeant aux principes fondamentaux de la commande publique est injustifié pour l'agence de Bordeaux car plusieurs CPJ sont en capacité de candidater dans cette ville, contrairement à de nombreux autres lieux d'implantation de la CCMB.

Après avoir validé la prise des biens relatifs à deux des trois PSG HV consentis au cours des mois précédents (le 12 juillet 2017 pour le premier et le 28 mars 2018 pour le second), cette étude était manifestement la seule sur la place de Bordeaux à accepter les nouvelles clauses du cahier des charges ainsi que le développement de l'activité des gages à haute valeur.

Pour son activité de prêts personnels, l'organisme collabore traditionnellement avec des apporteurs d'affaires. Le nouveau directeur général a déclaré que des contrats sont maintenant formalisés avec chacun d'entre eux. Des apporteurs d'affaires ont également intercéder dans les PSG HV et les prêts patrimoniaux, essentiellement une société nationale de courtage notamment pour les prêts SACEM, et l'un des deux gérants du fonds luxembourgeois dans deux prêts aujourd'hui en impayés. Pour les PSG HV, les relations sont toujours restées informelles, sans paiement officiel de commission, contrairement aux actes d'intermédiation accomplis sur les prêts patrimoniaux, presque toujours rémunérés. Certaines de ces commissions se distinguent par leur montant particulièrement élevé, et hors norme pour un crédit municipal, en particulier celles versées dans les prêts SACEM (21 000 €, 50 000 € et 44 300 €).

En vue de s'adresser à une clientèle nationale voire internationale, le crédit municipal a passé un contrat, en 2017, avec une société domiciliée en région parisienne, pour assurer le gardiennage des gages des PSG HV. Cette prestation est contestable sur son principe, un crédit municipal ayant l'obligation de déposer les gages dans ses magasins. Elle aurait dû faire l'objet d'un marché public avec publicité et mise en concurrence, ce qui n'a pas été le cas.

10 LES RESSOURCES HUMAINES

10.1 L'évolution des effectifs

10.1.1 Un effectif d'une centaine d'agents plutôt en baisse depuis 2014...

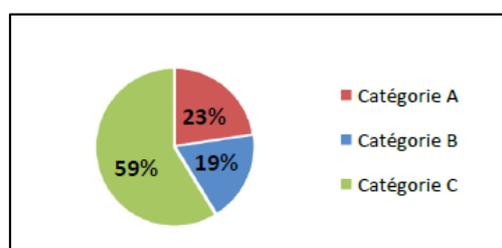
En 2019, l'effectif comprenait 97 agents, soit neuf de moins qu'en 2014 (-8,5 %). La part des titulaires a diminué plus vite (-10,2 %) que celle des contractuels (-7 %), majoritaire dans le personnel de la caisse. La filière administrative regroupe l'ensemble du personnel à l'exception d'un seul agent rattaché à la filière technique.

Tableau n° 15 : Répartition des effectifs permanents au 31 décembre selon la catégorie hiérarchique (en nombre)

Catégories	2014				2015				2016				2017				2018				2019				Evolution 2014/2019				Evolution en %			
	A	B	C	T*	A	B	C	T*	A	B	C	T*	A	B	C	T*	A	B	C	T*												
Titulaires	5	11	32	49	6	13	33	53	7	13	30	51	6	13	29	49	6	12	26	45	6	12	25	44	1	1	-7	-5	20,0%	9,1%	-21,9%	-10,2%
Non titulaires	12	2	43	57	10	2	37	49	13	2	36	51	13	7	33	53	15	6	33	54	14	6	33	53	2	4	-10	-4	16,7%	200,0%	-23,3%	-7,0%
Nombre total d'agents	17	13	75	106	16	15	70	102	20	15	66	102	19	20	62	102	21	18	59	99	20	18	58	97	3	5	-17	-9	17,6%	38,5%	-22,7%	-8,5%

*comprend une personne en disponibilité+congés parental

Graphique n° 4 : Répartition des effectifs permanents au 31 décembre 2019 selon la catégorie hiérarchique (en %)



Sources : réponse 62 et la synthèse du bilan social 2019

Selon les informations délivrées au COS le 26 juin 2020, l'effectif était similaire à celui de l'année précédente, avec 98 agents dont 43 titulaires et 55 contractuels parmi lesquels 26 placés en contrat à durée indéterminée (CDI).

10.1.2 ...Malgré de nombreuses créations de postes d'agents de catégorie A contractuels actées dans des délibérations souvent imprécises

10.1.2.1 13 créations de postes en catégorie A depuis 2016, dont 12 pourvus par des agents contractuels

Depuis 2016, le COS a approuvé de nombreuses créations de postes dont 13 en catégorie A :

- cinq emplois de direction dans le cadre d'emploi des administrateurs territoriaux ce qui est irrégulier, l'organisme ne pouvant employer qu'un seul agent relevant de ce cadre⁹⁸ : directeur général adjoint (DGA) et secrétaire générale (SG) en 2016, directeur des ressources humaines (DRH) en 2019, inspecteur général et directeur de la conformité en 2020 ;
- deux responsables d'agence en 2017 et en 2018 et cinq postes de responsable sectoriel dans le cadre d'emploi des attachés : responsable comptable et contrôleur interne en 2018, responsable informatique et télécommunication, responsable de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (LCB FT) et responsable du contrôle permanent en 2020 ;
- un poste de directeur du prêt sur gage et du développement social classé en même temps dans les deux cadres d'emplois.

Le 29 juin 2016, dans sa communication liminaire sur la nouvelle politique de l'établissement, le directeur général avait annoncé, en plus du recrutement d'un DGA et d'un SG, un renforcement de la sécurité juridique et informatique. Malgré le développement rapide de nouvelles activités, il faudra attendre 2020 pour acter, après une critique de l'ACPR, le recrutement de trois agents spécialisés dans l'informatique, la LCB-FT et le contrôle permanent.

10.1.2.2 Les imprécisions constatées dans les délibérations créatrices d'emplois

Les délibérations ne rattachent pas clairement les emplois créés à un cadre d'emploi. Ainsi, la délibération n° 2015/30 du 17 décembre 2015 classe en catégorie A, sans autre précision, le poste de directeur du développement commercial. Le contrat à durée déterminée (CDD) de trois ans du directeur actuel, qui lui attribue une rémunération calculée par référence à l'indice brut 1021, ne le précise pas davantage. La délibération du 26 juin 2020 relative à la création du poste de directeur du prêt sur gage et du développement social est rédigée de façon encore plus anormale, en indiquant que « *la rémunération brute mensuelle [de l'intéressé] sera calculée dans une fourchette comprise entre l'indice brut minimum de la grille indiciaire des attachés et l'indice brut terminal de la grille indiciaire des administrateurs* ». Cette disposition a été justifiée par le besoin de souplesse qu'impose le recrutement, sur ces emplois présentés toujours comme spécifiques, d'agents contractuels en provenance du secteur privé.

⁹⁸ § 10.3.1

Contrairement aux douze autres emplois, celui de directeur du prêt sur gage et du développement social a finalement été attribué, par la voie du détachement, à un attaché principal territorial en poste précédemment au crédit municipal de Paris⁹⁹.

Les délibérations ne différencient jamais les créations nettes des transformations d'emplois opérées à l'occasion d'un changement de personnes : par exemple, l'emploi de directeur de la conformité, classé en A+, a pris la suite d'un emploi de responsable du contrôle interne et de la conformité, classé en A. Ou encore, les deux emplois classés en catégorie A de responsable d'agence se substituent à deux emplois de catégorie B assurant les mêmes fonctions.

Elles ne localisent pas non plus forcément l'endroit de création des emplois, y compris pour les emplois de responsable d'agence.

Tableau n° 16 : Les créations de postes selon les délibérations

Délibération	Cadre d'emploi délibération	Poste	Catégorie	Nature	Recrutement
2016/22	Administrateur	Directeur général adjoint	A	contractuel	juil-16
2016/22	Administrateur	Secrétaire général	A	contractuel	juil-16
2017/02	Attaché	Responsable d'agence	A	contractuel	
2018/16	Attaché	Responsable comptable	A	contractuel	juil-18
2018/17	Attaché	Responsable d'agence	A	contractuel	
2018/43	Attaché	Contrôleur interne	A	contractuel	
2019/28 puis 2020/22	Administrateur	Directeur RH et communication	A	contractuel	nov-19
2019/27 puis 2020/15	Attaché	Responsable informatique et télécom	A	contractuel	mars-20
2020/17	Administrateur	Directeur de la conformité	A	contractuel	interne 08/2020
2020/18	Attaché	Responsable LCB FT	A	contractuel	
2020/19	Administrateur	Inspecteur général	A	contractuel	
2020/20	Attaché	Responsable du contrôle permanent	A	contractuel	sept-20
2020/21	entre attaché et administrateur	Directeur prêt sur gage et développement social	A	titulaire (contractuel sur la délibération)	interne

Sources : les délibérations, Xémélios à partir des fichiers dématérialisés de la paye, les contrats¹⁰⁰

Recommandation n° 9 : suivre précisément l'évolution de l'effectif théorique par fonction mais également par cadre d'emploi, notamment en remplissant l'annexe du compte financier relative aux effectifs ;

En réponse aux observations provisoires qui contenait déjà cette recommandation, le directeur général a fourni une copie de l'annexe consacrée aux effectifs ajoutée au compte financier 2020.

⁹⁹ § 10.3.3

¹⁰⁰ Le tableau ne retrace que six emplois d'administrateur car n'y figure pas celui de directeur général.

10.2 La mise en place du RIFSEEP dès 2016 pour les titulaires et les agents contractuels occupant des postes d'administrateurs territoriaux

10.2.1 Une mise en place étalée dans le temps

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été mis en place par la caisse à partir de 2015. Créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 pour la fonction publique de l'Etat, il a vocation à se substituer à la plupart des autres régimes indemnitaires¹⁰¹. Subordonnée à la publication des arrêtés ministériels régissant les cadres d'emplois équivalents dans la fonction publique de l'Etat, sa transposition aux différents cadres d'emplois de la fonction publique territoriale était nécessairement progressive.

Le RIFSEEP se compose de deux éléments : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertises (IFSE) versée mensuellement, à laquelle peut s'ajouter le complément indemnitaire annuel (CIA) qui dépend de l'engagement professionnel et la manière de servir. Au vu du niveau de responsabilité et d'expertise attaché à leurs fonctions, les agents sont classés dans un groupe de fonctions qui détermine les montants auxquels ils pourront prétendre au titre de chacun des deux éléments¹⁰².

Le RIFSEEP a été généralisé à tous les fonctionnaires présents, tous par ailleurs bénéficiaires d'une nouvelle bonification indiciaire (NBI), et aux seuls contractuels placés dans le cadre d'emploi des administrateurs territoriaux. A cette fin, cinq délibérations ont été votées entre le 17 décembre 2015 et le 12 octobre 2017. Le comité technique a bien été consulté avant le vote des trois délibérations étendant le RIFSEEP aux différents corps de catégorie B et C, mais non semble-t-il avant le vote de celles afférentes aux agents des catégories A+ et A, votées les 17 décembre 2015 et 1^{er} avril 2016. L'omission de cette formalité obligatoire¹⁰³ fragilise leur fondement juridique.

¹⁰¹ notamment l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), la prime de fonctions et de résultats (PFR)...

¹⁰² Article 2 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 : « *Le nombre de groupes de fonctions est fixé pour chaque corps ou statut d'emploi par arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget et, le cas échéant, du ministre intéressé. Ce même arrêté fixe les montants minimaux par grade et statut d'emplois, les montants maximaux afférents à chaque groupe de fonctions et les montants maximaux applicables aux agents logés par nécessité de service.* ». La circulaire ministérielle du 5 décembre 2014 applicable à la fonction publique d'Etat recommande de constituer, au plus, 4 groupes pour les catégories A, 3 groupes pour les catégories B, et 2 groupes pour les catégories C.

¹⁰³ Selon l'article 16 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, « *Les comités techniques sont consultés pour avis sur les questions relatives : (...)* 4° *Aux grandes orientations en matière de politique indemnitaire et de critères de répartition y afférents.* »

10.2.2 Des règles d'attribution pas toujours respectées

Les montants d'IFSE et de CIA sont notifiés dans une décision écrite, avec une individualisation du CIA tenant compte de différents critères dont les résultats obtenus, le présentisme, le « *comportement* » ou le management. L'examen des rémunérations a révélé, pour les membres de la direction générale, plusieurs entorses à ces principes ainsi que le dépassement ponctuel du plafond réglementaire du CIA :

- le CIA attribué au DGA en place entre 2016 et 2019 n'a jamais été formalisé dans une décision écrite malgré l'importance des versements : 8 820 € en 2018 et 11 120 € en 2019. Il en va de même des surplus de mensualité d'IFSE dont lui et le directeur général parti en février 2021 ont bénéficié les mois de règlement du CIA : 6 706 € au lieu de 3 526 € en 2018 et 2019 pour le DGA ; et 6 840 € au lieu de 3 660 € de 2017 à 2020 pour le directeur général ;
- figé au maximum sur toute la période, le CIA du directeur général en place jusqu'en 2021 n'a jamais été modulé en fonction des performances constatées ;
- les montants de CIA versés au DG et à l'ancien DGA ont excédé, à une reprise pour chacun d'eux, le plafond réglementaire du CIA : +100 € pour le DG en 2018 et +2 957 € en 2019 pour l'ancien DGA, l'année de son départ. Mais ces dépassements ponctuels du plafond réglementaire du CIA n'ont pas entraîné de dépassement du plafond global réglementaire du RIFSEEP, seule limite opposable, obtenue en additionnant les plafonds des deux parts du régime indemnitaire (CIA et IFSE)¹⁰⁴.

Au cours de la période 2016-2020, 19 % des montants de CIA et 22 % de ceux de l'IFSE ont été perçus par dix agents contractuels sur une population éligible d'une cinquantaine d'agents¹⁰⁵. Pour la plupart des agents déjà présents et concernés par le RIFSEEP, le montant de leur IFSE cristalliserait le montant de leurs anciennes primes, sans augmentation, le CIA constituant la seule part supplémentaire.

10.2.3 La création irrégulière d'un seul groupe de fonctions par cadre d'emploi

Les cinq délibérations n'ont retenu qu'un seul groupe de fonctions applicable pour chacun des cinq cadres d'emplois différents, de la catégorie A+ à la catégorie C : le groupe 1, celui dont le plafond réglementaire d'indemnités est le plus élevé dans les arrêtés d'application du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP.

¹⁰⁴ Article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, modifié par l'article 84 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016

¹⁰⁵ en 2017 : 48 personnes, en 2018 : 51 personnes, en 2019 : 47 personnes, en 2020 : 47 personnes

Ce choix, qui assure la plus grande marge de manœuvre possible dans l'attribution des rémunérations accessoires, **est irrégulier** : comme l'a rappelé la cour administrative d'appel de Bordeaux (CAA Bordeaux 13 janvier 2020, req. n° 18BX00426), le principe de parité entre les fonctions publiques impose aux collectivités territoriales de se référer aux groupes de fonctions applicables à la fonction publique de l'Etat, décrits dans les arrêtés d'application du décret du 20 mai 2014 (trois pour les administrateurs, quatre pour les attachés, trois pour les secrétaires administratifs, etc). Le directeur général en fonctions jusqu'en 2016 a confirmé que la création d'un groupe unique a été guidée par un souci de simplicité. Au vu des informations fournies, les plafonds réglementaires n'auraient jamais été dépassés, même lorsque le RIFSEEP sert à payer d'autres primes¹⁰⁶.

10.2.4 L'importance des montants versés aux deux DG et aux deux DGA de la période

Tableau n° 17 : RIFSEEP des directeurs généraux et des DGA

En €		2014	2015	2016	2017	2018	2019*	2020**
1 ^{er} Directeur Général (2014-2016)	IFSE			41 931				
	CIA			8 820				
	Total RIFSEEP			50 751				
	Rémunération brute	146 260	167 347	124 256	2016 : de janvier à septembre			
2 ^{ème} Directeur Général (2016-2021)	IFSE			31 920	47 100	47 100	48 100	48 160
	CIA			0	8 820	8 920	8 820	8 820
	Total RIFSEEP			31 920	55 920	56 020	56 920	56 980
	Rémunération brute			112 493	141 581	143 034	141 453	137 727
DGA (2016-2019)	IFSE					45 496	46 496	
	CIA					8 820	11 777	
	Total RIFSEEP					54 316	58 273	
	Rémunération brute	2016 : de mi-juillet à décembre		33 800	94 145	117 280	130 691	
DGA (2019-2021 puis DG)	IFSE						7 785	47 789
	CIA						0	2 000
	Total RIFSEEP						7 785	49 789
	Rémunération brute				2019 : novembre et décembre		21 299	131 181

Source : Xémélios à partir des fichiers dématérialisés de la paye

L'attribution du RIFSEEP aux deux DGA en fonctions depuis 2016 repose sur le classement de leur poste dans le cadre d'emploi d'administrateur territorial, les autres catégories d'agents contractuels étant alors exclues de ce régime. Ce fondement juridique est très fragile : comme le rappelle le paragraphe 10.3.1, une caisse de crédit municipal ne peut employer qu'un seul administrateur territorial, le directeur général.

¹⁰⁶ § 10.2.6

Jusqu'en 2021, les deux directeurs généraux et leurs adjoints ont perçu des montants de RIFSEEP proches du plafond national en vigueur pour l'ensemble des corps d'administrateurs des fonctions publiques, soit 58 800 € dont 49 980 € au titre de l'IFSE et 8 820 € au titre du CIA¹⁰⁷. Les montants versés au directeur général représentaient, à eux seuls, 10 % des dépenses de CIA de l'organisme et 16 % des dépenses d'IFSE entre 2016 et 2020.

Sans mésestimer le niveau de responsabilité et d'expertise qui étaient attendus d'eux, la Chambre s'interroge sur le caractère automatique de l'attribution de tels montants aux dirigeants d'un établissement public à caractère administratif et à vocation sociale, d'une taille modeste à l'échelle nationale.

En réponse aux observations provisoires, les deux anciens directeurs généraux ont invoqué la spécificité des activités d'une caisse de crédit municipal, en particulier leur dimension bancaire, pour exprimer un désaccord avec cette analyse. Alors que le premier, parti en 2016, a tenu à souligner l'étendue de ses responsabilités de dirigeant effectif, le second, qui a quitté ses fonctions en février 2021, a mis en exergue la nécessité de proposer des rémunérations suffisamment attractives, dans un univers concurrentiel, pour attirer des cadres supérieurs expérimentés.

10.2.5 Le versement du RIFSEEP à trois autres agents contractuels de catégorie A sans délibération

Trois agents contractuels de catégorie A qui participent au comité de direction (CODIR) percevoient le RIFSEEP sans qu'aucune délibération ne l'autorise :

- deux depuis 2018 : le directeur du développement commercial et l'agent comptable. Ils percevaient auparavant, pour la même raison et sans délibération, la prime de fonctions et de résultats, sans d'ailleurs que leurs feuilles de paie n'individualisent clairement cette prime ;
- un troisième depuis 2020 : l'ancienne responsable de la maîtrise des risques promue en 2020, directrice des risques.

Les arrêtés qui leur attribuent le RIFSEEP précisent qu'ils relèvent du cadre d'emploi des administrateurs territoriaux, contrairement à leurs contrats qui stipulent uniquement leur appartenance à la catégorie A.

Après leur entrée dans le dispositif du RIFSEEP, les rémunérations du directeur du développement commercial et de l'agent comptable ont augmenté, essentiellement grâce à ce changement.

¹⁰⁷ arrêté du 29 juin 2015 pris pour l'application au corps des administrateurs civils des dispositions relatives au RIFSEEP

10.2.6 L'utilisation du RIFSEEP pour le versement d'autres gratifications

Le RIFSEEP de plusieurs agents a été abondé en cours de période du montant de deux gratifications particulières dont aucune délibération ne fixe le montant :

- un forfait de rémunération par demi-journée lors de manifestations organisées par la caisse nécessitant la présence d'agents, comme les journées du patrimoine ou la fête de la musique. La délibération du 15 décembre 2017 qui l'a institué se contente d'indiquer « *qu'il sera déterminé en fonction du type d'évènement concerné* ». Il s'élevait, en 2019, à 60 € ou 100 € pour une demi-journée le samedi ou le dimanche, et à 120 € ou 200 € pour une journée complète le samedi ou le dimanche ;
- une prime exceptionnelle aux agents pour commémorer le centenaire de l'appellation « *Crédit municipal* » en lieu et place de « *Mont-de-Piété* ». Une délibération a été votée le 19 décembre 2018 pour constituer une provision de 140 000 € au budget 2018 en vue de son versement, sans pour autant déterminer son montant individuel. Cette prime s'est traduite par l'octroi de 1 000 € à chaque agent en février 2019.

La première de ces deux gratifications a été versée au moyen d'une augmentation ponctuelle du CIA, et la deuxième d'une majoration de l'IFSE ou du CIA du mois de février 2019¹⁰⁸.

Une troisième prime exceptionnelle vient également majorer ponctuellement le CIA dans des conditions discutables : la prime de départ à la retraite égale à 1,5 mois de salaire. Non entérinée par une délibération, son attribution repose sur l'accord verbal donné par le vice-président du COS et le directeur général lors du comité technique du 22 janvier 2019. Un agent en a bénéficié en 2019 et deux en 2020. Son montant n'est pas individualisé dans le salaire, mais simplement ajouté au montant du CIA. Auparavant, cette prime était versée par le comité d'action sociale du personnel par chèque, comité dissous fin 2016. Les services n'ont pas pu indiquer si cette prime existait avant 1984, et donc être constitutive d'un avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. **Sans délibération ou décision attestant du caractère d'avantage collectivement acquis de cette prime, son versement n'est pas justifié.**

¹⁰⁸ Pour les agents contractuels non attributaires du RIFSEEP, ces gratifications sont venues se rajouter à leur rémunération variable.

10.3 Des postes d'encadrement bien rémunérés et pourvus de façon peu transparente

10.3.1 La présence potentielle de dix administrateurs territoriaux ou équivalents dans un établissement qui ne peut légalement en compter qu'un

A la fin de la phase d'instruction des observations provisoires, cinq agents occupaient ou étaient sur le point d'occuper un emploi budgétaire d'administrateur territorial : le directeur général, le DGA, la directrice des ressources humaines, le directeur de la conformité et l'inspecteur général en voie de recrutement. Les délibérations votées permettaient d'en recruter deux de plus : un secrétaire général¹⁰⁹ et le directeur du prêt sur gage et du développement social.

En outre, les arrêtés d'attribution du RIFSEEP signés du directeur général classaient dans ce cadre d'emplois les trois postes de comptable public, de directrice des risques et du directeur du développement commercial.

