

**REPONSE DE MONSIEUR GUY LEGRIS
ANCIEN DIRECTEUR GENERAL
DU CREDIT MUNICIPAL DE PARIS^(*)**

Vous m'avez adressé par courrier du 5 mars 2002 les observations définitives arrêtées par la Chambre régionale des comptes d'Ile de France sur la gestion de la Caisse de Crédit municipal de Paris.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 alinéa 4 du Code des juridictions financières, vous voudrez bien trouver ci-dessous les éléments de réponse que j'entends faire valoir en ma qualité d'ancien directeur général de la Caisse de Crédit Municipal de Paris pour la période au cours de laquelle j'étais en fonctions.

1 Sur la présentation de la Caisse de crédit municipal de Paris

1.1 J'observe tout d'abord que c'est à bon escient que la Cour des Comptes avait constaté dans son rapport de 1998 une dérive de l'activité des caisses de crédit municipal et de leur mode de fonctionnement en faveur du caractère commercial, concurrentiel de l'activité de crédit au détriment de l'activité de prêts sur gage. Dès mon arrivée à la tête du Crédit municipal de Paris, j'ai eu pour objectif de renforcer l'activité sociale de l'établissement liée aux prêts sur gage.

^(*) Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.241-11 du Code des juridictions financières.

1.2 Outre la préparation au passage à l'an 2000, l'année 1999 a été marquée par de nombreuses évolutions et priorités

- mise en place d'un Comité de Risques en juillet 1999
- mise à jour d'un manuel de procédures dans les domaines : des crédits, des opérations financières et des opérations de guichets
- formalisation des contrôles réalisés aux 1er et 2ème degrés
- suivi des travaux de passage à l'an 2000, avec la création d'un Comité An 2000 dès le 10 août 1999
- mise en place d'un comité contentieux dont la vocation était d'anticiper les risques.

Le Comité de trésorerie a vu son rôle évoluer, puisque, abordant auparavant uniquement le risque de contrepartie sur placements de la salle des marchés, il évoque maintenant deux thèmes supplémentaires

- le coût du refinancement
- le risque de taux.

Cet effort s'est poursuivi tout au long de l'année 2000, avec notamment :

- la révision et l'actualisation des guides des prêts sociaux et des prêts sur gage en avril 2000
- la poursuite de l'élaboration d'un règlement intérieur
- l'amélioration des contrôles de l'activité financière, ainsi que celle de l'agence Francs-Bourgeois
- le règlement définitif des dysfonctionnements constatés au sein du service des prêts sur gage et dans les pratiques de certains commissaires priseurs, dysfonctionnements confirmés par l'audit extérieur diligenté que j'ai demandé.

Ces réalisations, dont la liste n'est pas exhaustive et à laquelle il convient d'ajouter notamment la désignation d'un déontologue agréé en novembre 2000, ainsi que les évolutions du secteur informatique, sont à mettre au crédit du Crédit Municipal de Paris pendant la période où je l'ai dirigé.

2 Sur l'évolution de la caisse

2.1 L'évolution des activités au cours des cinq dernières années

S'il est exact que le Crédit Municipal de Paris a connu depuis 1997 une diminution de la production des prêts sur gage, celle-ci a connu une nette augmentation pendant la période au cours de laquelle j'étais en fonctions.

Quant à l'amélioration des concours à la clientèle, dont la Chambre régionale des comptes a constaté qu'elle correspondait, pour l'essentiel, à un développement des crédits à l'habitat résultant d'une convention conclue en 1995 avec le ministère de la Défense au bénéfice de ses personnels, j'observe que ladite convention a été résiliée

sous mon autorité. En effet, ces opérations ne correspondaient pas à la vocation première du Crédit Municipal de Paris et le directeur financier avait relevé l'absence de rentabilité d'une telle production.

2.2 Les relations avec les autorités bancaires

2.2.1 Ma désignation au regard de l'agrément d'établissement de crédit auquel est soumis le Crédit municipal.

J'entends souligner qu'il est parfaitement inconcevable que le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) ait pu ignorer le profil du fonctionnaire que le maire de Paris a nommé au poste de directeur général après l'avis du Conseil d'Orientation et de Surveillance en juin 1999.

