

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

Référence à rappeler :

Gref/IC n°2592

Lettre recommandée avec AR n°47037991

Monsieur le Directeur,

Par courrier du 15 octobre 2004, je vous ai adressé, ainsi qu'à Monsieur Rigaud pour les périodes les concernant, le rapport d'observations définitives sur la gestion de la caisse de crédit municipal de Nice au cours des années 1998 à 2002, arrêté par la chambre lors de sa séance du 5 octobre 2004.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous invitais à me transmettre votre réponse écrite dans un délai d'un mois suivant sa réception.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives, auquel sont jointes les réponses adressées dans le délai précité. Celui-ci devra être communiqué par le président du conseil d'orientation et de surveillance à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur, à l'expression de ma considération distinguée.

Le président par intérim,

Christian BESOMBES

Monsieur Yvan CASANOVA

Directeur du Crédit municipal de Nice

Hôtel de ville

43 rue Gioffredo

06000 NICE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION DE LA CAISSE DE CREDIT MUNICIPAL DE NICE

(Département des Alpes-Maritimes)

Années 1998 à 2002

Rappel de procédure

La Chambre a inscrit à son programme l'examen, à partir de l'année 1998, de la gestion de la caisse de crédit municipal de Nice, qui a été confié à M. Bahuaud, conseiller. Par lettres en date des 16 et 17 avril 2003, le président de la Chambre en a informé respectivement M. Jacques Peyrat, président du conseil d'orientation et de surveillance, M. Yvan Casanova, actuel directeur et ordonnateur de l'établissement ainsi que par lettre du 17 avril 2003, l'ancien directeur M. Alain Rigaud. L'entretien de fin de contrôle du rapporteur avec

M. Yvan Casanova a eu lieu le 9 décembre 2003 et celui avec M. Alain Rigaud le

7 octobre 2003.

Lors de sa séance du 25 mars 2004, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1998 à 2002. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Casanova et pour les parties le concernant à M. Rigaud. Ces derniers ont répondu respectivement les 10 et 22 juin 2004. Ils n'ont pas demandé à être entendus par la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a arrêté, le 5 octobre 2004, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante: M. Besombes président de section, président de séance, M Leyat, président de section,

M. Amigues, Mme Pannetier Alabert, M. Larue, Mme Courcol, M. Caiani, conseillers et M. Bahuaud, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué par lettre du 15 octobre 2004 à M. Yvan Casanova, directeur en fonctions ainsi qu'à M. Alain Rigaud, précédent ordonnateur. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leur réponse aux observations définitives.

MM. Casanova et Rigaud ont fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant leur seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le directeur à l'assemblée délibérante, lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Les caisses de crédit municipal, plus connues sous le nom de "Monts-de-Piété", sont des établissements publics communaux qui ont été créés pour combattre l'usure grâce à l'octroi de prêts sur gages. Ils détiennent le monopole de cette mission à vocation sociale marquée. Si, depuis 1984, ce type d'établissement peut prêter de l'argent sans gage, il n'en est pas pour autant devenu totalement un établissement bancaire. Sa compétence en cette matière a en effet été limitée par la loi. Ses liens avec sa commune de rattachement (commune du siège) ont également été renforcés ; la commune est en effet seule responsable des pertes éventuelles de l'établissement. En contrepartie de ce risque, la commune dispose du pouvoir de décision concernant les grandes orientations stratégiques et le maire préside à cet effet le conseil d'orientation et de surveillance de l'établissement.

Les caisses de crédit municipal sont dotées d'un comptable public, qui doit donc tenir ses comptes conformément aux règles de la comptabilité publique, mais aussi des établissements de crédit dotés d'une comptabilité bancaire. Cette dualité de régime entraîne parfois des incompréhensions pénalisantes entre le comptable public et la direction de l'établissement, notamment en matière de recouvrement des créances.

Le dernier contrôle approfondi de la Caisse de crédit municipal de Nice par la Chambre a donné lieu à un rapport d'observations définitives le 7 avril 1998. La Chambre y relevait en conclusion que :

A plus long terme, trois questions d'ordre structurel devront être tranchées :

- celle de la restructuration des agences pour faire baisser les coûts d'exploitation. Il conviendra de décider si la compétence bancaire mérite d'être maintenue partout, en plus de la compétence de service public du prêt sur gage ;
- celle des taux préférentiels qui bénéficient à des populations comme les avocats, qui

correspondent a priori moins à l'objectif social de l'établissement que la clientèle du prêt sur gage ou les simples salariés ;

- enfin la capacité de la caisse à reconstituer ses fonds propres demeure, en l'absence d'aide publique, une inconnue mais aussi un impératif pour que l'établissement puisse définir une ligne d'action plus détachée des contraintes auxquelles le soumet son passé " .