Cette situation est irrégulière, la caisse de crédit municipal ne pouvant ouvrir, dans ce cadre d'emploi qu'un seul poste, celui de directeur général, en application de trois règles contenues dans trois textes différents :

- l'assimilation des caisses de crédit municipal qui ont la qualité d'établissement public à caractère administratif à des communes de 20 000 habitants à 40 000 habitants (article 4 du décret n° 2000-954 du 22 septembre 2000 relatif aux règles d'assimilation des établissements publics locaux aux collectivités territoriales pour la création de certains grades de fonctionnaires territoriaux) ;
- l'impossibilité pour les administrateurs territoriaux d'exercer leurs fonctions dans des communes de moins de 40 000 habitants, ou encore dans les établissements publics locaux assimilés à une commune de moins de 40 000 habitants (article 2 du décret n° 87-1097 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux) ;
- l'assimilation de l'emploi de directeur d'une caisse de crédit municipal « *habilitée à exercer les activités de crédit mentionnées au I de l'article L. 514-1 du code monétaire et financier*¹¹⁰ » à un directeur général des services d'une commune de 80 000 habitants à 150 000 habitants (article 1-III du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés).

¹⁰⁹ La délibération ayant créé cet emploi qui n'est plus pourvu n'a pas été rapportée.

¹¹⁰ A savoir « *toutes opérations avec les établissements de crédit et les sociétés de financement, 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 L. 311-2* ». Tel est bien le cas de la CCMB.

Pour plusieurs postes, ce cadre d'emploi paraît au surplus surdimensionné, tels que les emplois de DRH d'un organisme comptant à peine une centaine d'agents, de comptable public, ou encore pour plusieurs fonctions très spécialisées, sans véritable responsabilité générale.

Recommandation n° 10 : reclasser tous les emplois d'administrateurs autres que celui de directeur général dans le cadre d'emploi des attachés ;

En réponse aux observations provisoires, le nouveau directeur général a annoncé son intention de régulariser la situation. D'ores et déjà, l'emploi de directeur général adjoint, pour lequel l'organisme vient de lancer une procédure de recrutement, a été reclassé dans le cadre d'emploi des attachés (attaché principal), sans attribution d'avantages en nature (véhicule ou logement). Dans son courrier de réponse à un extrait du rapport qui lui était destiné, la directrice des ressources humaines a fait état d'une action de régularisation des contrats de travail des cadres supérieurs de l'établissement, membres du CODIR, en vue de rattacher explicitement les postes au seul cadre d'emploi des attachés.

10.3.2 Des recrutements discrétionnaires organisés sans véritable publicité, ni phase de sélection

L'article L. 514-2 du CMF précise que « *le directeur est nommé par le maire de la commune où la caisse a son siège, après avis du conseil d'orientation et de surveillance* », sans prévoir aucune modalité d'encadrement du choix. En l'espèce, la désignation du directeur général arrivé en 2016 a été approuvée dans une délibération du 28 octobre 2015. Aucun arrêté ou décision du maire n'a été produit.

De fait, jusqu'en 2020, tous les autres principaux cadres ont aussi été recrutés par le directeur général selon une logique discrétionnaire, sans procédure transparente visant à susciter et confronter des candidatures.

Tableau n° 18 : Chronologie de chaque recrutement

Poste	Date délibération de création du poste	Date d'embauche sur la délibération	Date d'envoi de l'offre au centre de gestion	Date de clôture au centre de gestion	Autres supports de diffusion de l'offre	Date de sign. du contrat	Date d'embauche sur contrat
Directeur général (2016-2021)	2015/29 du 17/12/2015	Emploi fonctionnel au 01/01/2016	?	?	Aucun	Détachement: arrêté du 04/01/2016	01/01/2016
Directeur général adjoint (2016-2019)	2016/22 du 29/06/2016	2016/24 du 29/06/2016 au 01/08/2016	saisie 11/07/2016	18/07/2016 (selon le directeur)	Aucun	12/07/2016	18/07/2016
Secrétaire général	2016/23 du 29/06/2016	pas de date	saisie 11/07/2016	18/07/2016 (selon le directeur)	Aucun	12/07/2016	18/07/2016
Directrice des ressources humaines	2019/28 du 25/09/2019	pas de date	saisie 08/10/2019	01/11/2019	Aucun	15/10/2019	01/11/2019
Directeur du développement	2015/30 du 17/12/2015	pas de date	saisie 30/05/2018	30/05/2018 clôturé par saisie de nomination	Apec (asso. Pour l'emploi des cadres)	31/05/2018	01/09/2018
Directeur général adjoint (2019-2021)	2016/22 du 29/06/2016	2019/29 du 25/09/2019 au 01/11/2019	saisie 08/10/2019	?	Aucun	01/11/2019	01/11/2019

Source : délibération, contrats et documents transmis par CCMB

Aucune offre d'emploi n'a été diffusée dans des journaux ou dans des supports professionnels avant le recrutement de quatre des principaux cadres de la période : les deux DGA successifs, la SG arrivée en 2016 et la DRH entrée en fonctions en 2019.

Quant à la formalité de déclaration de la vacance de poste auprès du centre de gestion, elle n'a été remplie que de façon purement formelle, ne laissant pas la possibilité à des candidats autres que les personnes choisies de manifester leur intérêt :

- pour l'emploi de secrétaire général : l'annonce a été publiée au centre de gestion le 11 juillet 2016, la veille de la signature du contrat avec la personne choisie (12 juillet 2016), en ouvrant de surcroît un délai de réponse particulièrement bref aux éventuels autres candidats (une semaine) ;
- pour les emplois de DRH et de DGA en 2019 : datées du 8 octobre 2019, les publications des offres au centre de gestion indiquaient comme date de prise de fonctions le 1^{er} novembre 2019, soit le jour de la signature du contrat avec le nouveau DGA et 15 jours après la signature du contrat avec la nouvelle DRH.

Pire, pour l'emploi de DGA en 2016, la déclaration a été effectuée, le 11 juillet 2016, après le recrutement de la personne choisie, acté par une délibération votée le 29 juin 2016, qui a ouvert immédiatement le poste. Sa prise de fonctions a été quasi-immédiate, son CDD débutant le 18 juillet 2016, avant le 1^{er} août 2016, date retenue dans la délibération. Le directeur général alors en place a expliqué cette hâte par « *des raisons de commodité personnelle liés à la période des congés estivaux* ».

Le directeur général parti en février 2021 a confirmé l'absence de publicité, et par conséquent de consultation et de mise en concurrence, pour le recrutement de ces quatre cadres supérieurs qu'il connaissait au titre de ses activités antérieures ou présentes. Il a déclaré que les intéressés présentaient, selon lui, les qualités requises pour occuper les postes ouverts.

La chambre régionale des comptes rappelle qu'en application des dispositions de l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, l'information préalable du centre de gestion présente un caractère obligatoire, même lorsque l'établissement entend pourvoir l'emploi par le recrutement d'un agent contractuel. Le Conseil d'Etat a indiqué que l'omission de cette formalité est de nature à entacher d'excès de pouvoir la décision de recrutement (CE, 14 mars 1997, département des Alpes-Maritimes – recueil Lebon). Son respect suppose de laisser un délai suffisant aux agents informés par cette voie pour présenter une candidature qui sera examinée.

L'obligation d'organiser une procédure de recrutement pour les agents contractuels, respectant le principe d'égal accès aux emplois publics, a été réaffirmée dans l'article 15 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

En réponse à un extrait du rapport d'observations provisoires, l'actuelle DRH a déclaré s'être attachée, dès son arrivée en novembre 2019, à rédiger des procédures RH conformes aux règles de la Fonction publique et aux normes de l'ACPR, en particulier pour le recrutement des agents contractuels. En s'appuyant sur des exemples, elle a fait état d'une diversification des supports de publication des offres d'emplois et d'un allongement du délai de réponse depuis juin 2020, afin de susciter les candidatures, y compris parmi les agents de la Fonction publique.

L'actuelle DRH est une ancienne personnalité qualifiée, membre du COS. Elle était présente durant la séance du 25 septembre 2019 au cours de laquelle la création du poste de DRH a été approuvée par délibération. A cette occasion, le directeur général avait même annoncé son recrutement sur ces fonctions au 1^{er} novembre 2019. Il est rappelé que l'article L. 2131-11 du CGCT précise que « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». En réponse à un extrait du rapport d'observations provisoires, l'actuelle DRH a certifié ne pas avoir pris part au vote. Cependant, le PV ne relate pas son départ, pas plus d'ailleurs qu'il ne détaille la répartition des votes.

10.3.3 Le recours systématique à des agents contractuels

Le procédé de recrutement des emplois de direction a conduit à écarter par principe, comme pour bon nombre d'autres emplois d'ailleurs, les agents de la fonction publique, au motif de la spécificité des fonctions. Il est rappelé que le Conseil d'Etat, dans son avis M.S. du 25 septembre 2013, indique qu'« *il résulte des dispositions du statut de la Fonction publique, en particulier de celles de l'article 3.3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, que le législateur a entendu que les emplois civils permanents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à caractère administratif soient en principe occupés par des fonctionnaires et qu'il n'a permis le recrutement d'agents contractuels qu'à titre dérogatoire et subsidiaire, dans les cas particuliers énumérés par la loi [...]* ».

L'entrée en application de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique n'a pas allégé, pour un établissement comme le crédit municipal, l'obligation de privilégier le recrutement des fonctionnaires pour tous les postes. Celui-ci ne peut recourir à des agents contractuels que dans deux cas, les deux premiers énumérés à l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 :

- « *1° Lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;*
- *2° Lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi. »*

Il est donc anormal que le crédit municipal ne se soit pas mis en mesure de recueillir, en priorité, des candidatures émanant d'agents de la fonction publique territoriale pour des emplois de nature administrative, en particulier celui de DRH tel qu'il est décrit dans la délibération n° 2019/28 du 25 septembre 2019. Rien dans l'exposé des fonctions, ni dans les qualités attendues ne justifie le recrutement direct d'un agent contractuel. Il en va de même d'autres emplois tel que celui de directeur du prêt sur gage et du développement social dévolu finalement à un fonctionnaire, alors même que la délibération créant le poste écartait cette possibilité¹¹¹.

¹¹¹ § 10.1.2

Comme il l'a reconnu lui-même, le directeur général en fonctions de 2016 à février 2021, issu du monde administratif, avait besoin d'être secondé à son arrivée. Il considère que les recrutements opérés alors dans ce but d'un DGA et d'une SG n'ont pas atteint les résultats qu'il espérait. Si le profil de la SG paraissait a priori en adéquation avec la fiche de poste¹¹², celui du nouveau DGA, choisi pour devenir le deuxième dirigeant effectif du crédit municipal, ne l'était manifestement pas : son absence d'expérience préalable de direction dans un établissement de crédit est à l'origine des réserves exprimées par l'ACPR durant la procédure visant à vérifier ses compétences, et relatées en partie 6.3.2.

10.3.4 Des rémunérations fortement revalorisées

Les rémunérations des principaux cadres se caractérisent par des montants élevés au regard des pratiques du secteur public, voire très élevés s'agissant de celles des directeurs généraux et de leurs adjoints.

10.3.4.1 Une rémunération du directeur général parti en 2016 en très forte augmentation en fin de période, consolidant des rémunérations variables

En 2014, la rémunération brute du directeur général, présent depuis 2002 et parti en 2016, s'est élevée à 146 260 €. Il n'a pas été possible de la reconstituer à partir des dispositions contractuelles connues et de ses feuilles de salaire en raison d'un effet indirect provenant de la mise en place de la prime de fonctions et de résultats (PFR), en 2011 : égale au plus à 15 % du traitement brut, la part variable de son salaire a, vraisemblablement, été alors intégrée à son salaire fixe¹¹³. L'avenant du 30 mars 2011 qui lui octroyait la PFR prévoyait seulement le versement d'une autre « *part variable* », semblant correspondre à la part « *résultats* » de la PFR. Il n'instaurait pas la deuxième part réglementaire de ce régime, la part dite fonctionnelle rétribuant le niveau d'expertise de l'agent.

En 2015, sa rémunération brute a été substantiellement majorée (+14,4 %) grâce à un complément exceptionnel de « *part variable* » de PFR motivé par la reprise des activités de la caisse de crédit municipal de Dijon. La mesure a été approuvée par le COS en questions diverses, sans vote d'une délibération. La « *part variable* » de PFR a été augmentée de 70 % par rapport à l'année précédente (de 27 600 € à 46 920 €), sans officiellement excéder le plafond annuel de la PFR, retenu pour les administrateurs civils hors classe de l'Etat (55 200 €).

En 2016, l'agent est devenu éligible au RIFSEEP mis en place pour les administrateurs fonctionnaires et contractuels, en remplacement de sa « *part variable* » rattachable au régime de la PFR. Le 17 décembre 2015, le COS avait décidé de retenir, comme référence de calcul, les montants maximums applicables (49 980 € pour l'IFSE et 8 820 € pour le CIA), et de verser l'IFSE sous forme mensuelle, à raison de 4 165 € par mois, « *à compter de janvier 2016 jusqu'à son départ à la retraite* », fin août 2016.

¹¹² L'intéressée avait occupé précédemment un emploi de secrétaire générale dans un établissement bancaire, exerçant des fonctions de manager des ressources humaines et d'experte juridique.

¹¹³ Probablement à la place de la part fonctionnelle de la PFR non prévue à son contrat.

Déchargé de la direction générale durant les cinq de ses huit derniers mois de présence, l'intéressé a perçu un salaire brut de 124 256 € en 2016, comprenant sous la rubrique « *rémunération complémentaire* », un montant de RIFSEEP supérieur au montant voté¹¹⁴. Comme il l'a signalé lui-même en réponse à un extrait des observations provisoires, le supplément mensuel d'IFSE versé à partir de janvier 2016 (+1 076,40 €) est venu neutraliser la perte de rémunération consécutive à la restitution du logement de fonction. Son montant correspond d'ailleurs à la valeur mensuelle de l'avantage en nature déclaré dans ses bulletins de paye jusqu'à fin 2015. Comme le précise le paragraphe 10.3.5, seul le directeur général en exercice peut prétendre à un logement de fonction : dès lors, ce supplément d'IFSE, dont l'attribution n'a pas été délibérée, n'était pas dû. Ramené en base annuelle, le salaire brut 2016 a été de 165 316 €, une somme quasiment identique au salaire de l'année précédente qui incluait pourtant un versement exceptionnel récompensant l'aboutissement d'un projet ponctuel.

En conclusion, en 2014 et a fortiori en 2015 et 2016, la rémunération du directeur général parti en 2016 a très largement excédé celle d'un administrateur hors classe de l'Etat bénéficiant de l'indice terminal hors échelle b bis, soit 121 628 € (traitement brut de 62 828,45 €¹¹⁵ augmenté du RIFSEEP maximum autorisé de 58 800 €). Son versement reposait, au surplus, sur un fondement juridique fragile du fait de la consolidation, dans son salaire de base, de la rémunération variable de 15 % qu'il percevait jusqu'en 2011.

10.3.4.2 La rémunération du directeur général parti en février 2021

Appartenant au corps des administrateurs civils, l'agent a été détaché auprès de la caisse de crédit municipal sur l'emploi fonctionnel de directeur général, une première fois pour une durée de trois ans. Un deuxième arrêté a renouvelé son détachement pour trois ans de plus jusqu'au 31 décembre 2021. Peu de temps après son arrivée, le 29 juin 2016, le COS a voté la création d'un poste d'administrateur général. Il est rappelé que le grade d'administrateur général est un grade à accès fonctionnel culminant, par un échelon spécial, à l'indice hors échelle D. Cette création n'a rien modifié au traitement de l'agent toujours calculé par référence à l'indice hors échelle B 3^{ème} chevron et complété d'une bonification indiciaire de 60 points. En matière indemnitaire, depuis 2017, il a bénéficié, en moyenne annuelle, d'un montant de RIFSEEP de 56 460 €, peu éloigné du plafond réglementaire national de 58 800 €¹¹⁶.

10.3.4.3 Une revalorisation de 64 % de la rémunération mensuelle du DGA en place entre 2016 et 2019

Le CDD de 3 ans, signé à son embauche le 18 juillet 2016, fixait sa rémunération annuelle brute à 73 320 €, sans donner d'indication sur le cadre d'emploi de référence, l'indice, ou l'application d'un régime indemnitaire, hormis une part variable annuelle individualisée pouvant aller jusqu'à 15 % du salaire brut.

¹¹⁴ Si le montant du CIA a bien été de 8 820 €, les versements mensuels afférents à l'IFSE s'élevaient à 5 241,40 € et non à 4 165 €.

¹¹⁵ IM : 1124 ; valeur du point 2016 : 4,6581 €.

¹¹⁶§ 10.2.4

Ce montant brut est supérieur à l'indice brut terminal de la grille indiciaire des administrateurs, qui était le plafond retenu par la délibération de création du poste. Il excédait même l'indice terminal d'un administrateur général (71 921 € aujourd'hui¹¹⁷). En avril 2017, l'intéressé a perçu une part variable, au titre de 2016, première année de présence, de 4 000 €, équivalente au maximum prévu (15 % du salaire brut au prorata de la durée annuelle travaillée).

Après à peine une année de présence, et en dehors de toute clause contractuelle imposant une révision des conditions financières, sa rémunération brute annuelle a été revalorisée de 43,5 % (105 240 € contre 73 320 € dans son CDD) à compter du 1^{er} juillet 2017, au moyen d'un avenant daté du 13 juillet 2017. Le directeur général parti en février 2021 a expliqué cette décision qu'il a prise, sans directive du COS, « *par l'accord* » donné au salarié, au moment de sa venue, de revoir sa rémunération en fonction de ses résultats commerciaux. Il a ainsi indiqué que « *si le chiffre d'affaires évoluait suffisamment (c'est le cas avec 20 % d'évolution depuis le début de l'année), sa rémunération augmenterait jusqu'à ce niveau-là* », afin de lui attribuer « *une rémunération conforme à ses précédentes fonctions dans le monde industriel ou commercial* ». Il envisageait même si l'activité continuait « *à augmenter avec les mêmes indices et avec la même sécurité qu'antérieurement* » de revoir à nouveau son salaire.

Le 11 janvier 2018, un nouvel avenant a fixé sa rémunération brute annuelle par référence à l'indice brut HEB bis 3 3^{ème} chevron (62 923,92 € en 2017)¹¹⁸, supérieur à celui acquis par le directeur général (HEB 3^{ème} chevron de la grille d'administrateur général (59 718,68 €)). En complément, il a bénéficié, à partir de 2018, du RIFSEEP, avec en 2019 un montant proche du maximum attribuable à un administrateur civil (54 316 € en 2018 et 58 273 € en 2019 à comparer à un maximum légal de 58 800 €).

En 2019, hors indemnisation du CET¹¹⁹ (540 €) et congés payés (9 400 €), le salaire brut moyen mensuel du DGA s'élevait à 10 103 € : il était supérieur de 64 % à celui de 2016 (6 145 €), année de son arrivée.

A son terme, le CDD de l'agent a fait l'objet de deux reconductions : une première fois jusqu'au 17 septembre 2019 (CDD du 3 mai 2019) puis une seconde jusqu'au 31 décembre 2019 (CDD du 5 septembre 2019). Lors du comité technique du 17 septembre 2019, les représentants du personnel avaient interrogé la direction sur ces prolongations, son remplaçant devant prendre ses fonctions le 1^{er} novembre suivant. En réponse, le directeur général les avait justifiées par l'achèvement de dossiers en cours.

Comme celui du DGA, le salaire de la secrétaire générale, arrivée au même moment que lui, a été reconsidéré substantiellement par deux avenants à son CDD : le premier, daté du 20 avril 2017, augmentait son salaire annuel brut de 22,2 % (73 320 € contre 60 000 €), au motif de sa désignation comme dirigeant effectif à compter du 1^{er} avril 2017, et d'un élargissement de son périmètre de responsabilité ; le deuxième, daté du 11 janvier 2018, fixait sa rémunération par référence à l'indice brut 1021 sans précision de la grille d'emploi et lui attribuait le RIFSEEP.

Le salaire brut moyen mensuel de la secrétaire générale s'élevait à 7 272 € en 2019 : il était supérieur de 43 % à celui de 2016 (5 068 €), année de son arrivée.

¹¹⁷ <https://www.emploi-collectivites.fr/grille-indiciaire-territoriale-administrateur/1/1.htm>

¹¹⁸ sans précision d'ailleurs de la grille d'emploi utilisée comme référence : administrateur hors classe ou administrateur général

¹¹⁹ Compte épargne temps

La chambre régionale des comptes s'étonne de la rapidité de la progression de la rémunération de ces deux cadres arrivés en 2016, en particulier de celle du DGA. En 2017, la décision de réévaluer son salaire de 43 %, un an à peine après son arrivée, a été prise dans un contexte où les effets de la nouvelle politique commerciale, dont le DGA était chargé, n'étaient pas entièrement mesurés et analysés : elle apparaît donc sans lien avec les résultats obtenus par le bénéficiaire.

10.3.5 L'attribution irrégulière au DGA arrivé au 1^{er} novembre 2019 d'un logement de fonction par nécessité absolue de service

10.3.5.1 Le recrutement sur le poste de DGA de l'ancien directeur général de la caisse de crédit municipal de Marseille

Une délibération du 25 septembre 2019 a approuvé l'arrivée au 1^{er} novembre 2019, comme nouveau DGA, du directeur général de la caisse de crédit municipal de Marseille en fonction depuis 2008, par transfert de son contrat à durée indéterminée en application de l'article 3-5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée.

Comme l'ont signalé l'intéressé et le vice-président du COS alors en exercice dans leurs réponses écrites, son recrutement est intervenu dans un contexte difficile, pendant le contrôle de l'ACPR, dans l'objectif de raffermir les compétences bancaires de l'établissement. Son profil et son expérience lui ont permis de recevoir rapidement l'aval de l'ACPR pour exercer les fonctions de second dirigeant effectif, le 11 janvier 2020. Son contrat étend le champ d'intervention du DGA à deux missions nouvelles : « *prendre en charge l'activité bancaire pour en assurer, y compris avec le contrôle permanent, la conformité complète* » et « *contribuer à la dynamique régulière du réseau* ». Comme le fait très clairement ressortir l'organigramme, en chapeautant directement les directions qui réunissent les activités et métiers bancaires, il occupait, en fin d'instruction, un rang quasiment équivalent à celui du directeur général.

Sa rémunération contractuelle attribuée à son arrivée ajoutait à un salaire élevé, deux avantages en nature : une voiture de fonction avec prise en charge du carburant et un logement pour nécessité absolue de service. Au cours de l'instruction, l'intéressé a expliqué qu'il avait été démarché, en raison de son profil de directeur général d'une autre caisse de grande taille, par des personnalités qualifiées du COS et par le directeur général qui ont accepté ses demandes salariales.