A mon sens, le CECEI a cru pouvoir contester, non mes compétences, mais leur adéquation avec l'agrément d'établissement de crédit dont dispose le Crédit Municipal de Paris. Or, je tiens à rappeler les conditions extraordinaires dans lesquelles j'ai été convoqué par le conseil des Marchés Financiers puisque l'unique question qui m'a été posée tenait à mon expérience en matière de tenue d'une table de change, compétence qui ne paraissait pourtant pas véritablement utile pour exercer les fonctions de Directeur Général du Crédit Municipal de Paris.

Aussi, le projet de réforme portant sur une filialisation, en association avec un partenaire financier, a entraîné la réaction - provoquée - des autorités de tutelle bancaire (CECEI et Commission bancaire) qui, pour s'y opposer, ont contesté toute aptitude à diriger un établissement public administratif, au motif que je ne disposais pas d'une expérience bancaire suffisante.

2.2.2 Les méthodes comptables, la mesure du risque et l'évaluation des provisions.

L'activité bancaire concurrentielle, essentiellement commerciale, s'accommode mal de la rigidité des procédures publiques en raison de la nécessité de s'adapter rapidement aux besoins du marché et aux stratégies de la concurrence.

La politique menée par la direction mise en place par M. Jean TIBERI avait opéré le choix de renforcer le caractère public de l'établissement en ne conservant, à terme, dans l'établissement public, que l'activité de prêt sur gages.

Ce choix a été contesté et abandonné par la nouvelle municipalité, pourtant officiellement attachée idéologiquement au service public et qui a, paradoxalement, nommé à la tête de l'établissement de nouveaux dirigeants, tous issus du secteur privé ou de la Banque de France, et démis de leurs fonctions les agents publics qui avaient notamment été chargés d'assainir le fonctionnement du service des prêts sur gages.

Une telle évolution laisse présager un alignement total de la caisse de crédit municipal de Paris sur la ligne doctrinale qui vise à intégrer totalement ce type d'établissement au secteur bancaire au détriment du service public, malgré l'absence de risque systémique en raison de la garantie publique absolue qui s'attache à la qualité d'actionnaire unique des municipalités.

Un exemple caractéristique de cette volonté d'imposer un alignement par tous moyens peut être apporté par la tentative opérée par la Commission bancaire d'exiger, en août 2000, au moyen de l'ouverture d'une procédure disciplinaire, un montant de 38 millions de francs de provisions supplémentaires au titre des dossiers de crédit placés sous le régime de la loi Neiertz.

En réponse à des extrapolations réalisées par la Commission bancaire à partir d'un nombre de dossiers insuffisants en nombre et orientés quant à leur sélection, le Crédit municipal de Paris a chargé le cabinet KPMG d'un travail d'audit de la totalité des dossiers Neiertz au nombre d'environ 2400.

Le résultat de cet audit, qui a conduit à ne constater qu'un montant de provisions de 1,2 millions de francs - au lieu des 38 demandés - a été transmis à la Commission bancaire en octobre 2000.

En juillet 2001, la transmission de ce document n'avait appelé aucun commentaire en réponse ni réfutation de la part de la Commission bancaire qui n'avait, par ailleurs, pas donné suite à l'ouverture disciplinaire ouverte de ce chef.

Il est donc pour le moins curieux qu'après ce travail exhaustif et non contesté par la Banque de France, son ancien employeur, le nouveau directeur du Crédit municipal de Paris ait cru devoir évoquer, en février 2002, devant la Chambre régionale des comptes d'Ile de France, une somme de 22 millions de francs, sans la justifier par une quelconque analyse susceptible d'étayer ses affirmations.

Un tel exemple démontre l'utilité de la résistance qui doit être opposée aux exigences, parfois injustifiées, de la Commission bancaire, qui tente de porter atteinte par de tels procédés aux libertés et l'autonomie communales.

2.3 Le rôle des organes de direction

2.3.1 Le règlement intérieur

J'ai constaté l'absence de règlement intérieur lors de ma prise de fonctions : l'élaboration d'un règlement intérieur a été aussitôt envisagée, afin de définir les procédures de contrôle interne destinées à assurer la sécurité des opérations. Le projet a été préparé afin d'être soumis au COS. Il n'a pu être remis au COS, avant le changement à la tête du crédit municipal de Paris. C'est donc à partir de là que la Chambre régionale des comptes a reconnu l'intention formulée par le directeur général de mettre fin à cette absence de règlement intérieur.