La première démarche de la Chambre a donc consisté à s'assurer du traitement de ces trois questions et à faire le point sur la situation financière de l'établissement.

A l'examen, il ressort que la caisse n'a pas suffisamment pris en compte les mises en garde de la Chambre et que la situation financière de l'établissement ne se redresse que très lentement après avoir connu une phase particulièrement délicate. Des insuffisances persistantes dans le recouvrement des créances l'ont en effet affaiblie de façon significative. Ainsi est apparu un volume très important, et même anormal pour une banque, de " restes à recouvrer " de même que d'" abandons de créances ". La caisse, après avoir tiré sur ses réserves, en était même arrivée à minorer ses provisions, révélant ainsi son affaiblissement financier. Ces anomalies de gestion de la caisse ont tout naturellement conduit à son contrôle par la commission bancaire et même récemment à une enquête préliminaire du Parquet de Nice à propos d'éventuels détournements de fonds.

Sans les dernières mesures de redressement prises par la nouvelle direction de l'établissement, et sans l'aide financière de la commune de Nice, la survie même de l'établissement aurait été sérieusement compromise.

Sur la période contrôlée par la chambre, la CCM de Nice a exercé ses activités dans les départements des Alpes Maritimes (à Nice et à Cannes), des Alpes de Haute Provence (à Digne et à Manosque) et des Hautes Alpes (à Gap). Chaque site offre généralement à la clientèle les mêmes services de crédits, de banque et de prêts sur gage (mais, depuis le 1er janvier 2003, cette dernière activité a été interrompue à Gap).

Depuis le précédent contrôle, la caisse a connu une dégradation de sa situation financière.

Cette évolution financière défavorable se caractérise dans les comptes de l'ordonnateur d'une part, par la baisse des fonds propres.

Elle se caractérise également par une activité en léger repli. En effet, les crédits à la clientèle ont sensiblement baissé de 1998 (100,3 millions d'euros) à 2002 (71,4 millions d'euros) et la caisse a connu une baisse des dépôts de la clientèle de 1998 à 2002, ceux-ci passant de 132,5 millions d'euros à 124,1 millions d'euros, en raison de la perte de la clientèle du barreau de Gap.

L'augmentation en valeur des prêts sur gage, ces derniers passant de 8 millions d'euros en 1998

à 9,1 millions d'euros en 2002, n'a pas suffi à compenser cette baisse d'activité. Il est vrai que ces prêts ne constituent que 4 % de l'encours des crédits de la caisse, ce qui est modeste pour un établissement qui fonde son origine et son existence sur cette activité.

Enfin, cette évolution défavorable tient à une moindre rentabilité qui n'a pu être redressée que tout récemment. Ainsi, le produit net bancaire (PNB) a chuté sur la période, notamment en 2002. Alors qu'en 1998, le PNB atteignait 6,22 millions d'euros, il n'atteignait plus que 3,22 millions d'euros en 2002. Le résultat net comptable (RNC), sérieusement déficitaire en 2000, et encore déficitaire en 2001, parvenait à se redresser en 2002 (à 93.000 euros), grâce d'une part à l'aide très substantielle de la commune de Nice, contrainte pour sauver sa caisse de lui verser une subvention de 1,3 millions d'euros et, d'autre part, par la possibilité enfin dégagée d'une reprise de provisions sur les créances douteuses après un sérieux effort de recouvrement.

La structure financière parvenait à répondre ainsi in extremis aux ratios minima exigés de la profession. Trois ratios clés doivent en effet être satisfaits pour asseoir la crédibilité des caisses de crédit municipal et leur permettre de poursuivre leur activité. Ainsi, après un début de remise en ordre fin 2002 début 2003, ces ratios étaient les suivants :

1) Le ratio de solvabilité (ou taux de risque) était au dessus du seuil réglementaire de 8 %, grâce tout à la fois à la commune de Nice qui avait donc dû recapitaliser sa caisse et à un ensemble de mesures permettant de recentrer l'activité. En 2003, ce ratio devrait ressortir à 11,04 % sur fonds propres de base, soit un peu moins de 10,5 % (chiffres provisoires).