Son salaire se composait d'une rémunération fixe et d'un montant de RIFSEEP. Egale à 65 960 € et ré-évaluable tous les trois ans, sa rémunération fixe avait été établie par rapport à l'indice terminal d'administrateur général (hors échelle C 3^{ème} chevron), supérieur à l'indice stipulé dans son contrat de directeur général de la caisse de crédit municipal de Marseille (hors échelle B 3^{ème} chevron) ainsi qu'à celui du directeur général alors en place. En 2020, il avait été prévu de la gratifier d'un montant annuel de RIFSEEP de 49 789 €, dont 2 000 € de CIA au titre de son activité en 2019, année où il n'a été présent que deux mois.

M. Thierry Fauchard a été nommé directeur général par le maire de Bordeaux le 26 février 2021 après avis du COS, à compter du 1^{er} mars 2021.

10.3.5.2 Le caractère irrégulier de l'attribution du logement

Aux termes du dernier alinéa de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, « *un logement de fonction et un véhicule peuvent être attribués par nécessité absolue de service aux agents occupant l'un des emplois fonctionnels d'un département ou d'une région ou de directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants ou de directeur général d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants, ainsi que de directeur général adjoint des services d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants.* »

En vertu de ces dispositions, les caisses de crédit municipal, assimilées à des communes de 20 000 habitants à 40 000 habitants¹²⁰, ne peuvent compter qu'un seul emploi fonctionnel, celui de directeur général, et le gratifier d'un véhicule de fonction et d'un logement par nécessité absolue de service, sans justifier la réalité de la nécessité absolue de service.

Jusqu'en 2020, les deux avantages ont bien été accordés aux deux directeurs généraux successifs. En dépit de la prise tardive d'une délibération, le 17 décembre 2015, rangeant formellement l'emploi de directeur général dans la catégorie des emplois fonctionnels, cette situation est régulière.

Dès son arrivée au 1^{er} janvier 2016, le directeur général en place jusqu'en février 2021 a récupéré le logement de fonction situé dans l'établissement, et a été doté d'un véhicule de fonction. Son prédécesseur a conservé son véhicule de fonction jusqu'à son départ à la retraite, en septembre 2016.

Le DGA arrivé au 1^{er} novembre 2019 s'est vu accorder ces deux mêmes avantages, dont il bénéficiait dans ses précédentes fonctions de directeur général de la caisse de crédit municipal de Marseille. La délibération du 25 septembre 2019, qui lui attribue un logement de fonction pour nécessité absolue de service dans son nouveau poste, s'appuie sur les dispositions suivantes de l'alinéa 1 de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 précitée : « *Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance par la collectivité ou l'établissement public concerné, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois.* » Si ces dispositions autorisent effectivement à concéder à un agent l'occupation d'un logement pour nécessité absolue de service (NAS), elles n'affranchissent pas l'établissement de l'obligation d'en justifier le motif¹²¹ par « *des contraintes liées à l'exercice de ces emplois* », et ce dans tous les cas à l'exception du logement du directeur général.

¹²⁰ Article 4 du décret n° 2000-954 du 22 septembre 2000 déjà cité. § 10.3.1

¹²¹ Comme le précise l'article R. 2124-67 du CG3P, « *la concession de logement accordée par nécessité absolue de service comporte la gratuité de la prestation du logement nu.* »

Or, selon l'article R. 2124-65 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)¹²², « *une concession de logement peut être accordée par nécessité absolue de service lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate.* » En l'espèce, cette condition de proximité ne peut pas être considérée comme remplie, le logement de cinq pièces concerné étant situé à Gradignan.

La nomination de l'intéressé aux fonctions de directeur général au 1^{er} mars 2021 a dissipé l'irrégularité, mais uniquement à compter de cette date : elle n'a aucun effet sur le caractère irrégulier de l'attribution du logement entre le 1^{er} novembre 2019 et le 1^{er} mars 2021, pas plus que son intention de quitter le logement courant 2022. Jusqu'au 1^{er} mars 2021, son employeur aurait dû réclamer une redevance égale à 50 % de la valeur locative du bien, conformément à l'article R. 2124-68 du CG3P. En réponse aux observations provisoires, la ville n'a pas précisé si elle compte régulariser la situation. Une exonération intentionnelle pourrait être analysée comme constitutive d'une concussion au sens de l'article 432-10 alinéa 2 du code pénal.

Recommandation n° 11 : mettre fin à l'avantage indu constitué par l'attribution d'un logement de fonction par nécessité absolue de service au DGA ;

Le directeur général a confirmé que son futur adjoint ne se verra pas attribuer de logement, ni de véhicule de fonction.

10.3.5.3 Des avantages en nature correctement déclarés mais des arrêtés nominatifs de concession de logement à préciser

Les avantages en nature sont déclarés aux services fiscaux et aux organismes sociaux dans des formes décrites et délibérées, qui n'appellent pas de critique. Il serait utile qu'une nouvelle délibération vienne valider explicitement que les frais de carburant de tous les véhicules de fonction sont pris en charge par le crédit municipal. Pour le moment, l'attribution de cet avantage repose sur une délibération du 17 décembre 2015, rédigée de façon trop laconique.

Les arrêtés nominatifs relatifs aux logements sont incomplets : outre la localisation et le nombre de pièces, ils doivent signaler des éléments comme les charges payées par les occupants, la superficie des locaux, le nombre et la qualité des personnes présentes, les prestations accessoires comprises dans les conditions financières et les charges de la concession. Les arrêtés de concession ne permettent pas non plus de savoir si la situation familiale du directeur général et celle du DGA justifiaient, en 2020, l'attribution d'un logement de six pièces au premier et d'un logement de cinq pièces au second.

¹²² Ce code est applicable à la sphère locale publique en vertu du principe de parité entre les fonctions publiques.

Il est rappelé qu'un arrêté ministériel du 22 janvier 2013 précise le nombre de pièces et la superficie auxquels peut prétendre un agent-occupant à l'aune de sa situation familiale¹²³.

10.4 La situation des agents contractuels

10.4.1 La généralisation du RIFSEEP à tous les agents contractuels

En 2004, une part de rémunération variable, plafonnée à 15 % du salaire brut, avait été instaurée, par une délibération, pour huit types d'emplois dont celui de directeur général. Son bénéfice a progressivement été étendu à d'autres agents contractuels, sans décision du COS. Une délibération votée en 2016 est venue régulariser la situation en autorisant son attribution à tous les agents contractuels. Elle rappelle que cette part est facultative, limitée à 15 % du salaire annuel brut, et variable selon le niveau de responsabilités, d'expertise ou de sujétions. Aujourd'hui, les contrats de tous les agents contractuels de catégorie A, non éligibles au RIFSEEP, mentionnent l'existence d'une part variable individualisée.

Les agents contractuels assimilés à des administrateurs ont perçu, à partir de 2010, la PFR, puis à partir de 2018, le RIFSEEP. Ces primes se sont officiellement substituées à la part variable de 15 %. Si, seul, le premier directeur général de la période paraît avoir bénéficié d'une consolidation de sa part variable dans le salaire de base à cette occasion, tous les autres ont vu leur rémunération s'accroître au moment du passage au RIFSEEP.

La directrice des RH a annoncé qu'une délibération a été présentée au COS de décembre 2020 étendant le RIFSEEP à tous les agents contractuels.

10.4.2 La nécessité de mieux formaliser les contrats

Le précédent rapport d'observations définitives constatait l'absence de mentions obligatoires sur les contrats. La lecture aléatoire de quelques contrats confirme la persistance de lacunes, avec parfois l'absence de mention de la durée travaillée à l'article « *temps de travail et rémunération* », ou encore l'absence de mention du cadre d'emploi et de l'échelon de référence. Même si la catégorie hiérarchique est le seul critère dont l'inscription présente un caractère obligatoire, des indications sur l'échelon et le cadre d'emploi sont utiles pour déterminer le régime indemnitaire de l'agent (part variable ou RIFSEEP). Le contrat du comptable public n'a pas non plus été modifié afin de viser les textes qui lui sont applicables, comme l'avait demandé la chambre régionale des comptes dans son précédent rapport.

¹²³ une ou deux personnes occupant le logement : 3 pièces ; trois personnes : 4 pièces ; quatre à cinq personnes : 5 pièces ; six à sept personnes : 6 pièces ; au-delà : 1 pièce supplémentaire par personne à charge. La limite de superficie prévue à l'article R. 4121-3-1 du CG3P est fixée à 80 m² par bénéficiaire. Elle est augmentée de 20 m² par personne à charge du bénéficiaire au sens des articles 196, 196 A bis et 196 B du code général des impôts.

La DRH a assuré qu'un travail de mise en conformité des contrats de travail est en cours, par référence au modèle fourni par le centre de gestion qui sera dorénavant utilisé pour les prochains recrutements.

10.5 Une flotte de véhicules récente et agrandie

Hormis les deux véhicules de fonction dévolus au directeur et au DGA, la flotte comprend 21 véhicules dont six situés à Bordeaux et les autres sur les autres sites (par exemple : un à Rouen, deux à Périgueux, un en Guadeloupe...).

Onze véhicules ont été achetés récemment : un en septembre 2018 et dix en janvier 2019. Parmi les dix achats de véhicules opérés en 2019, cinq répondent à un besoin de renouvellement de matériel et cinq sont venus agrandir le parc dans le but de dynamiser les démarches commerciales.

Huit véhicules ont été achetés à l'UGAP¹²⁴ et trois auprès de concessionnaires pour accélérer les délais de livraison : un en Martinique et deux auprès de concessionnaires de l'agglomération bordelaise, dont le véhicule de fonction du nouveau DGA. Au vu de la facture d'achat du deuxième véhicule de fonction, les conditions financières étaient intéressantes pour le crédit municipal (-23 % sur le « *prix total véhicule* »).

Même si un suivi précis du kilométrage de tous les véhicules et des consommations de carburant est assuré¹²⁵, y compris des véhicules de fonction, le règlement d'utilisation en vigueur ne prévoit pas la tenue d'un carnet de bord dans les véhicules de service.

17 des véhicules de service sont nominativement affectés à une personne par le directeur général, certains contrats d'agents, notamment de catégorie A, prévoyant le remisage à domicile. Il est rappelé qu'en application des dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, il appartient à l'organe délibérant, et non au directeur général, de fixer la liste des agents pouvant bénéficier, au vu de leurs fonctions de l'attribution nominative d'un véhicule de service.

La Chambre demande à l'organisme de doter chaque véhicule de service d'un carnet de bord et de faire approuver, par le COS, la liste des agents bénéficiant de l'attribution nominative d'un véhicule.

¹²⁴ Union des groupements d'achats publics

¹²⁵ La consommation globale de carburant plus les coûts annexes (parking, péage...) se chiffraient à 35,5 K€ en 2019.

10.6 Synthèse intermédiaire

En 2019, l'effectif comprenait une centaine d'agents, soit neuf agents de moins qu'en 2014 malgré 13 créations de postes d'agents de catégorie A depuis 2016. Sur la forme, les décisions relatives aux emplois créés sont souvent imprécises.

Plusieurs irrégularités ont été relevées dans les postes d'encadrement supérieur, avec d'abord la présence potentielle de dix administrateurs territoriaux ou équivalents dans un établissement qui ne peut légalement en compter qu'un seul, le directeur général. Pour plusieurs emplois, ce cadre paraît surdimensionné, tels que les postes de directeur des ressources humaines (DRH) d'un organisme comptant à peine une centaine d'agents, de comptable public ou encore pour plusieurs fonctions très spécialisées, sans véritable responsabilité générale. Le nouveau directeur général a manifesté sa volonté de régulariser la situation. D'ores et déjà, l'emploi de directeur général adjoint, pour lequel l'organisme vient de lancer une procédure de recrutement, a été reclassé dans le cadre d'emploi des attachés, sans attribution d'avantages en nature (véhicule ou logement).

Comme l'a confirmé son prédécesseur parti en février 2021, les emplois de DGA, de secrétaire générale et de DRH ont été pourvus de façon discrétionnaire, sans procédure transparente visant à susciter et confronter des candidatures. Outre qu'aucune annonce dans des journaux ou dans des supports professionnels n'a été diffusée en amont, la formalité de déclaration de la vacance des postes auprès du centre de gestion n'a été remplie que de façon purement formelle, en laissant trop peu de jours, voire aucun délai, pour permettre à d'autres candidats que ceux pressentis de se manifester. Pour l'emploi de DGA créé en 2016, la déclaration a même été effectuée après le recrutement de la personne choisie, acté par une délibération sur proposition du directeur général. Quant à l'emploi de DRH, il a été attribué au 1^{er} novembre 2019 à une personnalité qualifiée du COS qui siégeait à la séance du 25 septembre 2019, au cours de laquelle cet emploi a été créé. L'intéressée certifie ne pas avoir pris part au vote de cette décision, ce que ne mentionne pas le procès-verbal, pas plus d'ailleurs qu'il ne détaille la répartition des votes. Au cours de la même séance et avant le vote, le directeur général avait annoncé qu'elle allait être recrutée sur ces fonctions. Tous ces postes ont, de surcroît, été confiés à des agents contractuels, ce qui est irrégulier. Dans le cas par exemple de l'emploi de DRH, rien dans l'exposé des fonctions, ni dans les qualités attendues ne justifiait le recrutement direct d'un agent contractuel. Des mesures ont été prises, depuis l'été 2020, afin de rendre les opérations de recrutement plus transparentes.

Les rémunérations des principaux cadres se caractérisent par des montants élevés au regard des pratiques du secteur public, voire très élevés s'agissant de celles des directeurs généraux et de leurs adjoints. Grâce à l'adoption dès 2016 d'un cadre souple en matière de RIFSEEP¹²⁶, les deux directeurs généraux et les deux DGA ont pu percevoir des montants de primes affleurant les plafonds nationaux en vigueur pour l'ensemble des corps d'administrateurs des fonctions publiques, soit 58 800 € au total. En réponse aux observations provisoires, les deux anciens directeurs généraux ont invoqué la dimension bancaire des activités d'une caisse de crédit municipal pour justifier cette situation.

¹²⁶ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

Sans mésestimer le niveau de responsabilité et d'expertise attendues des dirigeants d'un établissement de crédit, la reconduction de leurs primes d'une année sur l'autre interroge au sein d'un organisme public d'une taille somme toute modeste à l'échelle nationale.

Certaines rémunérations ont connu des évolutions particulièrement rapides. Après à peine une année de présence, et en dehors de toute clause contractuelle imposant une révision des conditions financières, la rémunération brute annuelle du DGA nommé en juillet 2016 a ainsi été revalorisée de 43,5 %, au moyen d'un simple avenant, sans information du COS. Après d'autres augmentations, son salaire brut moyen mensuel était, au bout de trois ans, supérieur de 64 % à celui de l'année de son arrivée, en 2016 (10 103 € contre 6 145 €). Comme celui du DGA, le salaire de la secrétaire générale, arrivée au même moment que lui, a été reconsidéré substantiellement, avec une hausse de 43 % entre 2016 et 2019. La chambre régionale des comptes s'étonne de tels niveaux de progression, en particulier de la réévaluation de 43 % du salaire du DGA, un an à peine après son arrivée. Cette dernière décision s'apparente davantage à une libéralité qu'à une réelle gratification professionnelle.

Un nouveau directeur général a été nommé par le maire de Bordeaux le 26 février 2021 après avis du COS, à compter du 1^{er} mars 2021. L'agent occupait, depuis le 1^{er} novembre 2019, les fonctions de DGA. Les conditions salariales qui lui ont été accordées, à son arrivée, étaient particulièrement favorables, reflétant les attentes de l'organisme à son endroit. Assimilables à celles d'un emploi fonctionnel, elles étaient supérieures en terme indiciaire, à celles stipulées dans son contrat précédent, lorsqu'il exerçait le mandat de directeur général de la caisse de crédit municipal de Marseille. Elles étaient, en outre, partiellement irrégulières, aucun texte n'autorisant la CCMB à lui attribuer de droit un logement de fonction par nécessité absolue de service. Sa nomination aux fonctions de directeur général au 1^{er} mars 2021 a interrompu l'irrégularité mais uniquement à compter de cette date : elle n'a aucun effet sur le caractère irrégulier de l'attribution du logement entre le 1^{er} novembre 2019 et le 1^{er} mars 2021.

Au cours de la période, le RIFSEEP a été généralisé aux fonctionnaires présents, tous par ailleurs bénéficiaires d'une NBI¹²⁷, et aux contractuels placés dans le cadre d'emploi des administrateurs territoriaux, en ne retenant qu'un seul groupe de fonctions. Ce dernier choix, guidé par un souci de simplicité et par la volonté de disposer, pour tous les agents, de la plus grande marge de manœuvre possible dans l'attribution des rémunérations accessoires, est irrégulier. La DRH a annoncé qu'une délibération a été présentée au COS de décembre 2020 étendant le RIFSEEP à tous les contractuels.

¹²⁷ Nouvelle bonification indiciaire

11 LA FIABILITE DES COMPTES

11.1 L'obligation pour les caisses de crédit municipal de produire deux comptes

Les caisses de crédit municipal arrêtent annuellement leurs comptes sous deux formes :

- en tant qu'établissement public, elles confectionnent un compte financier respectant la comptabilité publique. Présenté selon le plan comptable précisé dans la lettre CP/D3 n° 206 CM du 25 août 1980, celui-ci doit être approuvé par le COS ;
- en tant qu'établissement de crédit, elles produisent le même compte de résultat et le même bilan que tous les établissements de crédit, par application des dispositions du règlement n° 2014-077 de l'Autorité des normes comptables. En vertu d'une autre obligation légale commune à tous les établissements de crédit (article L. 511-38 du CMF), un commissaire aux comptes assure la certification des comptes de la CCMB.

Les caisses de crédit municipal se plaignent de façon récurrente des contraintes liées à cette double présentation, les deux comptabilités n'obéissant pas à la même finalité : tandis que la comptabilité publique a pour principal objectif d'assurer et de vérifier le respect des autorisations budgétaires, la comptabilité bancaire poursuit des objectifs prudentiels et économiques. Cette dernière vise, en particulier, à établir le « *vrai* » niveau des fonds propres, prérequis indispensable pour déterminer la plupart des ratios prudentiels, connaître la valeur réelle des actifs et des passifs, le niveau de marge ou encore le coût du risque de crédit.

Conformément à une recommandation formulée dans un rapport du 14 avril 2016 du conseil de normalisation des comptes publics, validée par le Ministère de l'Intérieur et par le ministère de l'Economie et des Finances, une disposition a été introduite dans la loi de finances pour 2020 pour soumettre le cadre budgétaire et comptable des caisses de crédit municipal aux seuls principes comptables applicables aux établissements de crédit. Mais elle a été censurée par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019, au motif qu'elle était constitutive d'un cavalier budgétaire¹²⁸. Il est vraisemblable que cette mesure de simplification soit inscrite prochainement dans un autre projet de loi. En attendant son adoption, les caisses de crédit municipal demeurent tenues de produire deux comptes annuels, dont un compte financier établi en appliquant les principes et les règles de la comptabilité publique.

¹²⁸ En finances publiques françaises, un cavalier budgétaire est une disposition législative qui n'a pas sa place dans le cadre d'une loi de finances.

11.2 Le rôle de l'agent comptable

11.2.1 Des fonctions d'agent comptable et d'ordonnateur mieux séparées en fin de période

Selon le statut des agents comptables des caisses de crédit municipal précisé dans le décret n° 57-438 du 28 mars 1957, le comptable public d'une caisse « *dénommé agent comptable, chef de la comptabilité générale* » est soumis à toutes les dispositions législatives et réglementaires régissant les comptables publics (article 1^{er}). Incompatibles avec toutes les fonctions interdites aux comptables publics par les lois et règlements en vigueur, ses missions sont également non cumulables avec tout autre poste dans l'établissement, à l'exception des fonctions de garde-magasin (article 21), sous réserve d'une décision du directeur prise sur avis conforme du COS.

Intégré aux effectifs de l'établissement, l'agent comptable de la CCMB en était aussi le directeur financier. A ce titre, il a toujours exercé un certain nombre de missions relevant de l'ordonnateur, son CDI mentionnant par exemple son rôle dans l'élaboration de la politique financière « *dans un souci permanent de rigueur et de rentabilité* ». L'audit d'un cabinet privé, mené en octobre 2019, a confirmé que lui et son équipe restaient acteurs, d'une part de la préparation et du suivi budgétaire, et d'autre part, du circuit d'ordonnancement.

Une situation similaire avait été observée lors du précédent contrôle, ce qui avait conduit la chambre régionale des comptes à demander à l'organisme de prendre les mesures nécessaires pour assurer le respect du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable. Manifestement, cette recommandation n'avait pas été suivie d'effet jusqu'en 2020.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur et le comptable ont signalé que l'agent comptable vient d'être déchargé de tâches relevant du champ d'intervention de l'ordonnateur, en particulier dans la préparation et le suivi budgétaire, ainsi qu'en matière d'ordonnancement : ses services n'ont plus accès au logiciel de mandatement.

Le respect du principe de séparation des rôles de l'ordonnateur et du comptable paraît compatible avec la nature atypique des activités de l'organisme. L'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des établissements de crédit, valant transposition de la directive 2013/36/UE et remplaçant le règlement n° 97-02 du 21 février 1997, prévoit, en effet, dans son article 14 que « *l'organisation [...] est conçue de manière à assurer une stricte indépendance entre, d'une part, les unités chargées de l'engagement des opérations et, d'autre part, les unités chargées de leur validation, notamment comptable, de leur règlement ainsi que du suivi des diligences liées aux missions de la fonction de gestion des risques. Cette indépendance est assurée par un rattachement hiérarchique différent de ces unités jusqu'à un niveau suffisamment élevé ou par une organisation qui garantit une séparation claire des fonctions [...]* ».

11.2.2 La nécessité de fluidifier le passage de la comptabilité publique vers la comptabilité bancaire

Le comptable public se trouve aussi chargé d'établir les états réglementaires bancaires. En pratique, ces états sont alimentés à partir de la comptabilité générale qui est tenue selon les règles de la comptabilité publique. Effectué au moyen d'une table de concordance développée sur un tableur, le passage vers la comptabilité bancaire est, de fait, complexe, réclamant de nombreux retraitements manuels, par exemple sur les amortissements ou sur les provisions sur créances douteuses. Il est indispensable de garantir parfaitement la fiabilité des états réglementaires bancaires en réduisant, au strict minimum, les processus manuels de retraitement comptable.