2.3.2 La fréquence des réunions du COS

La critique de la Chambre régionale des comptes sur la périodicité très espacée des réunions du COS n'est plus fondée depuis les deux derniers exercices. Le COS se réunit en effet depuis 2 ans de façon régulière (4 réunions durant l'exercice 2000 et 3 réunions au cours du 1^{er} semestre 2001). Aussi, se trouve-t-il informé et consulté sur tous les sujets importants pour le fonctionnement de l'Etablissement : il a notamment été amené à se prononcer plusieurs fois sur le processus de filialisation des activités bancaires du Crédit Municipal de Paris, sur les différends avec les autorités bancaires, sur le statut du personnel, etc...

2.4 La tenue de la comptabilité

2.4.1 La double comptabilisation des opérations

Le Crédit municipal de Paris tient deux comptabilités : une comptabilité publique et une comptabilité bancaire ; une table de concordance prévoit, pour chaque compte servi dans la comptabilité bancaire, sa correspondance dans le plan comptable défini par l'instruction de la direction de la comptabilité publique. Pour autant, selon la chambre régionale, cette table de concordance ne suffirait pas à s'assurer du bien fondé des diverses compensations opérées.

Or, il convient de rappeler que si le plan comptable en vigueur peut paraître inadapté, c'est parce que le nouveau plan prévu par le décret de 1989, n'a jamais été adopté et que le plan comptable de 1980 n'a lui-même jamais été modifié.

Aussi, comme l'a relevé la Chambre régionale des comptes, la Commission bancaire est actuellement saisie d'un différend portant sur les méthodes comptables de la caisse. Le Crédit municipal a déposé un mémoire devant cette instance. Depuis, aucun acte n'a été effectué par la Commission bancaire et cette procédure n'a toujours pas abouti, malgré les relances du Crédit municipal, notamment par lettre du 24 avril 2001, laquelle n'a fait l'objet d'aucune réponse. Dans ces conditions, le Crédit municipal a pu légitimement estimer que la Commission bancaire a implicitement mais nécessairement abandonné toute poursuite de ce prétendu grief.

2.4.2 La situation et le rôle du comptable public

La Caisse ne dispose pas d'un agent comptable titulaire. Dès mon arrivée, j'ai voulu régulariser cette situation en demandant en août 1999, la désignation d'un nouveau comptable public, le Crédit municipal entendant ainsi respecter le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable. Le COS avait alors émis un avis favorable à une candidature que j'ai présentée. Ceci a cependant entraîné une réaction de la comptabilité publique du Ministère des Finances, laquelle a rappelé qu'il lui appartenait de donner son avis préalable à toute candidature. La procédure a donc été interrompue. Pour cette seule raison, la question est toujours pendante.

Cette absence de comptable public est l'une des causes essentielles des remarques justifiées du rapporteur de la Chambre Régionale des Comptes.

2.4.3 Le remboursement des frais de représentation

Les frais de remboursement de la direction générale sont regroupés sous le compte ouvert à l'agence bancaire, désormais intitulé "frais de représentation du CMP". On soulignera que j'ai demandé qu'une procédure soit rigoureusement décrite et attachée à la gestion de ce compte et que le service du budget recense mensuellement les justificatifs des dépenses pour régularisation par mandat.

Les paiements des frais de représentation s'effectuaient par carte de crédit à débit différé ; entre temps, la facture était remise au service de la comptabilité. Ainsi, avant que l'opération de débit n'intervienne, l'agent comptable avait pour charge de rapprocher les fiches de dépenses avec la proposition de débit émanant de la société de carte de crédit à paiement différé. On ne peut donc pas dire qu'il y avait confusion entre le payeur et l'ordonnateur.

2.4.4 La transmission des actes

Comme pour tout établissement public communal, le caractère exécutoire des actes du Crédit municipal de Paris est subordonné à leur transmission au représentant de l'Etat, en vertu des dispositions combinées des articles L. 2131-1 et L. 2131-12 du code général des collectivités territoriales.