2) Le ratio de rentabilité, (frais généraux/PNB) s'améliore en 2003 grâce à la forte réduction de l'activité à Gap, la cession de quelques actifs et la réduction des effectifs. Le ratio s'établissait ainsi à 89 % fin juin 2003 (données provisoires) contre un ratio moins favorable à hauteur de 123 % en décembre 2002.

3) Le coefficient de liquidité s'établissait à 220 % au 30 juin 2003 contre 157 % en décembre 2002 et 127 % en 2001 ; l'exigence réglementaire étant de 100 % et plus. La caisse a en effet réussi à accroître ses liquidités. Pour cela elle a renégocié à la baisse avec son principal client la rémunération de 90 % des placements de celui-ci (accord du 8 janvier 2003) sur une base de taux de 3,8 % à 3 % contre près de 5 % avant cet accord).

Des activités financières pénalisées par le poids des encours douteux sur prêts.

Le montant total des prêts (crédits ordinaires et prêts sur gages) consentis par le crédit municipal atteignaient les montant ci-dessous.

Pa402601

1998	1999	2000	2001	2002
108,38	109,50	103,85	91,82	80,49
M€	M€	M€	M€	M€

Dans ces prêts, le prêt personnel représente l'activité principale du crédit municipal. Il s'agit de crédits à la consommation, de crédits automobile ou exceptionnellement de prêts relais. Le montant des prêts par client oscille entre 1.524 euros à 30.000 euros. Le nombre de ces prêts baisse régulièrement depuis 1999 (5052 prêts cette année là contre 3013 en 2002). Leur montant annuel était le suivant :

Pa402602

	1998	1999	2000	2001	2002
Prêts personnels	100,29 M€	100,84 M€	94,82 M€	83,04 M€	71,39 M€
% des prêts	92,54	92,09	91,30	90,44	88,69

D'autre part, sur tous ces prêts, si le nombre des encours douteux est en voie de résorption (3178 en 1998 contre 2888 en 2002), le volume des prêts en contentieux (voir tableau ci-après) ne cesse de croître par rapport au volume global de prêts ce qui pénalise l'établissement.

Pa402603

	1998	1999	2000	2001	2002
Encours douteux	21,64 M€	21,36 M€	21,18 M€	21,54 M€	20,05 M€
% des prêts	19,97	19,51	20,39	23,46	24,91

Au 31 août 2003, ce solde poursuit sa baisse à 19.520.366 euros, ce qui reste encore très lourd.

D'autre part, si dans le domaine des prêts, les prêts sur gage ont globalement progressé, leurs taux restent relativement élevés pour une activité " sociale ". Leur taux d'intérêt moyen était en effet de l'ordre de 1 % par mois en 2002. Leur volume reste encore modeste par rapport au volume global des prêts, et leur part ne " progresse " que par suite d'une baisse générale des prêts ordinaires.

Pa402604

Prêts sur gages	1998	1999	2000	2001	2002
(en €)	8.081. 304	8.664. 368	9.026. 464	8.773. 205	9.103. 937
% des prêts	7,46	7,91	8,69	9,56	11,31

La gestion interne reste perfectible.

Le caractère mixte des caisses de crédit municipal (banque et organisme de bienfaisance) pèse, comme cela a déjà été évoqué, sur leur fonctionnement. La difficulté est accentuée par l'obligation de tenir la comptabilité sous deux formes (bancaire et publique)

La caisse de Nice a eu tendance à privilégier le côté " bancaire " au détriment de la régularité dans la tenue des comptes publics. A cet égard, des carences importantes ont pu être constatées dans plusieurs domaines.

Des insuffisances fortes en matière de comptabilité publique.

La chambre regrette que la caisse de Nice ait longtemps considéré la présence d'un " comptable public " comme une nécessité administrative de pure forme plutôt que comme la possibilité ainsi offerte de disposer des services d'un partenaire indispensable au bon recouvrement des créances.

En effet, la lecture des notes d'organisation de l'établissement (pour 1995 et pour les exercices suivants), permet de constater que le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable public n'était pas véritablement respecté, le comptable public étant en partie exclu de la procédure de recouvrement des créances, cette mission étant même confiée à un autre agent de la caisse. Or cette tâche ne saurait bien évidemment échapper au comptable public qui non seulement dispose de pouvoirs et de procédures adaptées à cet effet, mais se trouve être également responsable de leur bon recouvrement sur ses deniers personnels.