11.3 Des lacunes dans le respect de principes budgétaires élémentaires

11.3.1 Le vote systématique d'une décision budgétaire en n+1 en violation du principe de l'annualité budgétaire

Dans son dernier rapport d'observations définitives, la chambre régionale des comptes relevait une régularisation systématique des dépassements de crédits en section d'exploitation par une décision modificative (DM) après la clôture de l'exercice. Cette DM intervenait au-delà du délai réglementaire des 21 jours suivant la fin de l'exercice, et ne concernait pas uniquement des opérations d'ordre. La CCMB, en réponse, avait déclaré « *essayer de construire son budget afin de réduire la probabilité de décision modificative de fin d'année et ainsi pouvoir respecter la date de fin janvier sur la forme* ».

Cet essai n'a pas été concluant puisque chaque année une DM continue à être votée en mars ou en avril afin d'ajouter des crédits complémentaires, en violation de l'article L. 1612-11 du CGCT. **Ni le CMF, ni la nomenclature comptable du 25 août 1980 des caisses de crédit municipal n'autorisent à déroger au principe de l'annualité budgétaire.**

11.3.2 L'absence de comptabilité d'engagement

L'organisme ne disposait pas d'une comptabilité d'engagement en 2020, dont le déploiement présente un caractère obligatoire par application des dispositions relatives de l'article L. 2342-2 du CGCT : « *Le maire¹²⁹ tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales* ».

¹²⁹ Le directeur général d'un établissement public communal, en tant qu'ordonnateur, joue le rôle qu'assigne l'article L. 2342-2 au maire.

En pratique, cet outil sert à assurer le respect des autorisations budgétaires données par l'organe délibérant et éviter les dépassements de crédits.

En fin d'instruction, le comptable a assuré qu'une comptabilité d'engagement a été mise en place au 1^{er} janvier 2021. La chambre régionale des comptes, qui en prend acte, signale qu'elle devra permettre de ne plus constater d'insuffisances de crédits en fin d'exercice, nécessitant le vote d'une DM l'année suivante.

11.4 Des annexes budgétaires et comptables peu nombreuses et lacunaires

Le précédent rapport critiquait l'absence de nombreuses annexes budgétaires à l'appui du compte financier ou du budget annuel ou, lorsqu'elles étaient présentes, leur caractère incomplet (par exemple l'état du personnel). Le présent contrôle n'a pas mis en évidence de progrès : beaucoup trop d'états demeurent vierges de toute information. Peuvent être cités, à titre d'exemple, l'état du personnel, l'état des dépenses engagées non mandatées, la liste des restes à réaliser, ou encore la liste des concours et subventions supérieurs à 23 000 €. Le comptable a justifié l'absence de l'état des dépenses engagées non mandatées et de la liste des restes à réaliser par le défaut de comptabilité d'engagement.

En fin de contrôle, l'agent comptable a fait savoir qu'un travail d'analyse du livre auxiliaire des capitaux et des immobilisations va être mené, à la lumière de l'instruction du 25 août 1980 relative à la comptabilité des caisses de crédit municipal, afin de remplir les annexes. Comme il le signale, le compte financier 2020 a été complété d'un état du personnel.

Recommandation n° 12 : respecter le cadre budgétaire et comptable des établissements publics administratifs, en votant les décisions modificatives dans les délais légaux, en créant une comptabilité d'engagement, et en complétant le compte financier de toutes les annexes prévues ;

11.5 Les régies

11.5.1 L'absence de régie mixte pour l'agence de Bordeaux

L'organisme dispose de onze régies mixtes¹³⁰ pour assurer la gestion des produits et des dépenses des activités bancaires, dont les prêts sur gages, ainsi que régler les menues dépenses (150 €) : une dans chaque agence, sauf à Bordeaux au motif de la présence de l'agent comptable sur place.

¹³⁰ Voir tableau en annexe 3.

Les fonctions de régisseur titulaire sont confiées aux responsables d'agence, et celles de mandataires suppléants à des chargés de clientèle. Certains de ces agents¹³¹ ont, en plus, reçu une délégation de pouvoirs du comptable pour accéder à la salle des coffres, les ouvrir et effectuer les opérations de caisse (retraits et dépôts) dans le cadre de l'activité de prêt sur gage, de dépôt à vue ou de placements. La même délégation a été donnée au chef de l'agence de Bordeaux et à ses chargés de clientèle, placés sous la responsabilité du directeur du développement commercial et non de l'agent comptable.

Alors que pour les premiers, cette délégation paraît superfétatoire, du fait de leur qualité de régisseur ou de mandataire, elle paraît illégale pour les seconds car elle les autorise notamment à manier des fonds, et donc à empiéter dans des domaines réservés à l'agent comptable.

Il est rappelé qu'une responsabilité personnelle et pécuniaire est attachée aux fonctions de régisseur¹³², seul cadre possible permettant à un agent placé normalement sous l'autorité de l'ordonnateur d'effectuer des opérations relevant du comptable public : cet agent agit alors pour le compte et sous l'autorité du comptable public.

11.5.2 Un fonctionnement perfectible

11.5.2.1 Des arrêtés à revoir

Les arrêtés de création et de nomination méritent d'être réactualisés et précisés :

- il convient de faire référence dans les arrêtés de création au décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et au décret n° 2008-227 du 5 mars 2008 à propos de la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs, et non plus aux décrets n° 62-1587 du 29 décembre 1962 et n° 66-850 du 15 novembre 1966. Il est également indispensable d'y préciser que le régisseur est tenu de verser le montant de l'encaisse dès que celle-ci atteint le maximum fixé dans l'arrêté de création ;
- trois mentions importantes ne figurent pas sur les arrêtés de nomination des régisseurs : l'obligation faite au régisseur d'appliquer les dispositions de l'instruction interministérielle n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006, la date de l'avis rendu par le comptable, ainsi que les références du précédent arrêté abrogé en cas de nomination d'un nouveau régisseur ou mandataire suppléant.

¹³¹ par exemple le régisseur titulaire à l'agence de Belfort, ou le mandataire suppléant à Besançon

¹³² En application de l'article R. 1617-4 du CGCT, « *Le régisseur chargé pour le compte d'un comptable public d'opérations d'encaissement et de paiement est personnellement et pécuniairement responsable de la garde et de la conservation des fonds et valeurs qu'il recueille ou qui lui sont avancés par le comptable public, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation de pièces justificatives ainsi que de la tenue de la comptabilité des opérations* ».

11.5.2.2 Des contrôles sur place à compléter et à organiser plus fréquemment

Deux catégories de contrôles formalisés ont été transmis à la Chambre : ceux effectués au nom de l'ordonnateur par le directeur du développement commercial et par le contrôleur interne, et ceux réalisés au nom du comptable public. De façon globale, les premiers sont axés sur le respect de la conformité (sécurité, activités bancaires et financières, activité de prêt sur gage, risques opérationnels), à la différence des seconds portant quasi-exclusivement sur le contrôle matériel de la caisse, du coffre et des chèquiers.

Le nombre de contrôles sur pièces et sur place, tant de l'ordonnateur que du comptable, est faible : il est inférieur à la dizaine en excluant les contrôles réalisés par le régisseur et présentés à tort en réponse comme des contrôles du comptable. Ils sont aussi incomplets en ne procédant pas systématiquement à toutes les vérifications décrites au deuxième paragraphe du chapitre 3 du titre 6 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A- B6 M du 21 avril 2006.

Deux contrôles sur place ont été engagés consécutivement à des incidents graves. Le premier fait suite à un manquant en caisse de 46 530 €, constaté à l'agence de Bourges en octobre 2017, et imputable à un vol d'espèces commis notamment par le mandataire suppléant. Il a été suivi d'un dépôt d'une plainte pour vol et le renvoi de trois agents. Le deuxième a été motivé, en novembre 2017, par la découverte d'une fraude à l'agence de Dijon sous la forme de la production d'un faux document par un personnel de l'agence utilisé pour son compte propre. Sanctionnée d'un renvoi et d'un dépôt de plainte, cette infraction présumée n'aurait pas entraîné de manquant en caisse. Pour autant, dans l'attente de suites judiciaires éventuelles, le comptable n'a pas donné de certificat de libération définitive des garanties au régisseur.

Ces évènements ont révélé l'absence de maîtrise par les régisseurs titulaires de leurs obligations, entre autres par manque de formation.

Les PV de contrôle font état d'autres anomalies dont : un solde de caisse différent du solde comptable¹³³, des contrôles irréguliers du coffre, une absence de contrôle de deuxième niveau, des encaisses supérieures aux besoins, des locaux surdimensionnés, le placement du coffre dans une pièce non sécurisée, des gages sans contrat ni bulletin de prise, des gages absents pourtant répertoriés, des différences de poids sur des objets, ou encore la présence parfois d'un seul agent dans une agence.

Toujours en matière d'opérations de contrôle, l'installation d'un nouveau régisseur doit être précédée d'une vérification complète de la régie par le comptable assignataire, et accompagnée de la remise de tous les documents de la régie par le régisseur sortant, ce qui n'est jamais le cas¹³⁴.

¹³³ Un déficit de 4 406,17 € a été relevé à l'agence de Dijon lors du contrôle de caisse au 31 décembre 2014. Il a été enregistré en déficit de caisse, d'après le PV.

¹³⁴ Article R. 1617-5-2 III du CGCT Titre 1- chapitre 5 – partie 3 de l'instruction n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006

11.5.3 L'obligation de se conformer aux dispositions réglementaires en cas de découverte d'un manquant

L'organisme n'a pas cherché à engager la responsabilité personnelle et pécuniaire du régisseur après le détournement découvert à l'agence de Bourges. Pour justifier le non recours à la procédure décrite au titre 8 de l'instruction codificatrice n° 06-031-A- B6 M du 21 avril 2006, il a invoqué la complexité de la situation avec un régisseur responsable de deux agences. **La chambre régionale des comptes rappelle qu'en cas de découverte d'un manquant dans une régie imputable à un mandataire, l'agent comptable n'a pas d'autre solution pour dégager sa responsabilité personnelle et pécuniaire que de demander à l'ordonnateur d'émettre un ordre de versement à l'encontre du régisseur titulaire, responsable de ses actes et de ceux de ses mandataires.** Comme l'indique l'instruction de 2006¹³⁵, « *tout déficit constaté dans une régie qui n'aurait pas fait l'objet d'une mise en cause du régisseur est susceptible d'entraîner la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable assignataire par le juge des comptes.* »

Après émission de cet ordre de versement suivi éventuellement d'un arrêté de débet, le régisseur peut demander au ministre chargé du budget une remise gracieuse totale ou partielle que le ministre accorde ou pas, au vu de l'avis de l'organe délibérant et de l'ordonnateur de l'établissement. Une fois la somme définitivement mise à sa charge connue, il peut faire appel à son assurance pour rembourser l'établissement lésé. Dans cette affaire, la caisse a obtenu, le 7 mars 2018, le remboursement intégral de la somme détournée diminuée d'une franchise de 200 €, par une autre voie, en sollicitant son assurance « *globale banque* ».

Recommandation n° 13 : pour les régies : créer une régie mixte au sein de l'agence de Bordeaux ayant un champ d'activité comparable aux régies présentes dans les autres agences ; intensifier les efforts de formation de tous les agents concernés ; et diligenter plus fréquemment des contrôles sur pièces et sur place ;

En réponse à la communication administrative qui lui a été adressée, le comptable a annoncé les mesures suivantes : la constitution, en 2021, d'une régie d'avances et de recettes au sein de l'agence de Bordeaux ; la mise en place d'un programme de formations pour les régisseurs en 2021 et 2022 ; une actualisation rapide des arrêtés et des actes administratifs afférents aux différentes régies ; et un renforcement de ses contrôles sur place. La chambre régionale des comptes rappelle à l'ordonnateur qu'il lui appartiendra aussi, indépendamment du comptable, de diligenter ses propres vérifications sur pièces et sur place, en vue, entre autres, de s'assurer de la qualité des comptes et de la véracité des flux de caisse.

¹³⁵ paragraphe 3 du chapitre 1 du titre 8

11.6 La détection et le traitement des impayés

11.6.1 Le cadre général

Les méthodes de déclassement et de provisionnement appliquées par la CCMB sont habituelles.

La CCMB classe en créances douteuses, l'ensemble des encours échus et non échus dus par les débiteurs dont un engagement au moins présente un « *risque de crédit avéré* », sans tenir compte de l'existence d'une garantie ou d'une caution. Le déclassement en encours douteux est systématique en cas d'impayé de plus de trois mois ou de trois impayés.

Présentes au sein de l'encours douteux, les créances douteuses compromises sont celles pour lesquelles aucun reclassement en encours sain n'est prévisible : elles regroupent en particulier les créances déchues de leur terme et les créances douteuses depuis plus d'un an. Les opérations de déclassement sur les prêts personnels ou sur les remboursements de découverts bancaires sont effectuées automatiquement par le système d'information comptable. Les créances douteuses peuvent être réinscrites en encours sain quand les règlements reprennent de façon régulière, et lorsque la contrepartie ne présente plus de risque de défaillance.

En accompagnement des opérations de déclassement, des provisions sont constituées selon des approches différentes en fonction des activités.

11.6.2 Le provisionnement des prêts personnels et des prêts patrimoniaux

11.6.2.1 Des règles de calcul combinant une approche globale et une approche individualisée

Une provision globale est d'abord calculée pour tous les prêts bancaires, y compris les prêts patrimoniaux. Déterminée par catégorie d'encours, en distinguant les clients faisant l'objet ou non d'une procédure de surendettement, elle additionne trois provisions :

- une première provision pour l'encours sain, obtenue en multipliant l'encours par un taux de déclassement en douteux puis par un taux de perte, ces deux taux étant calculés sur la base de données historiques ;
- une deuxième pour l'encours douteux, résultant du produit de l'encours par un taux de déclassement en contentieux puis par un taux de perte ;
- Une troisième pour l'encours contentieux égale à l'encours multiplié par un taux de perte.

Tableau n° 19 : Taux de déclassement, taux de perte probable et taux de provisionnement

Taux de déclassement	2015	2016	2017	2018	2019
Encours sain vers contentieux hors surendettés	0.56%	0.56%	1,22%	1,88%	2,53%
Encours sain vers contentieux surendettés	1.54%	1.59%	0.89%	0.69%	0.77%
Encours douteux vers contentieux hors surendettés	7.79%	7.58%	13.07%	16.62%	24.12%
Encours douteux vers contentieux surendettés	4.57%	5.36%	4.44%	4.70%	11,54%

Taux de perte probable (en %)

	2016	2017	2018
Contentieux hors surendettés	78,28	75,61	72,70
Contentieux surendettés	76,54	75,02	78,74

Taux de provisionnement

	2016	2017	2018
Hors surendettés	0,44	0,92	1,36
Surendettés	1,18	0,67	0,54

Source : CCMB

Source : ACPR

Des provisionnements individualisés, généralement à hauteur de 100 %, viennent compléter les provisions forfaitaires : progressivement pour les dossiers contentieux n'ayant enregistré aucun recouvrement depuis plus de deux ans (1 M€ en 2018 et 0,419 M€ en 2019) ; et intégralement pour le stock de créances de 1,9 M€ cédé en 2019 pour 90 000 €, à une entreprise spécialisée dans le rachat et le recouvrement de créances impayées.

11.6.2.2 Des méthodes perfectibles

Des incohérences dans les méthodes de calcul des provisions forfaitaires viennent, selon les cas, minorer ou majorer les taux du provisionnement global et empêchent de vérifier l'exactitude des calculs. Peuvent être cités à titre d'illustration : l'utilisation de bases périodiques glissantes différentes pour le taux de déclassement des créances en contentieux et pour le taux de perte (trisannuelle pour le premier taux et décennale pour le second) ; des écarts entre les données sur les encours utilisées pour le provisionnement et celles disponibles dans le fichier mensuel « *crédits* » ; ou encore, jusqu'en 2019, l'absence dans la base de données utilisée, des dossiers de l'ancien crédit municipal de Dijon dont les taux de douteux et de contentieux se placent parmi les plus élevés¹³⁶.

¹³⁶ Une mise à jour de la requête utilisée pour les calculs aurait permis d'intégrer, en 2020 les dossiers du crédit municipal de Dijon.

11.6.2.3 Des taux globaux de provisionnement en forte baisse à partir de 2019 après le déclassement en encours douteux de prêts patrimoniaux

Les données comptables mettent en exergue un recul brutal des taux de provisionnement, en 2019 par rapport à 2018, tant de l'encours total (-7 %) que de l'encours contentieux (-18 %).

Tableau n° 20 : Situation du provisionnement des prêts personnels

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2014/2019
Encours sain (a)	116,92 M€	112,33 M€	111,21 M€	118,46 M€	125,46 M€	104,96 M€	-10%
Provisions forfaitaires encours sain	3,00 M€	2,50 M€	2,58 M€	2,82 M€	2,76 M€	2,68 M€	-11%
Différés cartes bancaires (b)	0,22 M€	0,30 M€	0,34 M€	0,31 M€	0,29 M€	0,32 M€	47%
Encours douteux y compris encours contentieux (c)	21,21 M€	19,15 M€	17,25 M€	17,64 M€	18,01 M€	27,62 M€	30%
Provisions sur encours douteux et contentieux (d)	12,66 M€	12,79 M€	12,21 M€	11,43 M€	11,32 M€	9,47 M€	-25%
<i>dont provisions forfaitaires sur encours douteux (i)</i>	2,41 M€	1,67 M€	1,40 M€	0,85 M€	0,80 M€	0,82 M€	-66%
<i>dont provisions encours contentieux (ii)</i>	10,25 M€	11,13 M€	10,82 M€	10,58 M€	10,52 M€	8,65 M€	-16%
Total encours "assaini"(a+b+c-d)	125,68 M€	118,99 M€	116,58 M€	124,98 M€	132,43 M€	123,43 M€	-2%
Encours contentieux (e)	13,61 M€	13,71 M€	13,38 M€	13,26 M€	13,14 M€	13,14 M€	-3%
Taux de provisionnement de l'encours contentieux (ii/e)	75%	81%	81%	80%	80%	66%	-13%
Total des provisions	15,66 M€	15,29 M€	14,79 M€	14,25 M€	14,08 M€	12,15 M€	-22%
Taux de provisionnement de l'encours total	11%	12%	12%	10%	10%	9%	-19%

Source : rapports du commissaire aux comptes (CAC)

Ce phénomène tient au déclassement, en créances douteuses, à la demande de l'ACPR, de 14 prêts patrimoniaux pour un montant de 13 M€ sans accroissement corollaire des provisions : à fin 2019, aucun d'eux n'était classé en encours contentieux dans la mesure où ils ne connaissaient pas encore d'incidents de paiements.

Les taux globaux de provisionnement devraient s'accroître sensiblement en 2020, avec le passage de nouvelles provisions couvrant les risques de pertes sur les prêts patrimoniaux.

11.6.2.4 L'importance des provisions passées en 2020 au titre des prêts patrimoniaux

La probabilité d'enregistrer des impayés sur les prêts patrimoniaux, dont le capital de presque tous, est remboursable in fine, est telle que le risque peut être considéré comme avéré au sens du règlement modifié n° 2002-03 du Comité de la réglementation bancaire du 12 décembre 2002. Ce constat avait conduit à recommander, dans le rapport d'observations provisoires, d'entamer le cycle de provisionnement du capital dès 2020, des prêts SACEM non garantis par l'apport d'un bien immobilier, ainsi que des autres prêts patrimoniaux en cas d'incertitudes juridiques ou financières entourant les garanties apportées.

Recommandation n° 14 : constituer des provisions pour impayés, sur les prêts SACEM non garantis par l'apport d'un bien immobilier, ainsi que pour les autres prêts patrimoniaux en cas d'incertitudes juridiques ou financières entourant les biens apportés en garantie ;

Cette recommandation a recueilli l'accord de l'établissement avec le provisionnement d'une somme de 2,17 M€ en 2020 pour les prêts patrimoniaux, dont 1,474 M€ pour les trois prêts SACEM couvrant les intérêts restant à percevoir. Le total des provisions constituées sur les prêts SACEM (1,77 M€¹³⁷) représentait 31 % de l'encours correspondant (5,77 M€) à fin 2020. Au cours de son audition, le directeur général a fait part de son intention de provisionner à brève échéance le capital des trois prêts SACEM, dont deux ont commencé à enregistrer des défauts de paiement, et de trois prêts patrimoniaux (PPX1, PPX2 et PPX7¹³⁸).

11.6.3 Les prêts sur gages dont les PSG HV : des provisions sensiblement augmentées dans les comptes de 2020

Pour calculer le montant de la provision, la caisse calcule un taux moyen de déficit sur les ventes de gages des trois dernières années avec un an de décalage, puis l'applique à l'encours de PSG. Les intérêts impayés sont provisionnés à 100 % de même que les dossiers frappés d'une interdiction judiciaire. Jusqu'à présent, la provision globale annuelle n'avait jamais dépassé 750 000 €.

Tableau n° 21 : Situation des créances de prêts sur gages

en M €	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019
Encours sain (a)	16,99	17,56	17,95	20,76	23,64	20,92
Encours douteux (b)	2,46	1,17	1,42	1,56	1,79	3,93
Provisions (c)	0,72	0,58	0,57	0,44	0,50	0,73
Total net (a+b-c)	18,73	18,15	18,79	21,87	24,94	24,12

Source : rapports du CAC

Les déboires subis dans le dossier de Mme Y ont contraint à constater, pour la première fois dans les comptes 2020, des provisions spécifiques sur les PSG HV, pour une somme égale au capital restant dû (514 000 € à ce jour). Il appartiendra à l'organisme d'en constituer d'autres dans le dossier de M. X si celui-ci ne rembourse pas très vite la totalité de ses dettes, et si les recettes attendues de la vente programmée se révèlent inférieures au montant de la créance¹³⁹.

¹³⁷ Cf. 8.3.6.2. Ce montant est obtenu en ajoutant à la nouvelle provision de 1,474 M€ celle de 0,296 M€ enregistrée en 2019 au titre du coût de portage des prêts SACEM.

¹³⁸ § 8.3.6.3

¹³⁹ § 8.2.1.2. Les intérêts de retard ont aussi été provisionnés (64 000 € environ).

11.6.4 L'effet significatif des nouvelles activités, dont les prêts patrimoniaux, sur le montant des provisions en 2019 et en 2020¹⁴⁰

En 2019, deux provisions ont été constituées pour anticiper les conséquences financières des prêts patrimoniaux : la première au titre du coût de portage des prêts SACEM (0,29 M€) et la seconde pour le risque de requalification de taux (0,39 M€). En rajoutant la provision constatée en prévision d'une sanction financière de l'ACPR (0,25 M€), les provisions exceptionnelles liées aux nouvelles activités, imputées dans la rubrique des provisions pour risques et charges, atteignaient près de 1 M€ en 2019 (0,93 M€). Couplé au renchérissement du coût du risque imputable en partie à l'admission en non-valeur de créances contentieuses non provisionnées, cet effort exceptionnel explique la faiblesse du résultat annuel (34 000 €). Contrairement aux années précédentes, la caisse a été privée de la possibilité de procéder à des versements au profit d'organismes d'aide sociale, traditionnellement le centre communal d'action sociale de Bordeaux (CCAS).