Parmi les actes soumis à cette obligation de transmission figurent, notamment, les délibérations du COS, les conventions relatives aux marchés et les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade et à l'avancement d'échelon des agents.

Toutefois, le défaut de transmission n'affecte pas la légalité propre de l'acte. En effet, celle-ci s'apprécie indépendamment des circonstances postérieures à son édicition. Ainsi, on ne saurait annuler l'acte d'une autorité au seul motif qu'il n'a pas été transmis au représentant de l'Etat (CE 27 avril 1987, COREP du dpt des Côtes du Nord, Rec. p. 721 : il n'y a pas lieu d'annuler un marché qui a commencé à être exécuté sans avoir été transmis).

Par ailleurs, depuis ma prise de fonctions, en juillet 1999, tous les actes du Crédit municipal ont été, dans tous les domaines et sans exception, régulièrement transmis au contrôle de légalité. En particulier, les délibérations du COS l'ont, à ma connaissance, toujours été.

3 Sur la gestion interne du Crédit municipal de Paris

L'ambivalence du statut des caisses de crédit municipal s'est également manifestée dans les questions relatives à la commande publique, au personnel et à la gestion du patrimoine immobilier.

3.1 La commande publique

La Chambre régionale des comptes expose que le Crédit municipal, en sa qualité d'établissement public local est tenu d'appliquer les dispositions du code des marchés publics alors en vigueur, notamment concernant :

- le seuil légal alors de 300.000 F (45.731,71 euros) qui supposait une mise en concurrence,
- les opérations supérieures à 700.000 F (106.714,31 euros) qui supposaient alors une procédure d'adjudication ou d'appel d'offres.

Or, il convient d'indiquer que le Crédit municipal pouvait raisonnablement douter de l'application des dispositions de ce code, dès lors que la loi du 15 juin 1992 énonce que les caisses de crédit municipal sont des établissements publics, sans en préciser davantage leur nature juridique. Exerçant une activité proche pour partie de celle d'un établissement public industriel et commercial, le Crédit municipal a légitimement pu penser être exonéré des dispositions dudit code.

3.2 Le personnel

Comme a pu le constater la Chambre régionale des comptes, une délibération du COS en date du 24 janvier 2001 est venue préciser le niveau de recrutement et de rémunération des agents contractuels de catégorie A.

Aussi, la transparence a permis à l'agent comptable de vérifier la liquidation des rémunérations : la liquidation s'effectuait au service de la comptabilité auquel étaient transmis des éléments détaillés, dont le listing mentionnant les paies individuelles.

En outre, lors de mon arrivée au Crédit Municipal, j'avais signalé au Maire de Paris, président du COS, que sur un effectif de 250 agents, seul une trentaine étaient titularisés.

Or les établissements publics ne peuvent employer qu'à titre exceptionnel et dans des conditions strictes ces agents contractuels ou temporaires.

Le Maire de Paris, M. Jean TIBERI a donc proposé au COS de s'orienter rapidement vers une politique d'intégration par titularisation pour revenir à une situation plus conforme au caractère de l'établissement. Après délibération, le COS a décidé, conformément aux dispositions de la loi Sapin de créer les cadres d'emplois néanmoins à l'intégration des agents en service dans l'établissement. Ainsi, les statuts d'attachés, de secrétaires, d'adjoints administratifs et d'inspecteurs de sécurité ont été approuvés, ces statuts étant désormais homologues à ceux de la Ville de Paris. Cette mesure, outre l'intégration rapide par concours spécial sur titre, ou reposant sur l'expérience professionnelle, avait pour avantage de faciliter les mesures de détachement en direction de l'administration parisienne ou des administrations territoriales d'Etat (ou encore en provenance de celles-ci) en respectant parfaitement les conditions de rémunérations prévues.

Approuvés par délibération du COS, ces textes ont été utilement transmis au contrôle de légalité.

La nouvelle municipalité n'a toujours pas statué, donc nécessairement au détriment du personnel considéré et du respect des dispositions légales votées ces dernières années par le parlement en leur faveur.