L'appréciation inappropriée de la caisse sur la nécessité de respecter la réglementation comptable s'est même manifestée dans les écarts constatés en 2000 entre le compte présenté par ce dernier et le compte " bancaire " de la caisse. En effet, le compte " public " 2000 a été arrêté avec un résultat positif à hauteur de + 6,2.MF, sur la base des données transmises par la caisse au comptable public. Or, le directeur de l'établissement qui a signé ce compte a ensuite été contraint par la commission bancaire d'inscrire de nouvelles provisions (1) et donc de rectifier son résultat " bancaire " à hauteur de - 8,624 MF.

Le rapport de contrôle interne, arrêté au 31 décembre 2000, fait mention du même résultat que le compte financier, en revanche le rapport d'activité, visé par le commissaire aux comptes, le 25 juin 2001, fait état d'un résultat en déficit du fait de la provision complémentaire pour créances douteuses.

La délibération rectifiant le budget n'a été prise que tardivement, soit le

8 novembre 2001, ce qui ôtait toute possibilité d'intégration de ces nouvelles provisions dans les comptes 2000 du comptable public.

Un volume inacceptable de pertes sur créances irrécouvrables.

La Chambre avait déjà constaté dans son précédent contrôle que " l'organisation des services est telle que l'agent comptable n'est pas en mesure d'exercer, en ce qui concerne les dossiers contentieux, les responsabilités qui sont les siennes en tant que comptable public. Il existe à la caisse de crédit municipal de Nice un service " Département recouvrement créances " chargé du précontentieux (relances téléphoniques) et du contentieux. C'est ce service qui gère dans les faits les dossiers et prend les décisions, sous l'autorité du directeur de la caisse. Le comptable public se dessaisit donc de ses responsabilités en matière de recouvrement sur l'ordonnateur. "

Malgré cette observation, et à propos du département " recouvrement ", la Chambre n'a pu que constater les faiblesses persistantes de ce service. Les nombreuses créances irrécouvrables qu'il a bien fallu admettre en non valeur suffisent pour en apporter la preuve.

Plus généralement en matière de recouvrement des créances, il a été constaté et sans que cela soit exhaustif :

- que les interventions de la caisse se faisaient souvent trop tardivement, parfois 18 mois après le constat de non paiement.
- qu'un certain nombre de dossiers de prêt étaient incomplets, voire manquaient ou encore que les débiteurs sollicités par la caisse n'étaient pas les bons.
- que les lettres de relance adressées aux débiteurs étaient rédigées sans mise en demeure ferme.

Cette faiblesse endémique dans le recouvrement des créances a entraîné, depuis les années 1980, de sérieuses pertes pour l'établissement, qu'il a bien fallu apurer en les passant d'abord en créances douteuses puis petit à petit en non valeur. Il n'est donc pas étonnant que cette absence de maîtrise ait pu ensuite conduire certains agents à détourner des fonds.

A titre d'information sur les pertes générées par cette inaction, le tableau ci-après dresse l'état des seules créances douteuses passées en " non valeur " par exercice depuis 1995.

Ces pertes correspondent, pour la quasi-totalité, à des prêts consentis durant les années 1980.

Pa402605

Pertes admises sur créances irrécouvrables (en euros).

19 95	19 96	19 97	19 98	19 99	20 00	20 01	20 02
19 3.489	43 0.366	37 7.672	13 6.143	61 9.758	1.1 90.930	0	93 5.032

Cette situation, à l'origine d'un fort déficit, a contraint évidemment la caisse à ne plus provisionner ses risques à bonne hauteur et finalement à se retrouver fin 2000 dans une position particulièrement délicate que seule la ville de Nice, et des mesures drastiques, pouvaient rétablir.

La Chambre observe tout particulièrement à ce propos que cette aide de la commune de Nice (seul actionnaire de la caisse) ne saurait pour autant lui permettre de bénéficier " en contrepartie " d'une rémunération de la part de sa caisse, et ce par le biais d'une subvention au CCAS. Cette pratique, encore trop courante dans ce type d'établissement, ne répond pas en effet à leur objet social. Les caisses ont pour vocation de lutter contre l'usure en prêtant à des personnes momentanément ou durablement défavorisées, lesquelles n'ont pas d'autre accès au crédit. Les taux pratiqués doivent donc être les plus bas possible. Or, en reversant une partie de ses excédents à la commune, le risque est grand pour la caisse de voir diminuer la masse financière réservée à cette mission très spécifique, et l'obliger à se refinancer sur le marché de l'argent pour prêter alors à un taux moins " social " qu'il ne serait possible..