En 2020, en incluant le provisionnement du PSG HV de Mme Y (514 000 €), le total des provisions sur les activités nouvelles s'est élevé à 2,68 M€. Un effort encore plus important est attendu en 2021¹⁴¹.

11.7 Des décisions d'admission en non-valeur (ANV) à soumettre au COS

D'après les délibérations, les créances irrécouvrables sont admises en non-valeur en raison du rétablissement personnel, du décès du client, de l'insolvabilité du client ou de ses héritiers. Au cours de la période, 81 % du montant total pris en charge a été provisionné.

Tableau n° 22 : Créances provenant des prêts personnels et des dépôts à vue admises en non-valeurs

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Non-valeurs couvertes par provisions /compte 874600000	290 889	168 038	168 106	352 387	746 177	2 548 428	4 274 025
Non-valeurs non couvertes par provisions/compte 874610000	88 595	58 773	72 200	65 108	272 770	455 803	1 013 248
Total	379 484	226 810	240 306	417 495	1 018 947	3 004 231	5 287 273
Délibérations: Non-valeurs couvertes par provisions	290 889	168 038	168 106	177 818	100 543	178 505	1 083 899
Non-valeurs non couvertes par provisions	88 595	58 773	72 200	15 551	8 861	59 475	303 454
Total	379 484	226 810	240 306	193 369	109 403	237 980	1 387 353
Différences:	-	-	-	224 126	909 544	2 766 251	3 899 920

Sources : les comptes financiers et les délibérations

Des écarts ont été constatés systématiquement entre les ANV comptabilisées et celles décidées par délibérations. Pendant l'instruction, le comptable public les avait expliqués par la procédure adoptée le 27 juin 2017 : celle-ci donnait le pouvoir au directeur général de prononcer l'admission en non-valeur des prêts d'un montant de moins de 1 500 € et de ceux bénéficiant d'un effacement après procédure de surendettement.

¹⁴⁰ § 8.3.5

¹⁴¹ § 8.3.6.3

Il impute l'aggravation observée en 2019 à la cession, en 2019, d'un stock de créances (1,9 M€) à une entreprise spécialisée dans le rachat et le recouvrement de créances impayées, sans délibération entérinant une ANV.

En réponse à une communication administrative du Procureur financier, le comptable a fait part de l'abrogation de la procédure mise en place le 27 juin 2017 par une délibération récente : toutes les demandes d'admission en non-valeur sont maintenant présentées au COS en précisant, pour chaque créance, le montant admis. Ce changement est intervenu après le rappel, dans le rapport d'observations provisoires, des termes de l'instruction codificatrice n° 11022-M0 du 16 décembre 2011 sur le recouvrement des recettes de collectivités territoriales et des établissements publics locaux (titre 8 - chapitre 3). Ce texte impose d'appuyer les projets de décisions soumis au COS d'un état complet des restes à recouvrer, du détail précis des demandes d'admission en non-valeur et de leur justification.

11.8 Synthèse intermédiaire

Les caisses de crédit municipal sont toujours tenues de produire deux comptes annuels : l'un sous le format spécifique à tous les établissements de crédit et l'autre au moyen d'un compte financier conforme aux principes et aux règles de la comptabilité publique.

Plusieurs règles élémentaires des finances publiques sont longtemps restées ignorées avec le vote de décisions budgétaires après la clôture de délais légaux, le défaut d'une comptabilité d'engagement, ou encore l'exercice par l'agent comptable de missions relevant de l'ordonnateur. En réponse aux observations provisoires, des éléments ont été apportés tendant à montrer que ces anomalies sont en voie d'être corrigées.

Jusqu'en 2021, chaque agence disposait d'une régie d'avances et de recettes (régie mixte) pour assurer la gestion des produits et des dépenses des activités bancaires, sauf celle de Bordeaux, en raison de la présence physique de l'agent comptable. Dans cette agence, la manipulation de fonds par les agents de l'ordonnateur a été justifiée par des délégations de pouvoirs du comptable. Cette organisation ne permet pas de garantir le respect du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable, la régie étant le seul cadre permettant à un agent placé normalement sous l'autorité de l'ordonnateur, d'effectuer des opérations pour le compte du comptable public. Trop peu fréquents, les contrôles sur pièces et sur place des régies sont restés jusqu'à présent incomplets. En fin d'instruction, le comptable a annoncé la constitution prochaine d'une régie d'avances et de recettes au sein de l'agence de Bordeaux, la mise en place d'un programme de formations pour les régisseurs en 2021 et 2022, ainsi qu'un renforcement de ses contrôles sur place.

La CCMB n'a pas cherché à engager la responsabilité personnelle et pécuniaire du régisseur après le détournement découvert à l'agence de Bourges (46 530 €), commis par un mandataire. Pour justifier sa décision, elle a invoqué la complexité de la situation avec un régisseur responsable de deux agences. La chambre régionale des comptes rappelle qu'en cas de découverte d'un manquant dans une régie imputable à un mandataire, l'agent comptable n'a pas d'autre solution, pour dégager sa responsabilité personnelle et pécuniaire, que de demander à l'ordonnateur d'émettre un ordre de versement à l'encontre du régisseur titulaire, responsable de ses actes et de ceux de ses mandataires. Dans cette affaire, la caisse a obtenu, le 7 mars 2018, le remboursement quasi-intégral de la somme détournée, en sollicitant son assurance « *globale banque* ».

Les méthodes de déclassement et de provisionnement appliquées par la CCMB sont habituelles. Des incohérences dans les méthodes de calcul des provisions forfaitaires viennent, selon les cas, minorer ou majorer les taux de provisionnement et ne permettent pas de s'assurer de l'exactitude des calculs. L'organisme estime que le risque global de pertes a toujours été correctement couvert, avec un taux de provisionnement supérieur à 80 % de l'encours douteux et contentieux jusqu'en 2018. Les taux de provisionnement ont subi un recul brutal en 2019 par rapport à 2018, tant de l'encours total (-7 %) que de l'encours contentieux (-18 %). Ce phénomène tient au déclassement, en créances douteuses, de 14 prêts patrimoniaux pour un montant de 13 M€ sans accroissement corollaire des provisions : aucun d'eux n'était classé en encours contentieux, à fin 2019, dans la mesure où ils ne connaissaient pas encore d'incidents de paiement.

Les prêts patrimoniaux remboursables in fine enferment les risques les plus élevés, en particulier les prêts SACEM : dans le rapport d'observations provisoires, la chambre régionale des comptes avait recommandé d'entamer le provisionnement des impayés sans attendre leur apparition qui surviendra probablement à l'échéance des contrats. Cette recommandation a recueilli l'accord de l'établissement avec le provisionnement d'une somme de 2,17 M€ en 2020 pour les prêts patrimoniaux.

Les nouvelles activités (prêts patrimoniaux et PSG HV) ont contraint l'établissement à constituer un total de provisions de 3,62 M€ environ en deux ans en vue de couvrir les risques d'impayés et de contentieux : 0,94 M€ en 2019 en incluant la provision constatée en prévision d'une sanction financière de l'ACPR (0,25 M€) et 2,68 M€ en 2020. Au cours de son audition, le directeur général a fait part de son intention d'entamer le provisionnement à brève échéance du capital des trois prêts SACEM, dont deux ont commencé à enregistrer des défauts de paiement, et de trois autres prêts patrimoniaux.

12 L'ANALYSE FINANCIERE

12.1 Le bilan

12.1.1 La structure du bilan à fin 2019

Tableau n° 23 : Comparaison de la structure simplifiée du bilan en K€

	ACTIF						PASSIF						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Opérations de trésorerie et interbancaires	34 007	24 370	28 884	36 419	34 326	45 964	Opérations de trésorerie et interbancaires	18 578	4 596	1 674	0	0	-
<i>Caisse, Banques centrales</i>	<i>2 240</i>	<i>2 801</i>	<i>3 599</i>	<i>4 400</i>	<i>4 761</i>	<i>4 372</i>	<i>Banques centrales</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
<i>Créances sur les Ets de crédit :</i>	<i>28 481</i>	<i>18 617</i>	<i>17 803</i>	<i>19 760</i>	<i>25 401</i>	<i>23 505</i>	<i>Dettes envers les ets de crédit</i>	<i>18 578</i>	<i>4 596</i>	<i>1 674</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-</i>
<i>Placements</i>	<i>3 286</i>	<i>2 953</i>	<i>7 482</i>	<i>12 260</i>	<i>4 165</i>	<i>18 087</i>							
Opérations avec la clientèle	144 894	137 351	135 571	147 017	157 483	147 658	Opérations avec la clientèle	128 378	119 649	124 745	141 879	146 490	151 255
							<i>Opérations avec la clientèle</i>	<i>108 346</i>	<i>111 519</i>	<i>119 930</i>	<i>137 178</i>	<i>142 294</i>	<i>147 177</i>
							<i>Dettes représentées par un titre</i>	<i>20 031</i>	<i>8 130</i>	<i>4 814</i>	<i>4 701</i>	<i>4 196</i>	<i>4 077</i>
Opérations diverses et sur titres	8 998	3 266	4 387	3 376	1 788	2 143	Opérations diverses et sur titres	4 625	4 493	4 228	5 074	6 487	4 447
<i>Autres actifs</i>	<i>8 069</i>	<i>1 900</i>	<i>1 296</i>	<i>1 037</i>	<i>827</i>	<i>1 270</i>	<i>Autres passifs</i>	<i>1 424</i>	<i>1 284</i>	<i>806</i>	<i>2 020</i>	<i>780</i>	<i>736</i>
<i>Comptes de régularisation</i>	<i>928</i>	<i>1 366</i>	<i>3 091</i>	<i>2 339</i>	<i>961</i>	<i>873</i>	<i>Comptes de régularisation</i>	<i>3 201</i>	<i>3 208</i>	<i>3 422</i>	<i>3 054</i>	<i>5 707</i>	<i>3 711</i>
Valeurs immobilisées	1 261	1 933	2 870	2 839	2 595	3 317	Provisions capitaux propres et assimilés	35 329	34 955	36 910	37 566	37 406	38 347
<i>Particip. et activité portefeuille</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>Provisions</i>	<i>3 959</i>	<i>2 978</i>	<i>3 022</i>	<i>3 317</i>	<i>2 940</i>	<i>3 763</i>
<i>Immobilisations incorporelles</i>	<i>132</i>	<i>126</i>	<i>136</i>	<i>53</i>	<i>67</i>	<i>17</i>	<i>Dettes subordonnées</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>1 456</i>	<i>1 402</i>	<i>1 340</i>	<i>1 276</i>
<i>Immobilisations corporelles</i>	<i>1 129</i>	<i>1 807</i>	<i>2 734</i>	<i>2 786</i>	<i>2 527</i>	<i>3 300</i>	<i>Fonds risques bancaires généraux FRBG</i>	<i>7 800</i>	<i>8 300</i>	<i>8 650</i>	<i>9 000</i>	<i>9 100</i>	<i>9 100</i>
							<i>Réserves</i>	<i>12 225</i>					
							<i>Capital souscrit</i>	<i>11 346</i>	<i>11 452</i>	<i>11 557</i>	<i>11 622</i>	<i>11 801</i>	<i>11 982</i>
							<i>RA</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>
							Report à nouveau (+ / -)	830	1 677	2 606	3 572	4 275	4 999
							Résultat de l'exercice +/-	1 420	1 550	1 549	1 561	1 533	34
TOTAL ACTIF	189 160	166 920	171 712	189 651	196 192	199 082	TOTAL PASSIF	189 160	166 920	171 712	189 651	196 192	199 082

Source : CRC d'après la réponse 20 de la CCMB

L'approche simplifiée, qui consiste à regrouper le bilan en sous-ensembles cohérents, aide à connaître à grands traits les métiers exercés par un établissement de crédit et leur évolution dans le temps¹⁴².

La reprise du crédit municipal de Dijon en novembre 2013 a entraîné une modification de la structure de financement, avec un apport important de ressources collectées, rendant le recours aux emprunts auprès d'autres établissements de crédit inutile. Les emprunts interbancaires inscrits au bilan en 2014 ont été progressivement remboursés jusqu'en 2016. Composées de dépôts à vue (19 % du passif), d'épargne réglementée (livrets A, LDD, livrets etc. : 25 %), de comptes à terme (33 %) et de bons de caisse (2 %), les ressources collectées apportent 79 % du financement de la caisse, loin devant les fonds propres (21 %).

¹⁴² La Chambre n'a pas examiné la gestion actif/passif ou ALM.

12.1.2 Une trésorerie abondante placée jusqu'en 2019 auprès d'une seule contrepartie

L'organisme dispose structurellement de ressources excédentaires au regard de ses activités de prêteur. Cette caractéristique a été l'un des motifs officiels avancés pour envisager un partenariat avec le fonds alternatif luxembourgeois. Devant être placée dans des produits réputés sûrs, la trésorerie était entièrement déposée sur un compte ouvert auprès d'un seul établissement de crédit en 2019, affichant un solde créditeur de 18 M€ au 31 décembre, soit 3,6 fois la limite de contrepartie décidée le 19 juin 2018 (5 M€ par contrepartie). Pour se conformer à la limite de contrepartie mais aussi en raison de la baisse du taux de rémunération (0,08 % au 1^{er} avril 2020), des comptes à terme ont été ouverts auprès de deux autres banques, sur des durées d'un an à deux ans assorties d'une rémunération annuelle de 0,40 %. Le volume des placements atteint aujourd'hui 25,5 M€ dont 10,5 M€ sur le compte le plus ancien et 15 M€ sur les comptes à terme (10 M€ auprès d'une banque et 5 M€ auprès de l'autre).

Les conditions actuelles de marché (abondance des liquidités, taux d'intérêt nuls voire négatifs) ne stimulant pas la recherche de dépôts par les banques, l'organisme a décidé de faire approuver par le COS, en décembre 2020, un relèvement de la limite de contrepartie à 7,5 M€. Son respect obligera quand même à trouver rapidement d'autres partenaires, deux établissements de crédit abritant des dépôts supérieurs à la nouvelle limite.

12.1.3 Des ratios prudentiels présentant des niveaux confortables dont il convient de consolider les modes de calcul

A la suite de la crise dite des « *subprimes* » de 2008, les règles de surveillance de la solidité et de la solvabilité des établissements bancaires ont été renforcées, avec une modification du calcul de certains ratios prudentiels et le rajout de nouveaux ratios. En tant qu'établissement de crédit, la CCMB est soumise à cette réglementation. L'organisme affiche en permanence des valeurs excédant les minimas imposés pour tous les ratios (ratio de solvabilité, ratio de levier et ratios de liquidité). Mais leur calcul reste trop artisanal, avec des retraitements manuels et des extractions qui font courir un risque d'erreur.

12.2 L'absence d'un excédent significatif en 2019 pour la première fois de la période

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des principaux soldes intermédiaires de gestion (SIG) calculés de façon simplifiée. Stabilisé depuis 2015 autour de +1,5 M€, le résultat net a chuté en 2019 (+34 K€) à cause principalement des provisions exceptionnelles passées en 2019 : relatives aux prêts patrimoniaux et au risque de sanction financière de l'ACPR (près d'1 M€), elles sont englobées dans la rubrique des opérations exceptionnelles (-1,2 M€ par rapport à 2018).

En 2019, le coût du risque¹⁴³ a continué de se dégrader (-1,3 M€ par rapport à 2017 et -0,17 M€ par rapport à 2018). Le gain dégagé dans la vente d'un appartement en mars 2019 (141 K€) a contribué au maintien d'un résultat excédentaire en 2019.

Tableau n° 24 : Principaux résultats entre 2014 et 2019

En K€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2014/2019	Var. annuelle moyenne
Produits bancaires (a)	14 137	12 852	12 459	12 207	12 591	12 566	-11,1%	-2,3%
<i>Intérêts des prêts personnels</i>	<i>8 811</i>	<i>7 549</i>	<i>7 129</i>	<i>6 913</i>	<i>6 999</i>	<i>6 576</i>	<i>-25,4%</i>	<i>-5,7%</i>
<i>Autres produits prêts personnels</i>	<i>1 079</i>	<i>1 156</i>	<i>1 273</i>	<i>1 028</i>	<i>1 146</i>	<i>1 167</i>	<i>8,1%</i>	<i>1,6%</i>
<i>Intérêts sur opérations de prêts sur gage</i>	<i>2 697</i>	<i>2 225</i>	<i>2 601</i>	<i>2 742</i>	<i>3 043</i>	<i>3 053</i>	<i>13,2%</i>	<i>2,5%</i>
<i>Autres produits</i>	<i>1 551</i>	<i>1 922</i>	<i>1 456</i>	<i>1 523</i>	<i>1 402</i>	<i>1 771</i>	<i>14,2%</i>	<i>2,7%</i>
- Charges bancaires	3 308	2 368	2 211	1 830	1 650	1 691	-48,9%	-12,6%
<i>Intérêts épargne à régime spécial</i>	<i>605</i>	<i>520</i>	<i>455</i>	<i>460</i>	<i>437</i>	<i>392</i>	<i>-35,3%</i>	<i>-8,3%</i>
<i>Intérêts comptes à terme</i>	<i>818</i>	<i>768</i>	<i>794</i>	<i>816</i>	<i>733</i>	<i>785</i>	<i>-4,1%</i>	<i>-0,8%</i>
<i>Intérêts bons de caisse</i>	<i>878</i>	<i>328</i>	<i>105</i>	<i>56</i>	<i>43</i>	<i>36</i>	<i>-96,0%</i>	<i>-47,3%</i>
<i>Autres Intérêts</i>	<i>1 007</i>	<i>751</i>	<i>858</i>	<i>498</i>	<i>436</i>	<i>479</i>	<i>-52,5%</i>	<i>-13,8%</i>
= Produit net bancaire	10 829	10 484	10 247	10 377	10 941	10 875	0,4%	0,1%
- Charges générales d'exploitation	8 099	8 093	7 640	8 151	8 169	8 391	3,6%	0,7%
<i>Charges de personnel</i>	<i>5 270</i>	<i>4 978</i>	<i>4 603</i>	<i>4 971</i>	<i>5 139</i>	<i>5 091</i>	<i>-3,4%</i>	<i>-0,7%</i>
<i>Charges générales d'exploitation</i>	<i>2 587</i>	<i>2 879</i>	<i>2 721</i>	<i>2 867</i>	<i>2 699</i>	<i>2 978</i>	<i>15,1%</i>	<i>2,9%</i>
<i>Amortissements</i>	<i>242</i>	<i>236</i>	<i>315</i>	<i>313</i>	<i>332</i>	<i>323</i>	<i>33,1%</i>	<i>5,9%</i>
= Résultat brut d'exploitation	2 730	2 391	2 607	2 226	2 771	2 484	-9,0%	-1,9%
Coût du risque (+/-)	11	264	314	325	- 846	- 1 016	-8987,2%	-345,3%
= Résultat d'exploitation	2 741	2 655	2 922	2 551	1 925	1 467	-46,5%	-11,8%
Gains ou pertes sur actifs immobilisés (+/-)	-	-	-	-	-	141		
= Résultat courant avant impôt	2 741	2 655	2 922	2 551	1 925	1 608	-41,3%	-10,1%
Opérations sur provisions nettes (+/-)	-	- 500	- 350	- 350	- 100	-		
Opérations exceptionnelles nettes (+/-)	- 367	297	- 483	107	318	- 917	149,8%	20,1%
= Résultat avant impôt	2 374	2 452	2 088	2 308	2 143	690	-70,9%	-21,9%
- Impôt sociétés	954	902	540	747	610	657	-31,1%	-7,2%
= Résultat net	1 420	1 550	1 549	1 561	1 533	34	-97,6%	-52,7%

Source : CRC d'après la réponse 20 de la CCMB

12.2.1 La stabilité du produit net bancaire (PNB)

Solde intermédiaire de gestion équivalent à la valeur ajoutée, le PNB est obtenu par différence entre les produits issus de l'activité bancaire et les charges engendrées par cette même activité. La marge brute qui résulte de ce calcul rend compte du niveau d'activité et de rentabilité de l'établissement.

Egal à 10,6 M€ en moyenne annuelle entre 2014 à 2019, le PNB a connu un premier cycle de baisse entre 2014 et 2016 (-5%) suivi d'un rebond (+6,1 %) entre 2016 et 2019. Il était, en 2019, à un niveau presque identique à celui observé en 2014 (10,87 M€ en 2019 contre 10,82 M€ en 2014), loin de l'objectif espéré en 2016 quand avait été affichée l'intention de faire croître le PNB « d'au moins 5 % par an » à partir de 2017¹⁴⁴.

¹⁴³ § 12.2.3.1

¹⁴⁴ Le respect de cet objectif se serait traduit par une croissance du PNB de 16 % en trois ans.

Dans un contexte de reflux tendanciel des produits bancaires (-1,57 M€ en tout après cinq années consécutives de baisse), sa stabilité tient à la très forte réduction des charges bancaires quasiment divisées par deux (-1,61 M€).

A titre de comparaison et en moyenne, le PNB de la CCMB est 2,4 fois inférieur au PNB de la CCM de Paris (environ 25 M€), mais 4,3 fois supérieur à celui de la CCM de Toulouse (2,3 M€) et sans commune mesure avec le PNB de la CCM de Nantes (1,6 K€)¹⁴⁵.

Les produits bancaires sont constitués, en majorité, d'intérêts perçus sur les prêts personnels. Regroupant aussi, sans les distinguer, les intérêts des prêts patrimoniaux, cette rubrique a vu son total accuser une baisse de 25,4 % en cinq ans, imputable à deux facteurs : le repli tendanciel de l'encours des seuls prêts personnels (-15 % entre 2014 et 2019¹⁴⁶) et le mouvement général de baisse des taux d'intérêt. La chute aurait été encore plus brutale sans le développement de l'activité risquée des prêts patrimoniaux dont l'encours (15,6 M€ à fin 2019) constituait, à fin 2019, 12 % du total des encours bancaires hors prêts sur gages (132,6 M€). En 2019, les intérêts perçus sur les prêts personnels et les prêts patrimoniaux ont apporté 52 % des produits bancaires, soit 10 points de moins qu'en 2014. La hausse des intérêts sur opérations sur prêts sur gages (+13,2 % ou +356 K€) reflète la dynamique qui anime ce secteur à l'œuvre depuis 2016 (+30 % d'encours entre 2014 et 2019 dont +24 % sans les PSG HV)¹⁴⁷. Mais avec un stock de prêts qui ne représente que 16 % du total des crédits, cette activité n'est pas en capacité de compenser les pertes de recettes subies sur les autres formes de prêts.