Sur les observations relatives aux locaux donnés à bail et aux concessions de logement, je rappelle que le précédent maire de Paris, approuvé par le COS avait souhaité la mise en vente du domaine immobilier périphérique à l'établissement qui n'était d'aucune utilité à son fonctionnement.

Il a souhaité également que soit mis en place un domaine privé du Crédit Municipal de Paris, seule solution ayant paru au COS compatible avec le caractère diversifié des usages des surfaces locatives, notamment par l'obligation de tenir compte de leurs statuts historiques : activité commerciale privée pour un restaurant, logements de fonction pour le directeur de l'établissement et l'agent comptable, logement en faveur des personnels pour certains agents, logements sociaux et logements régis par la loi de 1948 pour certains agents de niveau modeste, appartenant au personnel du Crédit Municipal de Paris ou au personnel de la Mairie de Paris.

Cette solution permettait de ne pas revenir dans un contentieux judiciaire que le Crédit Municipal de Paris avait connu avec un locataire. Ce contentieux avait d'ailleurs été défavorable au Crédit Municipal de Paris tant en première instance, qu'en cause d'appel, qu'en cassation.

En outre, je tenais à préciser que les surfaces logiquement prévues pour l'appartement de fonction du directeur général, d'une part, et de l'agent comptable, d'autre part, semble être actuellement occupé par le directeur financier pour le premier et par un de ses chefs de service pour le second. Or, pour le premier appartement occupé par le directeur financier, il faut noter qu'il est le seul à disposer à la fois d'un accès direct à l'intérieur de l'établissement au-delà du périmètre de sécurité et d'un accès normal aux voies de circulations publiques. L'ensemble des procédures de remise en ordre ne paraît pas avoir été poursuivi.

4 Sur les activités financières du Crédit municipal de Paris

4.1 Le projet de filialisation des activités bancaires

Comme il a été dit plus haut, dans son rapport public pour 1998, la Cour des comptes avait, à juste titre, relevé que les caisses de crédit municipal avaient progressivement perdu de vue leur vocation première d'organismes d'aide sociale, au profit d'une stratégie de présence sur le marché bancaire concurrentiel qui leur avait été ouverte par les dispositions de la loi n° 87-46 du 24 janvier 1984 confirmées par celles de la loi n° 92-518 du 15 juin 1982.

La caisse de crédit municipal de Paris n'avait, pour ce qui la concerne, pas fait exception à cette tendance générale.

C'est dans ces conditions que le maire de Paris, M. Jean TIBERI, en réaction à cette dérive désignait, en 1999, un fonctionnaire de la ville de Paris disposant d'une expérience sociale, en qualité de directeur général du Crédit municipal de Paris avec mission de rétablir l'ordre des priorités dans la gestion de l'établissement.

C'est ainsi qu'après une première période de remise en ordre du fonctionnement de la caisse, notamment au regard de l'application de la réglementation applicable à un établissement public, il a été décidé de séparer l'activité sociale de prêts sur gages de l'activité bancaire concurrentielle de telle sorte que le produit de la première n'alimente plus les résultats de la seconde.

Après qu'aient été écartées les hypothèses de vente au secteur privé de l'activité bancaire concurrentielle ainsi que la filialisation sans partenaire, dénuée d'intérêt pratique, mais présentant des risques financiers pour la Ville de Paris, le choix d'une filialisation en association avec un partenaire financier a été retenu.

Ce projet de réforme a entraîné la réaction des autorités de la tutelle bancaire (CECEI et Commission bancaire).

Pour retarder la mise en oeuvre de la nécessaire filialisation des activités bancaires concurrentielles, qui aurait permis de mettre un terme à l'ambivalence entre les qualités d'établissement administratif et d'établissement bancaire, le CECEI a systématiquement différé l'examen du dossier d'agrément de la filiale bancaire par des demandes répétées de documents complémentaires jusqu'à ce que le changement de municipalité décide l'abandon de ce projet.

La gestion politique de ce dossier de filialisation démontre, a posteriori, l'ingérence des autorités de tutelle bancaire dans le domaine de l'action municipale et la volonté d'immixtion constante de cette instance financière dans les choix résultant du jeu démocratique.

Telles sont mes différents éléments de réponse que j'entends formuler aux observations définitives.