Au demeurant, le Conseil d'orientation et de surveillance n'ayant pas toujours utilisé la plénitude de ses attributions en matière de contrôle, la ville de Nice, dont ce conseil est l'émanation, ne paraît pas être en mesure de réclamer à son établissement le remboursement d'un déficit qu'elle aurait pu contribuer à éviter.

La chambre prend acte de l'intention affirmée par la ville dans la réponse de l'ordonnateur de ne plus réclamer de " contrepartie " pour son aide.

Une nécessaire réorganisation.

A la suite du contrôle exercé par la commission bancaire et l'arrivée d'un nouveau directeur, la fin de l'année 2002 a été consacrée à la réorganisation des services de la caisse. La Chambre observe que lors de son précédent contrôle de gestion elle avait déjà souhaité une telle réorganisation. Elle regrette donc qu'il ait fallu que la situation s'aggrave encore davantage pour qu'enfin cette suggestion soit suivie d'effet.

L'activité de la caisse est désormais toujours plus centrée sur Nice, le reste se répartissant entre Cannes, Manosque et Digne. La caisse ne dispose pas encore d'outils d'analyse interne fins pour dégager la rentabilité de chacun de ses sites. La chambre prend acte qu'un tel outil est en cours de réalisation et devrait être mis en oeuvre très prochainement.

Elle constate d'autre part que, dans le cadre de la réorganisation de la caisse à la fin de l'année 2002, d'une part, certains responsables ont été remplacés et que, d'autre part, l'effort de réduction des effectifs, déjà perceptible depuis 1998, a été poursuivi et devrait se poursuivre.

L'établissement s'est aussi doté d'une structure indépendante de contrôle chargée de rendre des rapports tant à la direction qu'au conseil de surveillance. Un comité d'audit a été institué en septembre 2002. Les outils de contrôle dont disposait l'établissement jusqu'au changement de direction restaient cependant perfectibles. Des améliorations ont été apportées aux procédures financières existantes. Les placements de la caisse doivent ainsi être effectués avec double signature du directeur et de l'agent comptable.

Depuis l'exercice 2001, faute de pouvoir intervenir sur l'exercice 2000, le provisionnement des clients douteux, celui des clients sur gages et celui des prêts relais a été renforcé. Le provisionnement sur créances douteuses a suivi la progression indiquée ci-après :

Pa402606

1998	1999	2000	2001	2002
13.223.24	12.786.01	14.652.10	15.034.61	13.734.44
9	2	1	0	4
61,11 %	59,85 %	69,18 %	69,80 %	68,49 %

Ce poste avait été relevé par la chambre comme insuffisant lors de son dernier contrôle. Le taux de provisionnement sur créances douteuses avoisinait 57 % des créances contre un taux moyen dans le réseau des caisses de l'ordre de 71,5 %. Le tableau ci-dessus permet de constater une certaine amélioration, qui doit être poursuivie.

Une coordination des services de recouvrement amiable et contentieux a été mise en place. De même ont été assurés le renforcement des effectifs attachés à cette mission, le renforcement des procédures de contrôle et de relance automatique, tout ceci en liaison, et enfin, avec la comptable publique de l'établissement.

La Chambre regrette que l'architecture informatique de la caisse ne prenne pas encore suffisamment en compte, de façon opérationnelle, les restes à recouvrer dans leur aspect contentieux. (Situation instantanée, procédure automatique, suivi des suites, taux de recouvrement). Elle ne peut qu'inciter la caisse à améliorer ce point essentiel.

Elle observe enfin que la rigueur dans l'octroi de prêts a été renforcée, notamment par la suppression des apporteurs d'affaires, la mise en place d'une commission d'octroi à effectifs tournants, le recentrage des prêts auprès des fonctionnaires ou encore le plafonnement des prêts.

Un recentrage sur son cour de métier devrait lui permettre, avec la rigueur nouvellement manifestée, de pérenniser l'établissement.

Le président de la Chambre

Alain PICHON

(1) une provision pour les créances compromises de 18 203 057,18 Francs (2 775 038,18 euros), 1 270 000,00 Francs (193 610,25 euros) pour les prêts sur gages et 350 000,00 Francs (53 357,16 euros) pour les prêts relais.

Réponse de l'ordonnateur 1 :

[PAO25110401.pdf](#)

Réponse de l'ordonnateur 2 :

[PAO25110402.pdf](#)