Le fort recul des charges bancaires (-1,6 M€ depuis 2014) trouve son origine dans le mouvement général de baisse des taux qui comprime mécaniquement le coût des ressources. En hausse de 2,9 % en cinq ans, ces dernières ne se composent plus, depuis 2017, que d'opérations avec la clientèle¹⁴⁸.

12.2.2 La croissance des charges d'exploitation et du coefficient d'exploitation

12.2.2.1 Les charges d'exploitation

Entre 2014 et 2019, les charges d'exploitation se sont alourdies de 3,6 % (+0,29 M€) dans un contexte où leur principale composante, les charges de personnel (62 % en moyenne des charges d'exploitation), sont en baisse (-3,4 %), à rebours des charges générales d'exploitation (34,5 % du total en moyenne) et des charges d'amortissement (3,5% du total en moyenne). Associés, ces deux sous-ensembles accusent une augmentation de 0,47 M€ dont plus de la moitié (+0,28 M€) est imputable à la hausse des dépenses d'honoraires constatée entre 2019, en raison des frais engagés en vue de la reprise de l'agence de Roubaix (280 000 € environ)¹⁴⁹. En 2019, l'organisme a réglé un montant d'honoraires plus de deux fois supérieur à celui de 2018 (501 586 € contre 199 886 €).

¹⁴⁵ Paris : 2017 : 24,1 M€ ; 2018 : 24,8 M€, 2019 : 27,15 M€ ; Toulouse : 2015 : 2,3 M€ ; 2016 : 2,3 M€ ; 2017 : 2,2 M€ ; 2018 : 2,2 M€ ; Nantes : 2017 : 1,6 K€, 2018 : 1,6 K€ ; 2019 : 1,7 K€.

¹⁴⁶ § 7.2.1

¹⁴⁷ § 7.1.1

¹⁴⁸ § 7.3

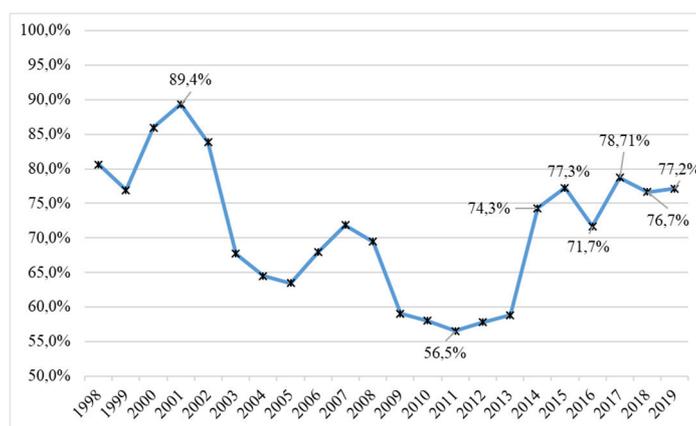
¹⁴⁹ § 5.2.2

En 2013, les charges d'exploitation avaient connu une forte augmentation de plus de 2 M€, à la suite de la reprise des activités du crédit municipal de Dijon.

12.2.2.2 Un coefficient d'exploitation qui s'érode

Indicateur usuel de la profession bancaire, le coefficient d'exploitation rapporte les charges d'exploitation au PNB afin de mesurer l'efficacité de l'exploitation d'une banque. Plus ce ratio est important, plus le fruit de l'activité est absorbé dans des frais de structure.

Graphique n° 5 : Evolution du coefficient d'exploitation



Source : CRC d'après la réponse 30 de la CCMB

Plutôt déclinant sur la période (77,2 % en 2019), le coefficient d'exploitation se situe à un niveau intermédiaire par rapport à d'autres caisses de crédit municipal. Depuis 2018, les rapports d'activité ne mentionnent plus, contrairement à ceux des années précédentes, la bonne tenue de cet indicateur comparativement aux autres caisses, ni l'objectif de le ramener en dessous de 70 %.

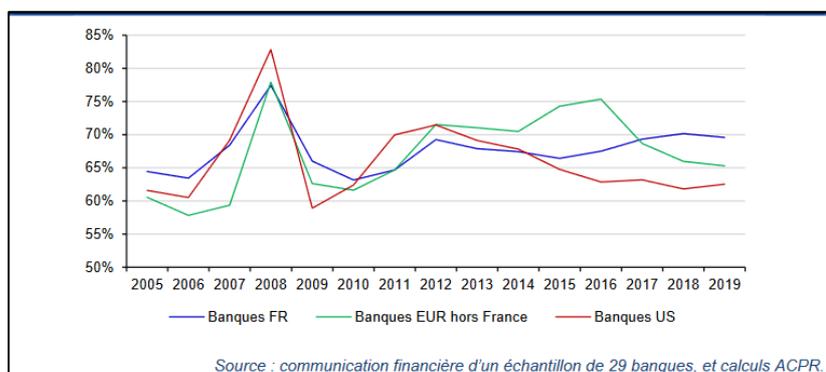
Tableau n° 25 : Coefficients d'exploitation de quatre autres CCM

Coefficient d'exploitation	2016	2017	2018	2019
Bordeaux	71,7%	78,7%	76,7%	77,2%
Toulouse	78,5%	89,5%	89,5%	89,7%
Marseille	63,0%	64,4%	63,9%	70,6%
Nantes	97,7%	111,6%	119,7%	118,5%
Paris	68,9%	68,7%	71,6%	67,6%

Sources : CRC d'après les rapports d'activité publiés sur les sites des CCM

A titre de comparaison, les six grands groupes bancaires français¹⁵⁰ affichaient un coefficient d'exploitation moyen de 66,5 % en 2015, 67,5 % en 2016, 69,3 % en 2017, 70,2 % en 2018, et 69,6 % en 2019.

Graphique n° 6 : Coefficient d'exploitation des banques françaises, européennes et américaines



Source : Banque de France

12.2.3 Un résultat net proche de zéro pour la première fois en 2019

Le résultat brut d'exploitation est obtenu en retranchant du PNB, les charges d'exploitation engagées par un établissement de crédit pour mettre en œuvre ses différents métiers. Fluctuant mais orienté tendanciellement à la baisse (-1,9 % par an), il subit un repli de 10 % entre 2018 et 2019 (-0,29 M€) pour s'établir à 2,5 M€ en 2019.

Le résultat net est égal au résultat brut, actualisé du coût du risque, des gains ou des pertes sur les actifs, des mouvements sur les provisions de haut de bilan (fonds pour risques bancaires généraux ou FRBG), des opérations exceptionnelles (dont des provisions) et de l'impôt sur les sociétés¹⁵¹.

Pour la première fois, après paiement d'un impôt sur les sociétés de 0,66 M€, proche des montants acquittés depuis 2016, la caisse affichait un résultat proche de zéro en 2019, en rupture avec les années précédentes, où elle avait toujours réussi à maintenir un résultat net excédentaire avoisinant 1,5 M€. Cette chute provient d'un renchérissement du coût du risque amorcé en 2018 mais surtout des provisions exceptionnelles constatées en 2019. Autre signe préoccupant, la caisse n'a pas été non plus en capacité d'abonder le FRBG, en 2019.

¹⁵⁰ BNP Paribas (BNPP), Société Générale (SG), le Groupe Crédit Agricole (GCA), le Groupe BPCE (GBPCE), le Groupe Crédit Mutuel (GCM) et La Banque Postale (LBP). Source : Banque de France.

¹⁵¹ Depuis le 1^{er} janvier 1988, les crédits municipaux sont soumis à l'impôt sur les sociétés (article 29 de la loi de finances pour 1988).

12.2.3.1 Un coût du risque négatif en 2018 et en 2019

Le coût du risque enregistre les dotations et les reprises de provisions sur l'ensemble des risques bancaires - notamment les risques de crédit, de contrepartie (créances, titres, engagements hors bilan) et les risques opérationnels (litiges) - ainsi que les pertes constatées (provisionnées ou non provisionnées).

Tableau n° 26 : Coût du risque

En K€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2014/2019	Var. annuelle moyenne
Recouvrement après admission en non valeur	2	2	4	1	4	1	-77%	-25,8%
+ Reprise provision créances saines ou douteuses	16 692	15 975	15 486	14 935	14 194	14 025	-16%	-3,4%
<i>Encours sain PPE</i>	3 895	3 000	2 496	2 581	2 822	2 762	-29%	-6,6%
<i>Encours contentieux PPE</i>	12 114	11 646	11 318	10 851	10 851	10 706	-12%	-2,4%
<i>Décote prêts contentieux PPE</i>	467	989	982	856	-	-	-100%	-100,0%
<i>Créances douteuses PSG Capital</i>	113	337	355	294	142	138	22%	4,1%
<i>DAV contentieux</i>	102	330	335	353	379	419	311%	32,7%
+ Produit coût du risque	-	-	-	-	-	90		
- Dotation provision créances saines ou douteuses	16 303	15 486	14 935	14 194	14 025	12 128	-26%	-5,7%
<i>Encours sain PPE</i>	3 000	2 496	2 581	2 822	2 762	2 678	-11%	-2,2%
<i>Encours contentieux PPE</i>	11 646	11 318	10 851	10 851	10 706	8 918	-23%	-5,2%
<i>Décote prêts contentieux PPE</i>	989	982	856	-	-	-	-100%	-100,0%
<i>Créances douteuses PSG Capital</i>	337	355	294	142	138	159	-53%	-14,0%
<i>DAV contentieux</i>	330	335	353	379	419	372	13%	2,4%
- Créances irrécouvrables	379	227	240	417	1 019	3 004	692%	51,3%
<i>dont celles couvertes par des provisions</i>	291	168	168	352	746	2 548		
<i>dont celles non couvertes par des provisions</i>	89	59	72	65	273	456		
- Charges coût du risque	0	-	-	-	-	-		-100,0%
Coût du risque	11	264	314	325	- 846	- 1 016	-8987%	-345,3%

Sources : les rapports du CAC, réponse 20 CCMB

A partir de 2018, le coût du risque devient une charge pour la caisse en raison de l'admission d'importants volumes de créances contentieuses en non-valeur dont une partie n'était pas provisionnée (0,27 M€ en 2018 et 0,46 M€ en 2019). L'exercice 2019 se distingue aussi par l'ampleur des créances admises en non-valeur mais couvertes par des provisions (2,5 M€). Ce montant exceptionnel tient à la sortie du bilan de 329 créances contentieuses d'une valeur de 1,9 M€, cédées à une entreprise spécialisée dans le recouvrement¹⁵².

12.2.3.2 Des opérations exceptionnelles nettes dégagant un déficit de 0,9 M€ en 2019

La rubrique des opérations exceptionnelles nettes englobe les dotations et les reprises de provisions pour risques ainsi que les charges et produits exceptionnels. Elle retrace, en 2019, les deux provisions constituées pour anticiper les conséquences financières des prêts patrimoniaux (coût de portage des prêts SACEM pour 0,29 M€ et risque de requalification de taux pour 0,39 M€) ainsi que celle constatée en prévision d'une sanction financière de l'ACPR (0,25 M€).

¹⁵²§ 11.6.2.1

12.2.3.3 Un FRBG non abondé en 2019

Comme tous les établissements de crédit, la CCMB dote régulièrement le fonds pour risques bancaires généraux (FRBG), provision non affectée et de libre emploi prévenant des risques potentiels non clairement réglementés. Il arrive que l'ACPR demande à un établissement de crédit de justifier le montant du FRBG, et, en cas d'abus manifeste, d'en réintégrer une partie au résultat. Jusqu'en 2019, le FRBG a été alimenté d'un montant moyen annuel de 0,35 M€ (0,50 M€ en 2015, 0,35 M€ en 2016 et 2017, 0,10 M€ en 2018) pour atteindre 9,1 M€. En 2019, il n'a pu bénéficier d'aucun versement.

12.2.4 L'utilisation des résultats de l'établissement

L'affectation des résultats est décidée dans des délibérations annuelles dont le tableau ci-dessous expose le contenu : jusqu'en 2018, 63 % environ du résultat annuel était mis en réserve (bonis prescrits et report à nouveau) et 37 % attribués à des organismes sociaux dont 31 % au CCAS comme l'autorise l'article L. 514-4 du CMF.

L'absence de réel excédent en 2019 a conduit, pour la première fois, à ne rien verser au CCAS de la ville de Bordeaux en 2020. Jusque-là, le crédit municipal lui versait une aide annuelle en deux étapes, dans la limite de 40 % du résultat net de l'exercice précédent¹⁵³.

Aucune délibération et aucun compte rendu ne détaillaient, jusqu'en 2019, les montants distribués. Pour la première fois, un état a été joint au compte financier 2019. Il indique que la Cité du Vin a été bénéficiaire d'une subvention de 25 000 € sans justifier l'attribution de ce montant par une action sociale.

Tableau n° 27 : Affectation des résultats de la période

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Montant du résultat	1 420 004	1 549 967	1 548 793	1 560 754	1 533 282	33 597
Affectation en N+1:						
Bonis prescrits	106 915	104 499	64 963	179 451	181 122	165 256
Subvention CCAS	438 000	498 000	498 000	498 000	448 000	-
Autres actions sociales	28 000	19 000	19 517	180 000	180 000	-
Report à nouveau	847 089	928 468	966 313	703 303	724 160	- 131 658

Sources : délibérations CCMB

¹⁵³ Cette limite est stipulée dans une convention signée en 1999.

Tableau n° 28 : Aide annuelle versée au CCAS

En €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dotation décidée dans la délibération d'affectation du résultat n-1	NC	438 000	498 000	498 000	498 000	448 000	0
Dotation complémentaire	NC	102 000	102 000	102 000	102 000	102 000	0
Total		540 000	600 000	600 000	600 000	550 000	0
En % du résultat net n-1		38%	39%	39%	38%	36%	0%

Sources : délibérations CCMB

Les difficultés attendues dans le remboursement de plusieurs prêts patrimoniaux, et peut-être dans celui des deux PSG HV restants, ne laissent pas présager un retour rapide vers un niveau de subventionnement du CCAS comparable à celui observé jusqu'en 2019.

12.3 La situation financière en 2020 dans un contexte de crise sanitaire

L'organisme qui a élaboré, en avril 2020, plusieurs hypothèses sur les niveaux d'activité et de résultats, a été interrogé sur les effets de la crise sanitaire en cours.

12.3.1 Les effets de la crise

12.3.1.1 Sur l'organisation

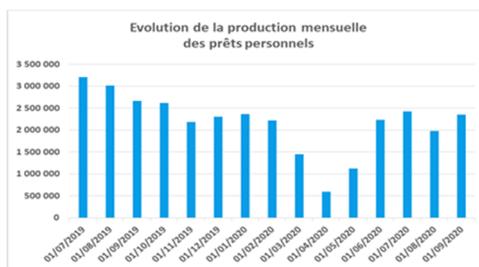
Pendant le premier confinement à compter du 17 mars 2020, le siège et plusieurs agences ont été fermés et beaucoup de collaborateurs (environ 60 %) placés en télétravail, pour certains en « *mode dégradé* ». Seules six des douze agences ont ouvert. La note 12 annexée aux comptes publiables (« *faits significatifs* ») indique qu'après la réouverture des agences et du siège, le 8 mai 2020, 8 % des collaborateurs sont restés en télétravail.

Les opérations de prêts sur gages ont été partout stoppées. Le processus d'instruction des prêts a subi une forte baisse jusqu'au 11 mai, date de réouverture du siège et de toutes les agences. Seul le paiement des prolongations sur internet était possible, avec envoi des courriers de relance par mail. Les ventes aux enchères ont été supprimées et reportées, pour l'essentiel, sur le second semestre 2020. Les autres opérations bancaires se sont poursuivies à distance.

12.3.1.2 Sur l'activité

L'activité de prêts personnels a connu un recul équivalent à deux mois de production pendant la période de confinement. Au total, les encours de prêts personnels ont diminué de 12,20 % par rapport à 2019 selon l'annexe 12 aux comptes publiables.

Graphique n° 7 : Evolution de la production mensuelle des prêts personnels

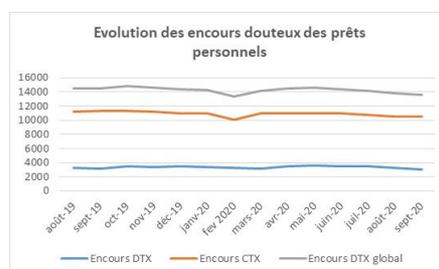


Source : CCMB

De mars à fin juin 2020, 93 demandes de report d'échéance de prêts personnels ont été accordées sur les 113 étudiées. Douze clients n'ont pas pu reprendre le rythme normal des paiements d'échéance et présentaient des impayés à fin septembre 2020. Les nouvelles demandes, significativement réduites depuis juillet, n'ont pas été accordées. Les demandes de reports représentaient 1 % de l'ensemble des prêts personnels gérés par la caisse.

D'après l'annexe 12 aux comptes publiables 2020, l'encours de prêts sur gages a connu un repli de 12,33 % en 2020. L'activité de prêts sur gages a retrouvé progressivement une activité normale, après une contraction de l'encours pendant les trois mois suivant le premier confinement, le volume des dégagements ayant excédé celui des engagements. L'organisme explique ce dernier phénomène par les anticipations d'une partie de la clientèle qui craignait une mise en vente rapide des gages garantissant leurs prêts après le confinement.

Graphique n° 8 : Evolution des encours douteux des prêts personnels



Source : CCMB

12.3.2 La constatation, pour la première fois, d'une perte de 0,695 M€ en 2020

En 2020, le PNB s'est finalement établi à 9,77 M€, en recul de 1,11 M€ (- 10 %) par rapport à celui de 2019 (10,88 M€ en 2019). **Pour la première fois de la période, le résultat net est négatif (-0,695 M€), en raison surtout de l'effort très important de provisionnement consenti et non pas de la crise sanitaire¹⁵⁴.**

¹⁵⁴ § 11.6.4

12.4 Synthèse intermédiaire

La reprise du crédit municipal de Dijon en novembre 2013 a entraîné une modification de la structure de financement, avec un apport important de ressources collectées, rendant le recours aux emprunts auprès d'autres établissements de crédit inutile. L'organisme dispose structurellement de ressources excédentaires abondantes au regard de ses activités de prêteur. Cette caractéristique a été l'un des motifs officiels avancés pour envisager un partenariat avec les fonds luxembourgeois. Ces liquidités sont placées dans d'autres établissements de crédit (25,5 M€ aujourd'hui). Il convient de diversifier davantage les placements de façon à maîtriser le risque de contrepartie.

Egal à 10,6 M€ en moyenne annuelle entre 2014 à 2019, le produit net bancaire (PNB) était, en 2019, à un niveau presque identique à celui observé en 2014, loin de l'objectif espéré en 2016 quand avait été affichée l'intention de faire croître le PNB « *d'au moins 5 % par an* » à partir de 2017.

Pour la première fois, le résultat net était quasi nul en 2019 (+34 K€), en rupture avec les années précédentes où il avoisinait toujours 1,5 M€. Cette chute brutale provient d'un renchérissement du coût du risque amorcé en 2018, mais surtout des provisions exceptionnelles constatées en 2019 (1 M€ environ) attachées aux nouvelles activités et à la menace d'une sanction de l'ACPR. Autre indice d'une situation financière préoccupante, la caisse n'a pas été en capacité d'abonder le fonds pour risques bancaires généraux (FRBG) en 2019. Cette situation a continué de se dégrader en 2020, avec la constatation d'une perte de 0,695 M€ : en dépit de la crise sanitaire et la perte d'un dixième du produit net bancaire, ce mauvais résultat trouve son origine dans l'important effort de provisionnement consenti (2,68 M€), pour contenir les risques liés aux encours de prêts patrimoniaux et PSG HV.

Jusqu'en 2019, la caisse apportait traditionnellement une aide annuelle d'environ 0,6 M€ au CCAS de la ville. Suspendus depuis 2020 en raison des mauvais résultats constatés en 2019 et en 2020, les reversements ne pourront pas reprendre avant d'avoir entièrement circonscrits les risques attachés aux activités nouvelles développées de 2016 à 2019.

ANNEXES

Annexe n° 1. Les missions de l'ACPR	149
Annexe n° 2. Mail décrivant une offre concurrente pour un prêt gagé par un tableau attribué au Caravage	151
Annexe n° 3. Les régies de la CCMB	152

Annexe n° 1. Les missions de l'ACPR

Intégrée à la Banque de France, l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) est chargée de la supervision des secteurs bancaires et d'assurance. Veillant à la préservation de la stabilité du système financier et à la protection des clients, elle a été fondée en janvier 2010 par fusion de plusieurs autorités administratives régulant précédemment ces deux secteurs : la Commission bancaire, l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM), le comité des entreprises d'assurance (CEA) et le comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI).

Les travaux de surveillance des établissements bancaires combinent des contrôles permanents et des contrôles sur place :

- le contrôle permanent s'appuie notamment sur l'analyse des états prudentiels et comptables que les établissements assujettis sont tenus d'envoyer à l'ACPR, sur des échanges et réunions régulières avec les principaux responsables des établissements contrôlés, sur le traitement et le suivi des rapports d'inspection des missions sur place, etc.
- le contrôle sur place vérifie la situation prudentielle des établissements, soit par le biais d'enquêtes sur un thème donné, soit par une vérification générale de la situation financière, des principaux indicateurs prudentiels et des dispositifs de contrôle interne.

Agissant sous le contrôle et dans le cadre défini par la banque centrale européenne (BCE), l'ACPR assure directement la supervision des institutions dites les "*moins importantes*", catégorie à laquelle appartiennent toutes les caisses de crédit municipal. Pour les institutions dites les « *plus importantes* », elle apporte sa collaboration à la BCE qui exerce, sur elles, une surveillance directe (agrément, contrôle permanent et contrôle sur place).

Tableau n° 29 : Classement des établissements considérés comme « importants »

Un établissement de crédit sera considéré comme « important » s'il remplit l'une des conditions suivantes :	
Taille	La valeur totale de ses actifs est supérieure à 30 milliards d'euros
Importance économique	La valeur totale de ses actifs est supérieure à 5 milliards d'euros et dépasse 20 % du PIB national
Activité transfrontière	La valeur totale de ses actifs est supérieure à 5 milliards d'euros et le ratio entre ses actifs ou passifs dans plus d'un État membre participant et le total de ses actifs et passifs est supérieur à 20 %
Assistance financière	Il est bénéficiaire de l'assistance directe du mécanisme européen de stabilité
Un établissement sera également « important » s'il fait partie des trois établissements de crédit les plus importants établis dans un État membre.	

Source : site internet de l'ACPR

L'ACPR est dotée d'une Commission des sanctions, organe disciplinaire chargée d'instruire les procédures ouvertes par le Collège de l'ACPR et, le cas échéant, de sanctionner les manquements. Les sanctions prennent plusieurs formes¹⁵⁵ : avertissement, blâme, interdiction d'effectuer certaines opérations pour une durée maximale de dix ans, suspension temporaire de dirigeants pour une durée maximale de dix ans, démission d'office de dirigeants, retrait partiel ou total d'agrément ou d'autorisation, ou encore radiation de la liste des personnes

¹⁵⁵ Article L. 612-39 du code monétaire et financier (CMF)

agrées. La commission des sanctions peut prononcer, soit à la place, soit en sus de ces sanctions, une sanction pécuniaire au plus égale à 10 % du chiffre d'affaires annuel et plafonnée à 100 M€. Une procédure disciplinaire peut notamment être ouverte, au vu des constats d'un contrôle sur pièces des services de l'ACPR, pour non-respect de la réglementation applicable et de l'agrément bancaire.

Annexe n° 2. Mail décrivant une offre concurrente pour un prêt gagé par un tableau attribué au Caravage

Photo n° 5 : Copie du mail envoyé par le gestionnaire du fonds luxembourgeois au DGA de la CCMB

Tableau du Caravage «tête de gorgone» ¶
 Mail de : rapportant que ¶
 We are ready, willing and able to provide financing for the Caravaggio in exchange for the Caravaggio to be received by our designated bank and property vaulted. (Please note that in this case, all funding provided by us will be free and clear and will not be a loan.) ¶
 ¶
 We will provide a total sum of financing in the client's favor for 131,250,000 Euro which is equal to 75% of the current estimated value of the Caravaggio. ¶
 ¶
 Out of the 131,250,000 Euro, we will pay the client 65,625,000 Euros cash. ¶
 ¶
 We will then place another 65,625,000 Euro into our investment fund from which we will pay investment proceeds monthly to the client for the full term of 3 years. (This typically creates an additional yield to the client.) ¶
 ¶
 By participating with our investment program, the client receives these funds free and clear (including the original disbursement of 65,625M Euros) and the funds are not a loan or required be paid back to us and the funds can be spent as the client chooses. ¶
 ¶

Photo n° 6 : Traduction du mail

« Nous sommes prêts, désireux et en mesure de fournir un financement pour le tableau du Caravage moyennant la réception par notre banque désignée du tableau correctement protégé (svp notez que dans ce cas, tous les financements apportés par nous seront libres de droit et ne sont pas un prêt). Nous fournirons un financement total en faveur du client de 131,25 M€ soit l'équivalent de 75% de la valeur actuelle estimée du Caravage. Sur ces 131,25 M€, nous payerons 65,625 M€ cash. Nous placerons ensuite 65,625 M€ sur notre fonds d'investissement avec paiement d'intérêts mensuels pendant trois ans (typiquement, cela crée un revenu additionnel pour le client). En participant à notre programme d'investissement, le client reçoit ses fonds libres de droit (en incluant le versement initial de 65,625 M€) et les fonds ne sont un prêt et ne doivent pas nous être remboursés et les fonds peuvent être dépensés comme le client le choisit. » ¶

Annexe n° 3. Les régies de la CCMB

Régie	Type	Date création	Objet recettes	Objet dépenses	Montant encaisse en €	Montant avance en €	Fonds de caisse en €	Cautionnement en €	Indemnité en €	Contrôle caisse	Contrôle conformité
Agen	mixte	01/04/2016	Produits de l'activité prêts sur gages, autres produits de l'activité bancaire	Dépenses de l'activité prêts sur gages, de l'activité de placement, menues dépenses limite 150 € sauf dérogation du DG	50 000	1 000		4 600	410	13/02/2020 - 31/12 chaque année	
Auxerre	mixte	15/10/2013		Dépenses de l'activité prêts sur gages, de l'activité bancaire, menues dépenses limite 150 € sauf dérogation du DG	120 000	150 000	max 120 000	6 100	640	31/12 chaque année	
Belfort					150 000	300 000	max 150 000	6 900	690	31/12 chaque année	
Besançon					180 000	300 000	max 180 000	6 900	690	31/12 chaque année	
Bourges agence fermée depuis dec 2017					100 000	150 000	max 100 000	6 100	640	31/12/2014 - 31/10/2017 - 24/01/2018	21/07/2015
Dijon					180 000	300 000	max 180 000	6 900	690	31/12 chaque année - 16/05/2018	
Limoges	mixte	01/07/2008		Dépenses de l'activité prêts sur gages, de l'activité de placement, menues dépenses limite 150 € sauf dérogation du DG	50 000	1 000		5 300	550	31/12 chaque année	
Nevers	mixte	15/10/2013		Dépenses de l'activité prêts sur gages, de l'activité bancaire, menues dépenses limite 150 € sauf dérogation du DG	120 000	150 000	max 120 000	6 100	640	31/12 chaque année - 29/01/2018	03/10/2018
Orléans					100 000	150 000	max 100 000	6 100	640	31/12 chaque année	22/07/2015
Pau	mixte	01/07/2008		Dépenses de l'activité prêts sur gages, de l'activité de placement, menues dépenses limite 150 € sauf dérogation du DG	50 000	1 000		5 300	550	31/12 chaque année	
Périgueux	mixte	01/09/2011			50 000	1 000		5 300	550	31/12 chaque année	
Poitiers	mixte	01/07/2013			50 000	1 000		5 300	550	21/02/2018 - 31/12 chaque année	

Sources : les arrêtés de création des régies et de nomination des régisseurs

Le Directeur Général

Chambre Régionale des Comptes
Nouvelle Aquitaine
Monsieur le Président Paul Serre
3, place des Grands Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX CEDEX

Dossier suivi par :
Myriam Lagarde, greffière de la première section
Vos réf : contrôle n° 2020-0035
KSP GD210448 CRC

Bordeaux, le 8 novembre 2021

Objet : réponse à la notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la caisse de Crédit Municipal de Bordeaux

Monsieur le Président,

Je vous prie de trouver ci-dessous mes remarques ou informations apportées à la suite des observations définitives du rapport de contrôle.

- Recommandation n°1 : conformément à notre engagement, cette recommandation sera mise en œuvre au 31 décembre 2021.
- Recommandation n°2 : depuis le COS du 10 décembre 2020, toutes les délibérations « à enjeux » ont été systématiquement assorties d'une note de synthèse pour éclairer sur les enjeux juridiques, prudentiels et financiers. La formation des membres du COS est en cours avec une première séance de formation qui s'est tenue en deux sessions dès décembre 2020 et à laquelle l'ensemble des administrateurs, y compris le Président, ont assisté. La formation se poursuivra dans le temps avec une périodicité annuelle pendant toute la durée du mandat.
- Recommandation n°3 : les limites ont été revues et ont fait l'objet d'un passage au COS le 10 décembre 2020 (délibération 2020/77 en PJ) puis en comité des risques le 25 mars 2021 (supports comité en PJ) et enfin en point communication lors du COS du 6 mai 2021 (ODJ en PJ).
Il n'existe plus de prêts personnels au-delà de 75 K€ et les PSG HV ont été supprimés de la gamme.
- Recommandation n°4 : l'inventaire des gages est prévu annuellement pour chaque site et avec une périodicité sur 12 mois glissants.
Le planning des inventaires des agences est annexé en PJ avec un démarrage les 17 et 18 novembre 2021 à Besançon.

- Recommandation n°5 : il convient de noter que le dossier de M. X est définitivement soldé. Ce dernier, suite à l'annonce de la vente aux enchères programmée le 24 septembre 2021, a remboursé l'intégralité des sommes dues au Crédit Municipal de Bordeaux.

- Recommandation n°6 : comme cela est indiqué dans le rapport, le projet de rénovation du siège a été revu à la baisse sur proposition de la nouvelle direction et a fait l'objet d'une délibération actant ce choix en date du 6 mai 2021 (délibération 2021/29 en PJ).

Compte tenu de la situation financière de l'établissement, le projet va encore être réduit pour se concentrer dans un premier temps sur les aspects « sécurité des personnes et des biens ». Ce sujet a fait l'objet d'une nouvelle information lors du dernier COS soit le 18 octobre 2021.

- Recommandation n°7 : la maison est en vente auprès de deux agences immobilières suite à la délibération n° 2021/27 du 6 mai 2021 (délibération et mandats adressés le 9 juin 2021 à la chambre).

- Recommandation n°8 : conformément à notre engagement, cette recommandation sera mise en œuvre au 31 décembre 2021.

- Recommandation n°9 : cette recommandation est mise en œuvre dans le cadre de l'arrêté des comptes 2021 et sera produite au printemps 2022 avec les annexes.

- Recommandation n°10 : cette recommandation est mise en œuvre (voir communications COS du 18 juin 2021 et ODJ du COS du 18 octobre 2021 en PJ).

- Recommandation n°11 : Monsieur le Président du COS apportera la réponse sur ce point.

Je vous informe néanmoins que le remboursement concernant le logement de fonction sera effectué par mes soins avant le 31/12/2021.

Je me permets de vous joindre pour mémoire la réponse personnelle faite en date du 25 mai 2021 et qui expose le contexte de mon arrivée.

- Recommandation n°12 : conformément à notre engagement, cette recommandation sera mise en œuvre au 31 décembre 2021.

- Recommandation n° 13 : cette recommandation fait l'objet de délibérations qui seront présentées lors du COS du 8 décembre 2021.

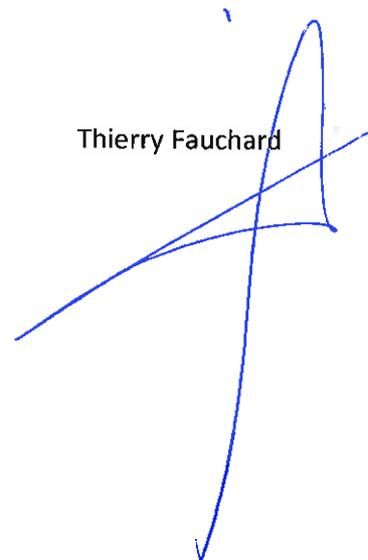
- Recommandation n°14 : sur la base des derniers échanges avec les commissaires aux comptes, des provisions, attachées aux prêts SACEM, sont envisagées au titre de 2021 tout comme celles concernant les deux PPX évoqués lors de l'audition. Pour ces derniers, des expertises immobilières ont été réalisées afin d'affiner la valeur exacte des biens. Il s'avère que ces derniers ont été largement surévalués lors de la constitution des dossiers de prêt.

Autres points relevés dans le rapport :

- La prime de départ à la retraite a été supprimée par délibération lors du COS du 18 octobre 2021.
- Il convient d'apporter une précision sur le point traitant de la provision de 1,474 M€ au titre des 3 prêts SACEM. Cette somme correspond à la totalité des intérêts sur la durée totale des financements.
- En introduction du chapitre 7 sur les activités traditionnelles, la chambre s'étonne que l'établissement n'ait pas su produire le document répertoriant ses habilitations.
Vous trouverez en PJ les éléments consultables au niveau du REGAFI (registre des agents financiers) obtenu dans la rubrique « autoriser » du site de l'ACPR.
Je vais à nouveau formuler une demande, par écrit, auprès de l'autorité ; la demande précédente étant restée sans réponse.

Vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma considération distinguée.

Thierry Fauchard





CRÉDIT MUNICIPAL PUBLIC & SOLIDAIRE

CONSEIL D'ORIENTATION ET DE SURVEILLANCE DU 10 DECEMBRE 2020

ORDRE DU JOUR

I – PROCES-VERBAL de la séance du 29 octobre 2020

II – COMMUNICATION

Observations du Collège de supervision de l'ACPR en réponse au mémoire en défense de l'établissement (TF)

III – ADMINISTRATION GENERALE

Délibération 2020/54 : Comité des risques – Nomination des membres (TF)

Délibération 2020/55 : Marchés publics - Election des membres de la commission d'appel d'offres (TF)

Délibération 2020/56 : Convention relative à la mise en place d'une caisse d'avance dans le cadre du Programme d'Intérêt Général Métropolitain « Le Réseau de la Réhabilitation de Bordeaux Métropole » 2019-2024 (CL) *Retirée de l'ordre du jour*

Délibération 2020/57 : Convention constitutive d'un groupement de commandes entre Caisses de Crédit Municipal pour la fourniture et la livraison de chèquiers bancaires (CL)

Délibération 2020/58 : Avenant au marché public avec la CNP pour l'assurance des risques statutaires du personnel (CL)

Délibération 2020/59 : Prestations de prisées, renouvellements et ventes aux enchères publiques – Désignation d'un attributaire – Signature de marché (CL)

Délibération 2020/60 : Acquisition des locaux de l'agence d'Agen (CL)

Délibération 2020/61 : Agence de Belfort - Vente de locaux (TF)

Délibération 2020/62 : Arrêt des projets Roubaix et Boulogne (TF)

Délibération 2020/63 : Filiale foncière – Abrogation de la délibération 2019/03 (TF)

Délibération 2020/64 : Gouvernance – Charte de gestion des conflits d'intérêts (TF)

IV – RESSOURCES HUMAINES

- Délibération 2020/65 :** Socle social – Protocole d'accord sur le temps de travail et charte sociale (CL)
- Délibération 2020/66 :** Mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) avec versement de l'IFSE et du CIA (CL)

V - BUDGET - FINANCES

- Délibération 2020/67 :** Budget 2020 – Décision modificative n° 2 (CL)
- Délibération 2020/68 :** Prêts sur gages – Capitalisation des bonis périmés au titre de l'exercice 2020 (CL)
- Délibération 2020/69 :** Créances contentieuses irrécouvrables – Prise en charge par l'Etablissement (CL)
- Délibération 2020/70 :** Exercice 2021 – Budget primitif (CL) *Retirée de l'ordre du jour*
- Délibération 2020/71 :** Amicale du personnel – Budget 2021 – Subvention (CL) *Retirée de l'ordre du jour*
- Délibération 2020/72 :** Renouvellement de la ligne de trésorerie auprès de LCL (TF)
- Délibération 2020/73 :** Missions du personnel – Prise en charge des frais (CL)

VI – ACTIVITES BANCAIRES ET DE PRETS SUR GAGES

- Délibération 2020/74 :** Arrêt des prêts patrimoniaux et prêts sur gages haute valeur (TF)
- Délibération 2020/75 :** Demande de passeport européen – Contrat Deposit Solutions – Abrogation de la délibération 2018/24 (TF)
- Délibération 2020/76 :** Gestion de la liquidité (TF)
- Délibération 2020/77 :** Limites globales et seuils de significativité (TF)
- Délibération 2020/78 :** Procédures taux d'usure – Prêts personnels et prêts sur gage (TF)
- Délibération 2020/79 :** Simplification des barèmes de prêts personnels (TF)
- Délibération 2020/80 :** Risques au 31/10/2020 - Encours douteux - Point PPX et PSG HV (TF)
- Délibération 2020/81 :** Requalification de taux clients - Indemnisation (TF)
- Délibération 2020/82 :** Suivi du plan de remédiation – Mémoire en défense (TF)
- Délibération 2020/83 :** Exigences de fonds propres - Mesures dites de Pilier 2 (TF)

VII – QUESTIONS DIVERSES

- Prochaines séances du COS en 2021

antérieurement autorisées

Délibération 2021/29 : Réorganisation et rénovation du siège du Crédit Municipal de Bordeaux – révision du périmètre

V – RESSOURCES HUMAINES

Délibération 2021/30 : Création au tableau des effectifs de deux postes d'adjoints administratifs principaux de 1ere classe dans le cadre de l'avancement de grade

Délibération 2021/31 : Création au tableau des effectifs d'un poste de rédacteur principal de 2^e classe dans le cadre de l'avancement de grade

Délibération 2021/32 : Création au tableau des effectifs d'un poste de directeur(trice) audit inspection

Délibération 2021/33 : Création au tableau des effectifs d'un poste de responsable du service instruction des prêts

Délibération 2021/34 : Nouvel organigramme de la Caisse de crédit municipal de Bordeaux



CONSEIL D'ORIENTATION ET DE SURVEILLANCE DU 6 MAI 2021

ORDRE DU JOUR

I – PROCES-VERBAL de la séance du 26 février 2021

II – COMMUNICATIONS

- Résultats commerciaux au 31 mars 2021
- **Compte rendu du Comité des risques du 25 mars 2021** (présentation par Mme la Présidente) et remise du plan d'affaire 2021-23
- Suivis des indemnisations PPX et de la revue du corpus procédural
- Montant des bonis relevés de prescription en 2020 (selon délibération 2015/41)
- Frais de représentation des membres de l'encadrement engagés en 2020 (selon délibération 2019/18)
- Lignes directrices de gestion RH
- Nouveaux représentants du personnel de l'établissement au CT et au CHSCT
- Création agence de Bordeaux

III - BUDGET - FINANCES

Délibération 2021/20 : Exercice 2020 – Arrêté des comptes annuels – Résultat – Affectation

- o Rapport de M. le Directeur Général
- o Rapports de MM. les Commissaires aux comptes

Délibération 2021/21 : Exercice 2020 – Compte de gestion

Délibération 2021/22 : Exercice 2020 – Compte administratif

Délibération 2021/23 : Créances contentieuses irrécouvrables – Règles de passage en non-valeur avec prise en charge par l'établissement

Délibération 2021/24 : Créances contentieuses irrécouvrables – Prise en charge par l'Etablissement

Délibération 2021/25 : Prêts patrimoniaux – Compléments d'indemnisations

Délibération 2021/26 : Tarification applicable aux opérations de prêts sur gages – Mise à jour

IV – ADMINISTRATION GENERALE

Délibération 2021/27 : Cession immobilière – Autorisation

Délibération 2021/28 : Conventions réglementées – Réexamen annuel des conventions

AFFAIRE N° 2020/77

LIMITES GLOBALES ET SEUILS DE SIGNIFICATIVITE

Modification - Création

Monsieur le Président,
Madame la Vice-Présidente,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Limites globales :

L'arrêté du 3 novembre 2014, dans ses articles 223 à 230, fait obligation aux établissements de crédit de doter leurs systèmes de surveillance et de maîtrise des risques d'un dispositif de limites globales. Conformément à l'article 253 du même arrêté, l'organe de surveillance approuve les limites ou leurs révisions proposées par les dirigeants effectifs au moins une fois par an.

L'évolution de la stratégie de la caisse, intervenue dans le courant de l'exercice 2019 et qui se traduit notamment par l'abandon de la distribution des prêts patrimoniaux et un recentrage des prêts sur gage dit de haute valeur, a nécessité une révision des limites des expositions sur les contreparties intervenant dans l'activité de prêteur de la caisse. Cette révision a été approuvée en séance du COS du 26 juin 2020.

Concernant l'activité de placement, conformément au procès-verbal du comité financier du 6 novembre 2020, il est proposé de reconsidérer la limite de concentration par contrepartie actuellement fixée à 5 M€ et de la porter à 7,5 M€. Cette proposition d'ajustement fait suite à la difficulté rencontrée par l'établissement de trouver des produits de placement auprès de partenaires financiers suffisamment diversifiés, en raison des conditions actuelles du marché. Cette recherche s'avérant toutefois nécessaire à une gestion optimale de sa trésorerie excédentaire, la caisse considère cet ajustement comme une mesure transitoire dans l'attente du retour des conditions de marché à une situation permettant une répartition de son risque de concentration sur plusieurs contreparties dans la limite des 5 M€ précédemment établie.

Dans le cas où cette proposition serait retenue, les limites internes de la caisse seraient alors les suivantes :

Niveau de risques	Après révision des limites internes au 10 décembre 2020
Risque de crédit et de contrepartie et risque de concentration	<p>Activité de prêteur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prêts personnels : 75 K€ par contrepartie, - Prêts sur gages : 30 K€ par contrepartie, - Prêts sur gages HV : 0,5% des FP par contrepartie, - Prêts sociaux : 2% des encours (enveloppe globale). <p>NB - Prêts sociaux : Microcrédits, Prêts « entraide », PSG à taux zéro, Prêts Agéos (à préciser).</p> <p>Activité de placement : 7,5 M€ par contrepartie</p> <p>Sélection des contreparties :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Notation minimale : <ul style="list-style-type: none"> o FR : BBB- o Zone euro : A o Non notée : CCM uniquement - Agences de notation retenues : <ul style="list-style-type: none"> o S&P, Fitch, Moody's <p>Liste des types de placements autorisés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - DAT, - OPCVM et obligataires, - BMTN, - Obligations.
Risque de taux d'intérêt global	<p>Mesure et surveillance de l'impasse de taux fixe à partir de l'outil ALM :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Limite à court terme : sensibilité du PNB de 10% maximum - Limite de la VAN : sensibilité des fonds propres de 10% maximum
Risque de liquidité	<p>Mesure et surveillance de l'impasse de liquidité à partir de l'outil ALM :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Limite en période normale : autonomie financière de 90 jours - Limite en période de stress : autonomie financière de 45 jours.

REÇU EN PREFECTURE

le 11/12/2020

Agg. de la région Île-de-France

49_RE-433-263346587-20201210-DEL_2020_77

Remarques

- Le schéma délégataire en vigueur, notamment en matière d'octroi, s'inscrit dans les limites de concentration des contreparties.
- Tout dépassement à une limite interne fait l'objet d'une information au COS et de la mise en place d'un plan d'actions correctrices.
- Au 30/09/2020, les fonds propres prudentiels s'établissent à 38 390 647 €.

Seuils de significativité (pour mémoire)

L'arrêté du 3 novembre 2014, dans ses articles 94 et suivants, fait obligations aux entreprises assujetties, dont notre établissement fait partie, de mettre en place « des systèmes d'analyse et de mesure des risques en les adaptant à la nature et au volume de leurs opérations ».

Les travaux réalisés dans le cadre du chantier de refonte des cartographies des risques de la caisse ont conduit à réviser les seuils de significativité des risques, fixés selon leur nature, en vue d'une part de les exprimer en pourcentage des fonds propres afin de d'inscrire l'établissement dans une démarche d'allocation du capital interne d'une part et d'asseoir une cohérence d'ensemble avec la mesure des risques brut et résiduel des cartographies de risques. Cette révision a été approuvée en séance du COS du 26 juin 2020

Aucune nouvelle révision n'étant portée à l'ordre du jour, les seuils d'intervention et de significativité restent inchangés depuis la décision du COS du mois de juin.

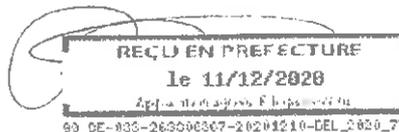
Seuils d'intervention et seuils de significativité

ALÉA (NATURE DU RISQUE)	SEUIL D'INTERVENTION (en €)	SEUIL DE SIGNIFICATIVITÉ (en % des FP)
RISQUES A FACTEURS INTERNES		
Complexité de l'organisation : montage d'un prêt pour compte propre, emprunteur fictif, absence de respect des contrôles et des procédures...	1 €	0,05% des FP
Nature des activités exercées : Détournement d'engagements, de gages, de fonds, captation de boni...	1 €	0,05% des FP
Professionalisme du personnel : Engagement de bijoux volés, procédure incomplète ou inexacte...	1 000 €	0,05% des FP
Qualité des systèmes : Incohérence des données, contrôles inefficaces ou absents, rupture de chaînes logiques (liste d'audit), arrêt des systèmes d'information	10 000 €	50 000 €
RISQUES A FACTEURS EXTERNES		
Conditions économiques : Liquidité insuffisante, resserrement des conditions de crédit, renforcement des normes réglementaires...	100 000 €	200 000 €
Qualité des systèmes : Fiabilité, solidité, continuité	10 000 €	50 000 €
Fraude externe : Fraude documentaire, usurpation d'identité...	1 €	0,05% des FP
Fraude externe : Vois de matériels, de mobilier, de données...	1 €	0,05% des FP

Après examen et débats, Mesdames et Messieurs les Conseillers décident d'adopter les limites internes et les seuils de significativité proposés.

ADOPTE.
Fait et délibéré à Bordeaux, le 10 décembre 2020.
P/ expédition conforme,

Le Président,
Pierre HURMIC



Dates	2021				2022							
	17 au 18/11/2021	08/12/2021	17 et 18/01/2022	27/01/2022	2 au 3/03/2022	23 au 24/03/2022	13 au 16/04/2022	11 au 12/05/2022	8 au 9/06/2022	05/07/2022	29/09/2022	19 au 20/10/2022
Lieux	Besançon	Polignac	Orléans	Périgueux	Pau	Revers	Beffort	Auxerre	Bordeaux G2	Bordeaux G2	Agen	Limoges
Formeure agence : (O/N)				O								
Qui ?												
Référent	F. Henriot Donier	A. Fontaine (avant son départ)	A. Villain	V. Roger	C. Boccobza	B. Callabat	Y. Py	P. Couanon	S. Guillot	S. Guillot	B. Brenat	M. Douet
Agence	2 personnes	2 personnes	2 personnes	1 personne								
	F. Henriot Donier	A. Fontaine	A. Villain	F. Dumestre								
	?	K. Pasco	?									
Renfort éventuel autres agences (O/N)	O	N	N	N								
	Dijon	Bordeaux	Auxerre	Bordeaux	Bordeaux	Orléans	Besançon	Besançon				
	Beffort							Dijon				
Equipe siège												
Contrôle Interne/Risques	B. Dumas	M. Mourfigat	M. Mourfigat	B. Dumas	B. Dumas							
Comptabilité	Y. Ayma	Y. Ayma	Y. Ayma	Y. Ayma	Y. Ayma	Y. Ayma	Y. Ayma	Y. Ayma	Y. Ayma	Y. Ayma	Y. Ayma	Y. Ayma
Personnes sup. Codir		A. Gloux	A. Gloux	C. Pancou	M. Domicile							
		C. Pancou	M. Pereira (*)	M. Domicile (*)								

**EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS
DU CONSEIL D'ORIENTATION ET DE SURVEILLANCE**

SEANCE DU 6 MAI 2021

Etaient présents :

Monsieur Pierre HURMIC – Président (visio conférence)
Madame Claudine BICHET – Vice-Présidente (visio conférence)
Mesdames Marianne COENEN DE SOUSA (visio conférence), Sandra NEGRE (visio conférence),
Pascale RIBAUT (sur site)
Messieurs Bernard BLANC (sur site), Jean-Pierre CALOFER (visio conférence), Jonathan CITTONI
(sur site), Stéphane GOMOT (visio conférence), Guillaume MARI (visio conférence), Pierre De
Gaëtan NJIKAM MOULIOM (sur site)

Secrétaire de séance :

Monsieur Pierre De Gaëtan NJIKAM MOULIOM

Assistaient également à la séance :

Monsieur Thierry FAUCHARD, Directeur général (sur site)
Madame Magali DOMICILE, Directrice administrative, moyens généraux, informatique et
télécommunications (sur site)
Monsieur Yannick AYMA, Directeur financier et agent-comptable (sur site)
Monsieur Benjamin IZARIE, Commissaire aux comptes, Cabinet BDO (visio conférence)

Affaire n° 2021/29

**REORGANISATION ET RENOVATION DU SIEGE DU CREDIT MUNICIPAL DE BORDEAUX
REVISION DU PERIMETRE**

AFFAIRE N° 2021/29

**REORGANISATION ET RENOVATION DU SIEGE DU CREDIT MUNICIPAL DE BORDEAUX
REVISION DU PERIMETRE**

Monsieur le Président,

Madame la Vice-Présidente,

Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Par délibération n° 2017/41 du 15 décembre 2017, le Conseil d'Orientation et de Surveillance a autorisé la mise en œuvre d'une procédure de marché public pour le choix du maître d'œuvre en charge de la réorganisation et la rénovation des locaux du siège du Crédit Municipal, sis 29 rue du Mirail à Bordeaux (Cf. délibération jointe).

Considérant l'enveloppe financière prévisionnelle affectée aux travaux, d'un montant de 5 millions d'euros TTC, l'appel d'offres afférent à la maîtrise d'œuvre a été lancé dans le respect du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, selon la procédure concurrentielle avec négociation. Consécutivement, aux termes de la délibération n° 2018/01 du 30 mars 2018, le marché de maîtrise d'œuvre a été attribué à Poggi Architecture, agence bordelaise d'architecture (Cf. délibération jointe).

Ce marché, d'un montant global initial de 469 608 euros TTC (missions de base et complémentaires), a fait l'objet d'un avenant, en novembre 2019, au vu des sujétions et des modifications apportées au projet initial, consécutivement à la remise de l'avant-projet définitif (qui arrête les prestations en base et en options), portant le montant des travaux à 6,732 millions d'euros TTC. Ainsi, les honoraires de la maîtrise d'œuvre se sont vus portés à 622 736 euros TTC.

Cependant, considérant la conjoncture interne et externe de l'établissement, il a été décidé, en avril 2020, de revoir profondément le projet de rénovation des locaux et l'adapter de manière importante pour parvenir à une enveloppe financière très réduite, d'un montant prévisionnel de 1,8 million d'euros TTC environ (travaux et honoraires de maîtrise d'œuvre).

Le projet ainsi redéfini a pour objet de restreindre l'opération de rénovation aux travaux strictement nécessaires, en privilégiant 4 thématiques :

- La sécurité (personnes, biens, réseaux, informatique...);
- Le développement durable (isolation, optimisation des énergies...);
- L'optimisation économique des espaces (réallocation des espaces, maintien à minima des espaces loués);
- La mise en cohérence avec le plan de reconquête végétale de la Ville.

Les travaux d'entretien courants de l'établissement, stoppés dans le cadre du projet (sauf interventions strictement nécessaires) pourront ainsi reprendre, selon le budget habituellement consacré à ces opérations.

Les travaux de cette nouvelle opération seraient réalisés en deux tranches :

REÇU EN PREFECTURE
le 16/05/2021
Appréciation des services
93_DE-033-2633-06367-20210506-DEL_2021_29

- 1) En 2021/2022 : rénovation et réaménagement du rez-de-chaussée de l'aile nord (incluant la création d'une agence bancaire, la redistribution des locaux dédiés à l'instruction des dossiers de prêts et au centre de réception des appels et la création d'une nouvelle entrée rue du Mirail, exclusivement dédiée au personnel) ;
- 2) En 2022/2023 : rénovation et réaménagement du prêt sur gages (agrandissement et optimisation des surfaces, renforcement de la sécurité) ainsi que des surfaces à louer.

En conséquence, si vous en êtes d'accord, nous vous remercions de bien vouloir autoriser le Directeur général à reprendre les études avec l'agence en charge de la maîtrise d'œuvre afin de finaliser le contenu du projet et le phasage des opérations.

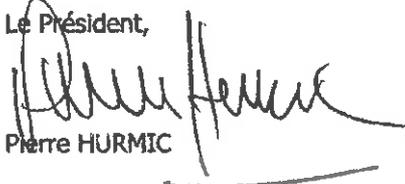
Une délibération vous sera par suite présentée afin de valider le projet et l'enveloppe financière y afférente.

ADOPTE.

Fait et délibéré à Bordeaux, le 6 mai.

P/expédition conforme,

Le Président,



Pierre HURMIC

REÇU EN PREFECTURE

le 10/05/2021

Agglo. Inter. Agglo. de la Gironde

93_DE-ACC-202004107-20210506-DEL_2021_20



CONSEIL D'ORIENTATION ET DE SURVEILLANCE DU 18 JUIN 2021

ORDRE DU JOUR

I – PROCES-VERBAL de la séance du 6 mai 2021

II – COMMUNICATIONS

- Commission des sanctions ACPR – audition du 21 mai 2021
- Contrôle CRC
- Actions correctrices CRC : avenants aux contrats de travail gestion du parc des véhicules
- Présentation du rapport de contrôle interne
- Rapport d'activité de l'exercice 2020
- Migration du logiciel prêts sur gages
- Dossier Chalçon (prêts sur gages)
- Point sur la procédure de vente de la maison
- Etat du patrimoine immobilier
- Résultats commerciaux au 31 mai 2021
- Suivi des risques au 31 mai 2021
- Dates des prochaines séances

III – ADMINISTRATION GENERALE

Délibération 2021/35 : Dispositif LCB / FT

Délibération 2021/36 : Commissaires-priseurs judiciaires – Prestations de prisées et ventes aux enchères publiques – Conditions financières et niveau de garantie

Délibération 2021/37 : Prestations de prisées et ventes aux enchères publiques – Mise en œuvre de procédures de marché public

Délibération 2021/38 : Règlement intérieur – Mise à jour

Délibération 2021/39 : Jetons de présence – Mise en œuvre opérationnelle

IV – BUDGET FINANCES

Délibération 2021/40 : Créances contentieuses irrécouvrables – Prise en charge par l'établissement

V – RESSOURCES HUMAINES

- Délibération 2021/41 :** Création au tableau des effectifs d'un poste de responsable du contrôle périodique
- Délibération 2021/42 :** Création au tableau des effectifs d'un poste de chargé de la comptabilité ordonnateur et du suivi budgétaire
- Délibération 2021/43 :** Modification du poste d'agent-comptable, chef des services financiers
- Délibération 2021/44 :** Création au tableau des effectifs d'un poste de directeur administratif et moyens généraux
- Délibération 2021/45 :** Modification du poste de directeur de la conformité
- Délibération 2021/46 :** Contrats d'apprentissage – Conclusion de cinq contrats
- Délibération 2021/47 :** Création d'un poste non permanent pour le remplacement d'un fonctionnaire ou d'un agent contractuel absent



CONSEIL D'ORIENTATION ET DE SURVEILLANCE DU 18 OCTOBRE 2021

ORDRE DU JOUR

I – PROCES-VERBAL de la séance du 20 septembre 2021

II – COMMUNICATIONS

- Suivi du plan de remédiation
- Plan d'affaire 2021-2023 au 30 juin 2021
- Indicateurs de risques au 30 septembre 2021
- Résultats commerciaux au 30 septembre 2021 et résultats de l'opération commerciale de printemps
- Synthèse du séminaire des managers commerciaux

III – ADMINISTRATION GENERALE

Délibération 2021/51 : Politique de gouvernance interne - Révision

Délibération 2021/52 : Marché public de prestations de prises, renouvellements et ventes aux enchères publiques judiciaires pour les agences de prêts sur gages de Limoges, Orléans, Pau, Périgueux et Poitiers – Désignation des attributaires – Signature des marchés – Nouvelle mise en concurrence pour les lots sans réponse

IV – RESSOURCES HUMAINES

Délibération 2021/53 : Organigramme du Crédit Municipal de Bordeaux – Mise à jour

Délibération 2021/54 : Prime de départ à la retraite – Suppression

Délibération 2021/55 : Instauration de l'allocation forfaitaire de télétravail

Délibération 2021/56 : Création de trois emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à un accroissement saisonnier d'activité

Délibération 2021/57 : Création au tableau des effectifs de deux postes de « chargé des moyens généraux »

Délibération 2021/58 : Création au tableau des effectifs de trois postes de « chargé(e) de recouvrement amiable »

Délibération 2021/59 : Création au tableau des effectifs de trois postes de « comptable bancaire et

recouvrement comptable »

- Délibération 2021/60 :** Création au tableau des effectifs de deux postes de « gestionnaire back office crédits »
- Délibération 2021/61 :** Création au tableau des effectifs d'un poste d'« expert métier recouvrement amiable et contentieux »
- Délibération 2021/62 :** Création au tableau des effectifs d'un poste de « gestionnaire back office bancaire »
- Délibération 2021/63 :** Création au tableau des effectifs d'un poste de « contrôleur(se) analyste comptable bancaire »
- Délibération 2021/64 :** Création au tableau des effectifs de cinq postes de « chargé d'instruction »
- Délibération 2021/65 :** Création au tableau des effectifs d'un poste de « responsable back office bancaire »
- Délibération 2021/66 :** Création au tableau des effectifs d'un poste de « responsable back office crédits »
- Délibération 2021/67 :** Création au tableau des effectifs d'un poste de « responsable prêts sur gages à l'agence de Bordeaux »
- Délibération 2021/68 :** Création au tableau des effectifs d'un poste de « responsable du recouvrement amiable et contentieux »
- Délibération 2021/69 :** Création au tableau des effectifs d'un poste de « responsable des ressources humaines »
- Délibération 2021/70 :** Création au tableau des effectifs d'un poste de « technicien d'exploitation informatique et service aux utilisateurs »
- Délibération 2021/71 :** Fermeture du poste de « responsable comptable »
- Délibération 2021/72 :** Fermeture du poste de « directeur(trice) des ressources humaines et de la communication »
- Délibération 2021/73 :** Modification de deux postes de « chargé(e) du contentieux »
- Délibération 2021/74 :** Modification du poste de « chef de projet AMOA (assistant à la maîtrise d'ouvrage) »
- Délibération 2021/75 :** Modification du poste d'« analyste programmeur »
- Délibération 2021/76 :** Modification du poste de « directeur(trice) des risques »
- Délibération 2021/77 :** Modification du poste de « responsable animateur(trice) partenariats et prescription »
- Délibération 2021/78 :** Modification du poste de « responsable des moyens généraux »
- Délibération 2021/79 :** Modification des postes de « chargé de clientèle polyvalent »
- Délibération 2021/80 :** Modification du poste de « directeur(trice) du développement commercial des activités bancaires »

Délibération 2021/81 : Modification du poste de « directeur(trice) du prêt sur gage et du développement social »

Délibération 2021/82 : Modification des postes de « responsable d'agence »

Délibération 2021/83 : Modification de trois postes de « délégué territorial »

V – ACTIVITES BANCAIRES

Délibération 2021/84 : Plan annuel de contrôle permanent

Délibération 2021/85 : Révision de procédures internes

VI – BUDGET-FINANCES

Délibération 2021/86 : Créances contentieuses irrécouvrables – Prise en charge par l'Etablissement

Délibération 2021/87 : Requalification de taux clients – Indemnisation – Prise en charge par l'établissement

Délibération 2021/88 : Budget de l'exercice 2021 – Décision modificative n° 1

Bordeaux, le 25 mai 2021

Chambre Régionale des Comptes Nouvelle Aquitaine
Madame Myriam Lagarde, greffière de la 1^{ère} section
3, place des Grands Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX CEDEX

Ref: contrôle n° 2020-0035
KSP GD210074 CRC

Objet : réponse à la notification des observations provisoires
relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Caisse
de Crédit Municipal de Bordeaux

Extrait adressé à M.FAUCHARD

L'extrait porte sur le chapitre 9 - Les Ressources Humaines

Tout d'abord je souhaite revenir sur le contexte de mon arrivée au Crédit Municipal de Bordeaux (CMB) en novembre 2019.

Comme vous le savez, le CMB a fait l'objet d'une inspection générale de la part de l'ACPR d'avril à juin 2019 et se trouve actuellement en commission des sanctions.

C'est à l'issue de ce contrôle que j'ai été approché par la gouvernance et le directeur général pour remettre l'établissement sur les rails et le ramener dans les standards réglementaires.

Comme cela est exposé dans le pré-rapport, j'occupais précédemment le poste de directeur général de la Caisse de Crédit Municipal de Marseille, contractuel en CDI, sur le grade d'administrateur hors classe, échelon HEB chevron n°3.

Je bénéficiais d'une prime CIA de 8820 euros, compte tenu des bons résultats de la caisse de Marseille et d'une appréciation favorable de l'ACPR suite à une inspection générale en 2013 et grâce notamment à une structuration conforme aux exigences réglementaires et à des ratios largement au dessus des normes attendues.

J'étais également vice-président de la conférence permanente des Caisses de Crédit Municipal.

Enfin il convient de souligner que ma venue à Bordeaux devait coïncider avec un départ à court terme à savoir printemps 2020, au plus tard, de Monsieur Leuret : la période de cohabitation s'est avérée plus longue...

Pour ces raisons, j'ai été recruté sur le niveau de rémunération que vous mentionnez dans le pré-rapport étant entendu que de nombreux chantiers à fort enjeu et à responsabilité m'attendaient.

S'agissant du logement de fonction, la situation est désormais régularisée puisqu'il n'y a plus qu'un seul administrateur au sein de l'établissement.

L'appartement que j'occupe actuellement avec mon épouse est un T4 d'une surface de 86 m2 et sera libéré dans le courant de 2022 dès que notre construction sera terminée.

Le Président du Conseil d'orientation et de surveillance a pris un arrêté d'attribution de logement dès ma nomination en tant que directeur général à savoir au 1^{er} mars 2021.

Il est donc très clair et ce, depuis le début, que le bénéfice de ce logement était provisoire. J'en ai d'ailleurs fait part à la nouvelle gouvernance actuelle dès les premiers échanges.

Ainsi, la maison, libérée en février 2021 par Monsieur Leuret, et qui est concernée par la recommandation n°7 fait d'ores et déjà l'objet d'un processus de vente.

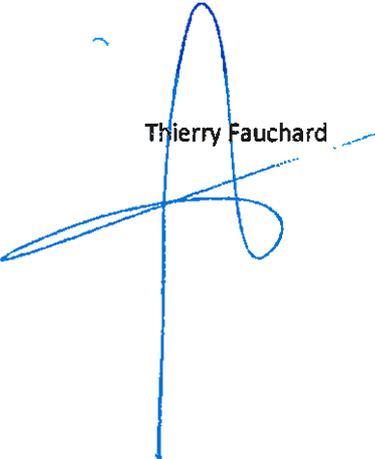
Le second dirigeant, en cours de recrutement, le sera sur un grade d'attaché ou d'attaché principal. Il n'aura pas de logement de fonction ni de véhicule de fonction.

Ce recrutement, comme tous ceux qui sont désormais réalisés, s'effectue dans le respect des règles de la fonction publique. Nous avons décidé, in fine, dans ce cas précis, de recourir à un cabinet de recrutement.

Enfin, je souhaite apporter un commentaire sur le point 13 de la synthèse générale.

Il est indiqué que je suis arrivé au CMB en 2019. Je souhaiterais qu'il soit précisé « novembre 2019 ».

Recevez mes sincères salutations.


Thierry Fauchard



Résultat de votre recherche

Dénomination sociale : Caisse de crédit municipal de Bordeaux
 Identifiant REGAFI : 13226

Description de l'entreprise

Dénomination sociale : Caisse de crédit municipal de Bordeaux
 Forme juridique : Etablissement public communal de crédit et d'aide sociale

SIREN : 263306367

LEI : 969500KZS2O88BCAQN79

Code banque (CIB) : 16560

Etablissement de crédit - Caisse de crédit municipal et établissement assimilable - Non prestataire de services d'investissement

Nature d'autorisation : Agrément ACPR

Nature d'exercice : Personne morale / Société

Date d'autorisation/enregistrement : 22/10/1984

Adresse du siège social : 29 rue du Mirail

Code postal : 33000

Ville : BORDEAUX

Pays : FRANCE

Téléphone : 0556333780

Site Internet : <http://www.ccmbs.fr>

Activités exercées en France

Les activités pour lesquelles l'établissement est agréé sont cochées.

Cautions réglementées :

Habilitations :

<input type="checkbox"/>	Compensation d'instruments financiers
<input type="checkbox"/>	Tenue de compte-conservation
<input type="checkbox"/>	Contrepartie centrale

Approbation cahier des charges dépositaire d'OPCVM
--

Agents services de paiement

Liste des agents mandatés par l'établissement pour l'exercice de services de paiement

Néant

Dernière mise à jour du registre : 8 novembre 2021

Bordeaux, le 9 novembre 2021

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

10 NOV. 2021

NOUVELLE-AQUITAINE

Chambre Régionale des Comptes
Nouvelle Aquitaine
Monsieur le Président Paul Serre
3, place des Grands Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX CEDEX

Nos références : 20211109_CB/ML

Objet : Réponses au rapport d'observations provisoires relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la Caisse de Crédit Municipal de Bordeaux.

Vos références : contrôle n° 2020-0035
KSP GD210448 CRC

Monsieur le Président,

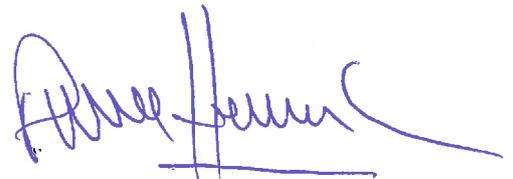
Suite au rapport d'observations définitives formulées par la Chambre régionale des comptes de la région Nouvelle-Aquitaine dans le cadre de la procédure de contrôle des comptes et de la gestion de la Caisse de Crédit Municipal de Bordeaux (« CCMB »), je vous prie de bien vouloir trouver ci-après mes remarques et observations qu'appellent certains éléments de votre rapport.

Concernant la recommandation n°11 consistant à mettre fin à l'avantage indu constitué par l'attribution d'un logement de fonction par nécessité absolue de service au DGA, je tiens à vous apporter les informations suivantes.

La nomination de Monsieur Fauchard aux fonctions de directeur général au 1^{er} mars 2021 a effectivement dissipé l'irrégularité à compter de cette date.

Concernant le caractère irrégulier de l'attribution du logement entre le 1^{er} novembre 2019 et le 1^{er} mars 2021, je vous confirme avoir demandé à Monsieur Fauchard de régulariser la situation. Conformément aux recommandations de la Chambre et à la réglementation, Monsieur Fauchard s'est engagé à s'acquitter de 50% de la valeur locative du bien sur les 14 mois concernés, avant le 31 décembre 2021.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.



Pierre Hurmic
Président du Conseil d'Orientation et de
Surveillance de la CCMB

KSP GA210672 CRC
10/11/2021



Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

3, place des Grands-Hommes
CS 30059
33064 BORDEAUX CEDEX

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine