



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

CRÉDIT MUNICIPAL DE TOULOUSE (Haute-Garonne)

Exercices 2015 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

1. PRÉSENTATION	8
1.1. Les missions d'un crédit municipal	8
1.2. Les caractéristiques de celui de Toulouse	9
1.2.1. Une activité bancaire limitée	9
1.2.2. Des revenus locatifs importants	11
2. ORGANISATION ET PROCÉDURES DE CONTRÔLE.....	12
2.1. Le conseil d'orientation et de surveillance	12
2.2. La direction	13
2.3. Les services.....	14
2.4. L'agent comptable	16
2.5. La tenue de la caisse	17
2.6. Les régies	18
2.7. La conservation des fonds et les assurances	19
2.8. Les moyens informatiques	19
2.8.1. L'urbanisation du système d'information.....	19
2.8.2. Le logiciel de traitement des prêts sur gages	21
2.9. Les dispositifs de contrôle interne	22
2.9.1. La formalisation satisfaisante des procédures.....	22
2.9.2. Des diligences de contrôle à renforcer	23
2.10. Les procédures de lutte contre le blanchiment	24
3. MISSION DE PRÊT SUR GAGE	26
3.1. Le rôle social de la caisse	26
3.1.1. L'adaptation au besoin du territoire	26
3.1.2. L'activité de l'agence de Montauban.....	29
3.1.3. Le montant unitaire de prêt.....	31
3.1.4. La politique en matière de taux.....	33
3.2. Les objets gagés.....	36
3.3. La procédure des prêts sur gages	37
3.3.1. L'information délivrée au public	37
3.3.2. L'évaluation et l'engagement	38
3.3.3. La prolongation et le renouvellement	41
3.3.4. La vente aux enchères	43
4. MICROCRÉDIT ET ÉPARGNE SOLIDAIRE.....	48
4.1. L'activité de microcrédit.....	48
4.2. Les produits d'épargne solidaire.....	49
4.2.1. Les livrets d'épargne.....	49
4.2.2. Les comptes à terme.....	49
5. FIABILITÉ DES COMPTES.....	51
5.1. La régularisation de l'affectation des <i>bonis</i> prescrits	51
5.2. Les défauts de fiabilité restant à traiter	51
5.2.1. L'inscription des emprunts	51
5.2.2. Le respect de l'annualité budgétaire	52

6. SITUATION FINANCIÈRE	53
6.1. Analyse du résultat de la caisse	53
6.1.1. Un produit net bancaire en baisse de 4,6 %	55
6.1.2. Une chute de 81 % du résultat d'exploitation.....	57
6.1.3. Le résultat net et son affectation	60
6.2. Analyse bilancielle.....	61
6.2.1. Le fonds de roulement	61
6.2.2. Le besoin en fonds de roulement	62
6.2.3. La trésorerie	63
ANNEXES.....	65
GLOSSAIRE.....	72

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a contrôlé la gestion du crédit municipal de Toulouse pour les exercices 2015 et suivants. Le statut de cet organisme est hybride : c'est à la fois un établissement public communal à vocation sociale et un établissement de crédit. Sa mission première est de combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gages, sur lequel il dispose d'un monopole, en contrepartie du dépôt de biens qui font l'objet d'une expertise.

Le crédit municipal pratique une politique de taux avantageuse pour les prêts de faibles montants. La localisation de l'offre de prêts sur gages à Toulouse et, depuis février 2018, à Montauban, paraît judicieuse au regard du taux de pauvreté de ces communes. Pour autant, de nombreux territoires, notamment au sud de l'aire urbaine, ne bénéficient pas des services de la caisse alors qu'ils abritent également des populations précaires. L'activité de l'agence de Montauban monte lentement en charge, avec un encours de prêts sur gages qui pourrait atteindre 440 000 € en 2019. Sauf à ce que l'encours de 1 M€, concernant les habitants du Tarn-et-Garonne, soit effectivement transféré du siège vers l'agence, l'objectif fixé à 2 M€ pour Montauban reste éloigné.

Consécutivement à la capitalisation des bénéfices et à une pratique très prudentielle de constitution de provisions, le crédit municipal dispose de fonds propres suffisants pour financer les prêts sur gages, dont l'encours s'élève à 16,2 M€. Sa trésorerie est toutefois en forte diminution sur la période, passant de 4,1 M€ en 2015 à 1,7 M€ en 2018, en lien avec les choix opérés sur son activité. D'une part, le non-renouvellement des comptes à terme, lié à la forte baisse par la caisse des intérêts perçus, a fortement augmenté son besoin en fonds de roulement ; d'autre part, la baisse régulière des taux de prêts sur gages et l'augmentation de 19,4 % de la masse salariale de l'établissement entre 2015 et 2018 ont dégradé de près de 25 % par an ses résultats, s'établissant à 93 000 € fin 2018.

La chambre souligne qu'il appartient à la caisse de maîtriser ses charges d'exploitation, notamment au regard de la nécessité de développer son offre auprès des personnes fragilisées qui n'ont pas encore recours à ses services. L'offre de prêts sur gage stagne aujourd'hui : l'encours a peu progressé et le nombre d'opérations traitées a fléchi entre 2015 et 2018.

Si les procédures internes sont formalisées et satisfont les exigences en matière de lutte contre le blanchissement, une meilleure connaissance de la situation professionnelle des engagistes et de l'origine des objets gagés permettrait de sécuriser davantage les contrats. L'organisation de l'établissement est également perfectible : elle doit être revue pour assurer la stricte séparation de l'ordonnateur et du comptable.

Le contrôle du marché de commissaire-priseur judiciaire attribué en 2017 a montré que l'établissement n'a pas respecté l'égalité de traitement des candidats. Quant à l'évaluation des biens à Montauban, elle est effectuée directement par les agents et non par un commissaire-priseur, en contradiction avec la réglementation.

La chambre observe enfin que de nombreux contrats sont engagés depuis plus de six mois sans avoir été prolongés, dépassant la durée prévue dans le guide des procédures.

RECOMMANDATIONS

1. Réorganiser les services afin d'assurer la stricte séparation entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable public. *Non mise en œuvre.*
2. Affecter spécifiquement un personnel aux fonctions de caissier. *Non mise en œuvre.*
3. Faire évoluer le logiciel de traitement des prêts sur gages afin d'intégrer les dispositions réglementaires, en particulier le plafond des opérations en espèces. *Mise en œuvre en cours.*
4. Mettre en place en 2020 un marché de prise en compte pour les deux sites de Toulouse et Montauban, en respectant l'égalité des candidats devant la commande publique. *Non mise en œuvre.*
5. Respecter la durée maximale des contrats de prêt sur gage prévue par la réglementation. *Totalement mise en œuvre.*
6. Voter les prévisions budgétaires durant l'exercice comptable auquel elles se rapportent, conformément au principe d'annualité budgétaire. *Mise en œuvre en cours.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.
- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières « Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion du crédit municipal de Toulouse a été ouvert le 11 janvier 2019 par lettre du président de la première section adressée à M. Franck Paindessous, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 1^{er} avril 2019.

Lors de sa séance du 19 avril 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Franck Paindessous. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 5 décembre 2019, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Le précédent contrôle, publié en 2014 et portant sur la période 2007-2013, mettait en exergue la vocation sociale assumée avec efficacité par le crédit municipal et une situation financière favorablement orientée, due en partie aux revenus locatifs et aux *bonis* non réclamés. Le rapport d'observations définitives formulait deux recommandations :

1. Concernant les régies : d'une part, créer une régie de recettes en désignant comme mandataires les agents de guichet, d'autre part, actualiser l'acte constitutif de la régie d'avances afin d'autoriser le paiement de frais de déplacement.

2. Prévoir une délibération annuelle du conseil d'orientation et de surveillance sur l'affectation des *bonis* prescrits au compte 1052 « *Bonis capitalisés* », conformément aux textes applicables.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le directeur a procédé à l'actualisation de l'acte constitutif de la régie d'avance. S'agissant de la régie de recettes, il a indiqué qu'une réflexion était en cours, et que sa mise en œuvre nécessiterait des réorganisations dans les services.

Les actions mises en œuvre suite à ce contrôle sont analysées dans les parties dédiées (cf. § 2.6 concernant les régies).

1. PRÉSENTATION

1.1. Les missions d'un crédit municipal

Il existe en France 18 crédits municipaux, dont celui de Toulouse, et plus de 35 agences et permanences, dont la nouvelle agence de Montauban, rattachée au siège toulousain. Leur implantation est répartie sur le territoire métropolitain, avec une concentration dans le nord-est et le sud-est.

Par décret du 24 octobre 1918, les Monts de piété ont pris la dénomination de caisses de crédit municipal. Ce sont des établissements publics administratifs, dont la mission première est de combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gages¹, sur lequel ils disposent d'un monopole, en contrepartie du dépôt de biens qui ont été préalablement expertisés.

Les caisses sont également autorisées à avoir des activités bancaires. Elles peuvent recevoir des fonds de personnes physiques ou morales et leur mettre à disposition des moyens de paiement. Ces activités, ainsi que les prêts sur gages, sont soumises à la réglementation bancaire générale.

Ces établissements disposent d'un statut hybride : la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 a intégré les crédits municipaux dans le système bancaire et leur confère le statut d'établissement de crédit, tandis que la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 les a dotés du statut d'établissements communaux de crédit et d'aide sociale². Deux décrets, n° 1402 et 1404 du 19 décembre 2008, ont précisé leurs missions et organisation. L'ensemble de ces textes est codifié aux articles L. 514-1 et suivants du code monétaire et financier (CMF). Les caisses exercent leur activité après avoir reçu l'agrément de la banque centrale européenne. Leurs comptes sont certifiés par un commissaire aux comptes.

¹ Leur devise est *semper usuram oppugno* (je combats toujours l'usure).

² Statut confirmé par la loi du 15 juin 1992.

Au titre de la comptabilité publique, les caisses sont soumises au plan comptable des caisses de crédit municipal, défini par la DGFIP dans l'instruction n° 206 CM du 25 août 1980. En l'absence de dispositions budgétaires dans cette instruction, les caisses sont conduites à travailler par assimilation en tant qu'établissement public local, c'est-à-dire à décliner les règles de l'instruction M14, applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif, et les principes du code général des collectivités territoriales (annualité, équilibre, vote par chapitre notamment).

Concernant les ratios bancaires prudentiels, elles sont soumises aux dispositions du règlement de l'autorité des normes comptables n° 2014-07 du 26 novembre 2014 relatif aux comptes des entreprises du secteur bancaire. Elles doivent notamment suivre, dans le cadre de la surveillance nationale et européenne, le montant des placements, le niveau de marge, le produit net bancaire et le coût du risque de crédit.

Les champs et modalités de leur contrôle, dont la gestion des risques, sont prévus par l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des entreprises du secteur bancaire soumises au contrôle de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

Leur statut d'établissement bancaire place les crédits municipaux en position concurrentielle entre eux et avec les banques. Ils ne disposent pas d'un ressort territorial défini par la loi et un crédit municipal peut étendre librement son réseau d'agences, y compris en proximité d'un autre crédit municipal³, voire racheter l'activité d'une autre caisse⁴.

1.2. Les caractéristiques de celui de Toulouse

1.2.1. Une activité bancaire limitée

1.2.1.1. Le choix de privilégier les prêts sur gages

Le crédit municipal de Toulouse a fêté ses 150 ans en 2017. Il reste un établissement de taille moyenne, avec 11 062 clients au 31 décembre 2018, détenant 29 548 contrats actifs. Les établissements de Paris, Lyon, Marseille ou Bordeaux ont une taille nettement plus importante (cf. annexe 1). Toulouse est la quatrième aire urbaine, après Paris, Lyon et Marseille, et devant Bordeaux.

Sur la période contrôlée, la grande majorité des produits de la caisse provient de l'activité de prêt sur gage : les intérêts et droits sur gage représentaient, en 2018, près de 70 % des produits d'exploitation⁵. L'encours de prêts est constitué à hauteur de 98 % par des prêts sur gages, soit 16,2 M€ (cf. annexe 2).

Si les prêts accordés dans le cadre des microcrédits ont fortement progressé entre 2015 et 2018, ils ne représentaient que 2 % des prêts accordés par la caisse. Au 31 décembre 2018, l'encours total des prêts s'élevait à 16,6 M€⁶, en hausse de 0,6 M€ par rapport au bilan de clôture de 2015.

³ Par exemple, présence d'une agence du crédit municipal de Toulon à Nice.

⁴ Par exemple, le rachat annoncé en décembre 2018 du crédit municipal de Roubaix par celui de Bordeaux.

⁵ Selon la nomenclature publique (87 % du produit net bancaire selon la nomenclature des établissements de crédits).

⁶ Encours de prêts sur gages et microcrédits à l'actif net 2018 en comptes 51 (hors comptes à terme et livrets d'épargne solidaire, inscrits au passif en compte 50, dont l'encours représente 4,76 M€).

Parallèlement, le crédit municipal assure une mission marginale de mandataire, pour les clients qui souhaiteraient obtenir des produits différents.

Par référence aux articles L. 519-1 et suivants du CMF sur l'intermédiation bancaire et par convention de partenariat du 1^{er} février 2016, il présente à ses clients la gamme de prêts personnels proposée par le crédit municipal d'Avignon. Le crédit municipal de Toulouse recueille les informations des clients et les transmet à la caisse d'Avignon, cette dernière restera libre d'accorder ou non le prêt. Il s'agit de prêts de trésorerie ou de restructuration, d'une durée de 12 à 144 mois et pour un montant maximum de 75 000 €.

Cette activité de promotion du crédit municipal de Toulouse lui fournit un revenu qui reste marginal : sa rémunération est fixée entre 1,1 % et 2 % du capital prêté, selon la complétude du dossier. C'est ainsi que le crédit municipal a perçu 1 282 € de commissions sur les prêts personnels en 2018. Cette activité, qui peut être réalisée à distance, est centralisée à la nouvelle agence de Montauban, ouverte en février 2018.

Contrairement à d'autres crédits municipaux, la caisse de Toulouse ne propose pas de prêts et produits bancaires classiques. Le conseil d'orientation et de surveillance a décidé en 1992, comme le permet la loi n° 92-518 du 15 juin 1992, de céder ses activités bancaires à la Caisse d'épargne et de prévoyance de Midi-Pyrénées et de se recentrer sur sa vocation sociale. Il a été un des premiers à le faire. Environ la moitié des crédits municipaux propose encore aujourd'hui des services bancaires

Ainsi, le crédit municipal de Toulouse n'émet ni ne gère aucun moyen de paiement au titre de son activité. Il assure une activité bancaire limitée aux microcrédits et produits d'épargne solidaire.

L'ordonnateur répond qu'une offre spécifique et à coût réduit, destinée aux personnes en situation de fragilité financière ou d'interdiction d'émettre des chèques, existe déjà pour toutes les banques. Il évoque également d'autres outils à destination de ces publics tel que le compte Nickel. Une proposition de moyens de paiement par le crédit municipal de Toulouse à destination des publics fragilisés ne lui apparaît pas opportune, eu égard aux offres préexistantes et aux coûts importants que cela engendrerait pour l'établissement

Même si le réseau bancaire classique offre des produits adaptés, la chambre observe que la stratégie actuelle du crédit municipal limite l'offre à caractère social, vocation première de la caisse, et écarte donc une partie de la population concernée. La démocratisation du crédit vers des clients « parfois fragiles » relève des missions premières d'un crédit municipal.

S'il est vrai que la caisse a été amenée à diversifier ses services, notamment dans un champ concurrentiel, l'activité de prêt sur gage stagne durant la période sous contrôle, et baisse même en nombre d'opérations, celle des comptes à terme a été quasiment arrêtée et les micro-crédits représentent un volume négligeable.

1.2.1.2. Les activités annexes

En complément de son activité principale de prêts sur gages, l'établissement a mis en place en 2009 un service de conseil économique personnel. Il a évolué en 2017 vers une prestation dénommée « point conseil budget ». Ce service, labellisé par le gouvernement, est un accompagnement technique gratuit pour aider les bénéficiaires à acquérir les apprentissages

nécessaires à la gestion du budget familial⁷ et à constituer si besoin un dossier de surendettement. Assuré par des bénévoles, il a connu une forte progression en 2017 (+ 15,71 %), avec 221 consultations.

Par ailleurs, le crédit municipal de Toulouse est partenaire de l'association Clas violette depuis 2012, qui produit une monnaie locale complémentaire dans l'agglomération toulousaine, le sol-violette, et développe un réseau de prestataires et commerçants adhérents. Le crédit municipal de Toulouse fait partie des partenaires bancaires qui assurent le change des euros en sols, à raison d'environ 1 000 € par mois⁸.

Le crédit municipal prend en dépôt les euros, correspondant au nantissement des sols-violette⁹, sur le livret d'épargne ouvert au nom de l'association. Cette démarche permet d'intégrer les réseaux et salons afférents aux monnaies alternatives et à l'économie sociale et solidaire.

La caisse assure également la garde d'objets, l'expertise de biens et la garantie de métaux précieux. Elle propose à ceux qui le souhaitent de vendre un bijou, un objet d'art ou de décoration dans sa salle des ventes. Elle organise, en outre, une vente annuelle de vins.

1.2.2. Des revenus locatifs importants

La caisse est propriétaire de son siège en centre-ville de Toulouse et procède à la mise en location d'une partie de l'immeuble. En vertu de diverses conventions¹⁰, le crédit municipal héberge des services communaux sur plusieurs étages et leur met à disposition des réserves, moyennant un loyer annuel global de 220 500 € hors charges. La caisse perçoit également d'autres revenus locatifs¹¹, à hauteur de 22 150 € en 2018.

Ces recettes représentent près de 10 % des produits d'exploitation et permettent au crédit municipal de Toulouse d'assurer un équilibre financier sans avoir recours au seul levier des taux du prêt sur gage.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Comme les autres caisses, le crédit municipal de Toulouse a un statut hybride, à la fois établissement public communal et établissement de crédit.

Son activité, concentrée pour l'essentiel sur les prêts sur gages, n'inclut pas de services bancaires classiques, alors même que sa mission sociale pourrait justifier une offre aux populations en situation de précarité bancaire.

⁷ Classement, prévisions budgétaires, tenue des comptes, maîtrise de la consommation.

⁸ Source : bilan 2015 de l'association Clas violette.

⁹ L'émission et l'utilisation des monnaies locales complémentaires font l'objet de l'article 16 de la loi n° 2014-856 consacrée à l'économie sociale et solidaire du 31 juillet 2014, codifié aux articles L. 311-5 et suivants du CMF. La réglementation qui s'applique aux monnaies locales complémentaires est celle qui régit les titres spéciaux de paiement (titres-restaurant, chèques cadeaux, chèques vacances...). Le sol a vocation à circuler : s'il n'a pas été dépensé au bout d'un trimestre, il est déprécié (fonte de 2 %).

¹⁰ Trois baux avec la commune de Toulouse : bail signé le 22 janvier 2001, modifié en 2005 et 2009 ; bail signé le 18 avril 2003, amendé en 2011 ; bail signé le 1^{er} juillet 2004, amendé en 2009.

¹¹ Loyers versés par la société Orange pour un site de téléphonie et location de la salle d'exposition ou de celle des ventes aux commissaires-priseurs.

Les prêts sur gages sont financés en partie par des revenus locatifs substantiels, qui permettent au crédit municipal de piloter son équilibre sans avoir uniquement recours au levier des taux.

2. ORGANISATION ET PROCÉDURES DE CONTRÔLE

2.1. Le conseil d'orientation et de surveillance

L'article L. 514-2 du CMF précise que le conseil d'orientation et de surveillance est composé du maire de la commune siège de la caisse, président de droit et, en nombre égal, de membres élus au sein de l'établissement par le conseil municipal et de membres nommés par le maire en raison de leurs compétences dans le domaine financier ou bancaire. Leur mandat est de trois ans, renouvelable.

Le conseil d'orientation et de surveillance a été renouvelé en 2017 et comprend sept membres : le maire de Toulouse, président, trois conseillers municipaux et trois personnalités nommées issues respectivement d'un réseau d'entreprises pour l'insertion, de l'aéronautique et des services fiscaux.

Il se réunit au moins une fois par trimestre, conformément à la réglementation.

Il a des pouvoirs étendus, puisqu'il est chargé d'approuver les orientations en matière de conditions générales des prêts et des autres services offerts par la caisse à sa clientèle. Il détermine ainsi la durée des prêts, qui ne peut excéder deux ans, y compris leur prolongation.

Le conseil d'orientation et de surveillance doit définir les règles d'organisation de la caisse. Il est chargé d'adopter le guide des procédures qui régit la répartition des missions et les procédures de contrôle interne assurant la sécurité des opérations, ce qu'il a fait.

Le budget annuel de la caisse, le compte financier, ainsi que le rapport annuel doivent, après leur adoption par le conseil d'orientation et de surveillance, être transmis pour information au conseil municipal. Le crédit municipal de Toulouse remplit ces obligations réglementaires.

Le conseil d'orientation et de surveillance doit donner son autorisation préalable à toute décision d'ouverture ou de fermeture de succursales ou de bureaux auxiliaires, ce qu'il a fait pour l'agence de Montauban.

La rémunération des appréciateurs est fixée par le conseil d'orientation et de surveillance selon un droit proportionnel. Elle ne peut excéder 0,50 % du montant des prêts qui ont été consentis ou renouvelés sur la base de l'appréciation des biens remis en gage¹². Un droit proportionnel sur le produit des ventes est également perçu par le commissaire-priseur, ainsi que l'établissement, qui est fixé dans les mêmes formes. Ces droits sur adjudications sont supportés par l'acheteur.

Par délibération du 10 décembre 2018, le conseil d'orientation et de surveillance a voté les droits sur adjudication. Le taux a été porté à 15,40 % au 1^{er} janvier 2019 : 6,90 % au profit de la caisse et 8,50 %¹³ revenant à l'étude du commissaire-priseur. La rémunération de l'appréciateur indexée sur le montant des prêts est quant à elle fixée à 0,50 %, le maximum légal.

¹² Art. D. 514-5 du CMF.

¹³ Soit 7,08 % HT pour le commissaire-priseur.

La réglementation prévoit que le conseil d'orientation et de surveillance exerce le contrôle permanent de la gestion de l'établissement assurée par le directeur. Il doit veiller au respect des réglementations générales de la profession bancaire et des dispositions législatives et réglementaires applicables aux caisses de crédit municipal. À cette fin, il opère les vérifications et contrôles qu'il juge opportuns et se fait communiquer les documents qu'il estime utiles à l'accomplissement de sa mission.

Le conseil d'orientation et de surveillance est associé aux différents contrôles opérés sur la gestion du crédit municipal de Toulouse. Il examine et approuve par délibérations les rapports suivants : audits du commissaire aux comptes, contrôles périodiques thématiques du cabinet prestataire et contrôles internes permanents de niveau 1 et 2 (cf. § 2.9.1). Il approuve également le plan de contrôle, et il est informé de tout engagement autorisant un prêt sur gage supérieur à 25 000 €.

En conclusion, le conseil d'orientation et de surveillance du crédit municipal de Toulouse met en œuvre ses attributions réglementaires de manière satisfaisante.

2.2. La direction

Les caisses sont administrées par un directeur, placé sous le contrôle du conseil d'orientation et de surveillance, conformément à l'article L. 514-2 du CMF.

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. Les agents de la caisse sont placés sous l'autorité du directeur, qui est responsable de la bonne marche des services. Il a la qualité d'ordonnateur et est chargé de présenter au conseil d'orientation et de surveillance les documents retraçant l'activité de la structure. Il est, par ailleurs, chargé de la désignation du commissaire-priseur, pour une durée de trois ans renouvelables, après avis du conseil d'orientation et de surveillance et de la chambre de discipline des commissaires-priseurs judiciaires.

À Toulouse, ces dispositions sont effectivement appliquées. Le directeur bénéficie d'un logement et d'un véhicule de fonction¹⁴. Par ailleurs, il réunit un comité de direction une fois par semaine, au cours duquel chaque responsable de service expose les événements propres à l'activité dont il est en charge.

Le guide des procédures prévoit l'obligation de signature, par le directeur, de tous les contrats de prêts supérieurs à 10 000 €. L'examen des cinq contrats supérieurs à ce seuil, qui concernent deux clients, fait apparaître qu'ils portent la signature du directeur ou du responsable des prêts sur gages, dûment habilité. Néanmoins, ce visa n'est pas systématiquement daté, ni identifié par l'apposition d'un tampon ou du titre du signataire.

Le directeur intervient également pour les contrats de prêts bénéficiant aux agents du crédit municipal. Il est précisé dans le règlement intérieur, qu'« un agent souhaitant obtenir un prêt sur gage devra soumettre sa demande au chef du service des prêts sur gages. Le directeur visera le contrat ». Or, il apparaît que des agents du crédit municipal ont bénéficié de prêts sur gages ou de ventes requises sur la période 2015-2018. Après vérification des quatre contrats concernés, deux sont effectivement visés par le responsable des services opérationnels, qui possède la délégation

¹⁴ Ces avantages en nature sont intégrés dans la base de déclaration à l'Urssaf et dans le revenu net imposable.

générale de signature du directeur. Un contrat n'est pas visé, mais le dossier personnel de l'agent comprend une autorisation nominative pour ce prêt. Le dernier contrat ne fait l'objet ni d'un visa ni de l'autorisation au dossier.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique avoir modifié le manuel des procédures pour les contrats supérieurs à 10 000 €, en exigeant que la date et le tampon soient également apposés. Un rappel au responsable des prêts sur gages a été fait afin que les contrats accordés aux agents soient systématiquement visés par la direction. Deux notes de service rappellent ces obligations.

L'ordonnateur devra veiller au strict respect de l'apposition des visas requis.

2.3. Les services

Au total, le crédit municipal de Toulouse emploie 21 personnes en 2018 (20,4 équivalents temps plein – ETP) contre 20 agents en 2015 (19,5 ETP).

Ses services sont organisés en deux directions, l'une en charge des fonctions supports et finances solidaires, l'autre des prêts sur gages. Deux services transversaux sont placés auprès du directeur : l'audit interne et l'informatique.

Les agents sont soumis aux dispositions des décrets n° 85-1250 du 26 novembre 1985 et n° 88-145 du 15 février 1988. Tous ont le statut de fonctionnaire territorial titulaire, sauf quatre agents contractuels : le responsable informatique, le responsable d'agence de Montauban et deux agents affectés aux prêts sur gages. Le nombre d'agents contractuels est ainsi passé d'un à quatre entre 2015 et 2018.

La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant droits et obligations des fonctionnaires, dispose dans son article 4 que « le fonctionnaire est, vis-à-vis de l'administration, dans une situation statutaire et réglementaire ». Il en ressort que les emplois publics doivent être pourvus par des fonctionnaires titulaires.

Hors les cas de remplacement temporaire ou accroissement ponctuel d'activité, l'article 3.3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, précise qu'un agent contractuel peut être recruté lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires pour assurer les fonctions recherchées. Cette possibilité concerne les emplois de catégories A, B ou C. En outre, pour un emploi de catégorie A, le recrutement contractuel est également possible si les fonctions ou les besoins du service le justifient et si aucun fonctionnaire n'a pu être recruté. Le recrutement s'effectue en contrat à durée déterminée de trois ans maximum, renouvelables par reconduction expresse, dans la limite de six ans. Au-delà, le contrat ne peut être renouvelé qu'à durée indéterminée.

Le Conseil d'État, dans son avis M.S. du 25 septembre 2013, rappelle qu'« il résulte de ces dispositions 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 [...] ».

Or, plusieurs postes occupés par des contractuels au crédit municipal de Toulouse correspondent à des compétences pouvant être assurées par le recrutement d'agents titulaires.

Ainsi, le poste de catégorie C, confié à un contractuel en novembre 2018 et qualifié de chargé de clientèle, consiste principalement à recevoir, orienter et renseigner le public, enregistrer les informations concernant l'emprunteur, assurer la réception, le stockage et la restitution des objets et faire signer le contrat conformément à l'évaluation de l'appréciateur. Ces tâches correspondent aux compétences principales d'un agent d'accueil, adaptées en fonction du service d'affectation. D'ailleurs, plusieurs autres agents du crédit municipal remplissant des fonctions analogues sont des fonctionnaires titulaires.

Il en est de même pour le poste de catégorie B, pourvu par contrat en juillet 2017, qualifié d'adjoint au responsable d'agence de Montauban. Il consiste principalement à assurer les opérations de guichet relatives aux prêts sur gages, accueillir et renseigner le public, gérer la caisse en tant que régisseur suppléant, traiter les prolongations de contrats et paiements par correspondance, gérer les stocks et veiller à la propreté de l'agence. Un rédacteur titulaire dispose des compétences requises.

L'ordonnateur répond, sans le justifier, que les candidatures de fonctionnaires n'auraient pas été en adéquation avec les fonctions proposées.

Concernant le poste de responsable d'agence de Montauban, le contrat signé en juin 2017 précise qu'il est « indispensable que l'agent ait des connaissances approfondies dans le domaine des prêts sur gages et soit capable d'effectuer des expertises, notamment de bijoux ». La fiche de poste prévoit les missions principales suivantes : mettre en œuvre la stratégie de la direction, gérer les relations avec les partenaires, animer, organiser et contrôler l'activité de l'agence, accueillir le public et réaliser les opérations de guichet, tenir la régie. Il s'agit ici d'un poste de responsable, chargé de l'encadrement d'un seul agent, qui pourrait être pourvu par un titulaire. D'ailleurs, les cadres du site de Toulouse sont des fonctionnaires titulaires.

Tant que les missions bancaires ne sont pas prépondérantes au sein de la caisse de Toulouse, nécessitant, pour certains agents, des connaissances spécifiques sur les placements et le marché interbancaire, le recrutement d'agents territoriaux titulaires peut répondre au besoin.

Le répertoire des métiers du Centre national de la fonction publique territoriale prévoit ces différentes missions au sein des métiers accessibles par concours de la filière administrative ou technique, comme les métiers de chargé d'accueil, de responsable ou d'assistant de direction.

En outre, la mobilité est relativement faible au crédit municipal, permettant la capitalisation des connaissances professionnelles au sein des équipes¹⁵. Par ailleurs, la mission spécifique d'évaluation des objets mis en gage ne peut être confiée qu'à un commissaire-priseur (cf. § 3.3.2.1).

La chambre demande donc au crédit municipal de pourvoir ses postes dans le respect des conditions réglementaires prévues par le statut de la fonction publique.

L'ordonnateur souligne, dans sa réponse, l'élargissement du recours au contrat que permet la nouvelle loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019.

Or, la loi du 6 août 2019 n'était pas applicable au moments des recrutements précités¹⁶. De surcroît, les cas de recrutements contractuels demeurent, sauf pour les petites collectivités,

¹⁵ Au crédit municipal de Toulouse, l'ancienneté moyenne des cadres dépasse 21 années.

¹⁶ Loi n° 2019-828, dont les dispositions entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2020, sous réserve de la publication des décrets d'application.

limitativement énumérés par la loi : absence de cadre d'emploi, besoins du service ou nature des fonctions sous réserve qu'aucun titulaire n'ait pu être recruté, travail à mi-temps. Ces nouvelles dispositions ne modifient pas l'observation de la chambre qui reste d'actualité.

2.4. L'agent comptable

Le crédit municipal de Toulouse est un établissement public soumis aux règles de la comptabilité publique, notamment le décret n° 2012-1246 du 7 décembre 2012. Le principe de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable est applicable.

Le comptable public, intégré dans les effectifs de l'établissement, est chargé, sous sa responsabilité propre, de la perception des recettes et du règlement des paiements. Aucun autre agent n'est habilité à procéder à des enregistrements relevant de la responsabilité du comptable. Ce poste est actuellement occupé par le responsable des finances qui cumule donc les deux fonctions.

Si les mobilités internes entre agents du crédit municipal sont permises, y compris entre les postes relevant de l'ordonnateur et ceux relevant du poste comptable, il convient en revanche de veiller à la stricte séparation entre les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public.

Le décret n° 57-438 du 28 mars 1957 fixant le statut des agents comptables des caisses de crédit municipal rappelle, en effet, dans son article 1^{er} que l'agent comptable d'un crédit municipal est soumis à toutes les dispositions législatives et réglementaires qui régissent les comptables publics. Ses articles 9 et 21 précisent que ces fonctions sont « incompatibles avec toute autre fonction dans l'établissement », sauf cumul exceptionnel, par décision du directeur sur avis conforme du conseil d'orientation et de surveillance, avec la garde du magasin, les gages corporels et la tenue de l'inventaire.

L'ordonnateur invoque le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, qui prévoit, dans son article 188, une procédure dérogatoire pour les organismes visés aux 4° à 6° de l'article 1^{er} : « L'agent comptable peut exercer, à la demande de l'autorité exécutive de l'organisme, des fonctions de chef des services financiers. Il peut effectuer à ce titre, par dérogation à l'article 9 et dans les limites fixées par arrêté du ministre chargé du budget, des tâches relevant de l'ordonnateur ». Son arrêté d'application, du 10 janvier 2014, définit les conditions dans lesquelles les agents comptables des personnes morales visées aux 4° à 6° de l'article 1^{er} du décret du 7 novembre 2012¹⁷ peuvent exercer des fonctions de chef des services financiers. Il énumère les missions pouvant être confiées à l'agent comptable et exige l'établissement d'une convention avec l'ordonnateur.

Cette convention a été signée et a conduit à retirer à la comptable la délégation générale de l'ordonnateur.

La chambre observe, toutefois, que le crédit municipal n'est pas au nombre des organismes visés aux 4° et 6° de l'article 1^{er} du décret de 2012. En particulier, l'arrêté du 1^{er} juillet 2013 fixant

¹⁷ Art 1^{er} : « Les dispositions du titre 1^{er} du présent décret sont applicables aux administrations publiques au sens du règlement (CE) du 25 juin 1996 visé ci-dessus, mentionnées aux 1° à 5° suivants ainsi qu'aux personnes morales mentionnées au 6° :
1° L'État ; 2° Les collectivités territoriales (...) ; 3° Les établissements publics de santé (...) ; 4° Les autres personnes morales de droit public, dont la liste est établie par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget ;
5° Après avis conforme du ministre chargé du budget et lorsque leurs statuts le prévoient, les personnes morales de droit privé ;
6° Les personnes morales de droit public ne relevant pas de la catégorie des administrations publiques, sauf si leurs statuts en disposent autrement.

la liste des personnes morales de droit public relevant des administrations publiques mentionnées au 4° ne comprend pas les caisses de crédit municipal. Celles-ci ne relèvent pas davantage du 6° de l'article 1^{er} « les personnes morales de droit public ne relevant pas de la catégorie des administrations publiques », mais du 1° « les collectivités territoriales, leurs établissements publics ». En effet, l'article L. 514-1 du CMF érige les caisses de crédit municipal en « établissements publics communaux de crédit et d'aide sociale ».

Le régime dérogatoire, prévu par l'article 188 du décret de 2012 et par l'arrêté du 10 janvier 2014, ne concerne donc pas les caisses de crédit municipal. L'incompatibilité entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable public s'applique donc à la caisse, conformément au principe « celui qui ordonne ne paie pas ».

La double responsabilité confiée aujourd'hui à la comptable ne saurait garantir son indépendance en tant que comptable public pour contrôler, encaisser, décaisser, suspendre ou rejeter les titres et mandats émis par l'ordonnateur. Si les missions d'agent comptable n'occupent pas un agent à temps plein, elles pourraient être mutualisées avec un autre établissement ou regroupées avec les fonctions de régisseur, ces dernières étant une émanation du comptable public.

La chambre recommande par conséquent à la direction de l'établissement de réorganiser les services pour assurer la stricte séparation entre les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé. En l'absence de pièce justifiant le changement d'organisation opéré, la recommandation doit être considérée comme non mise en œuvre.

Recommandation

1. Réorganiser les services afin d'assurer la stricte séparation entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable public. *Non mise en œuvre.*

2.5. La tenue de la caisse

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 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 [...] ».

Les agents toulousains affectés à la réception initiale des engagistes et à l'appréciation des objets ne réalisent pas d'opérations d'espèces. En revanche, la chambre constate que les agents chargés de l'établissement et de la signature des contrats de prêt par le client, procèdent, pour les contrats qu'ils ont créés, aux décaissements des sommes correspondantes. De la sorte, les chargés de clientèle sont également agents de caisse.

Le guide interne des procédures précise que ces chargés de clientèle ont en charge un guichet d'engagement et qu'ils saisissent les données du client, contrôlent les justificatifs d'identité et de domicile, avant de décaisser les fonds prêtés. De même, pour les dégagements d'objets, le chargé de clientèle procède à l'encaissement des sommes dues par le client et lui remet un reçu de dégagement. Il tient un monnayeur, qu'il dépose au coffre après arrêté de sa caisse.

Le crédit municipal de Toulouse n'est donc pas équipé d'une caisse dédiée à cette seule fonction. Cette organisation est contraire à la réglementation bancaire et comptable. Elle n'est pas de nature à assurer une couverture maximale des risques de fraude, notamment de détournement de fonds.

Suite aux échanges avec la chambre, la caisse a mis en place des contrats pré-signés. Cette nouvelle méthode de signature du chef de service des prêts sur gages ne répond pas à l'exigence de stricte indépendance entre les unités d'engagement et les unités de caisse. Sous l'égide de l'ancienne procédure, les contrats étaient déjà signés par le chef de service ou le directeur. Cette pré-signature ne constitue pas une garantie.

La chambre recommande ainsi au crédit municipal d'identifier un personnel spécifique qui soit dédié aux fonctions de caissier.

L'ordonnateur craint un alourdissement des procédures mais il s'agit, en l'espèce, de mettre en œuvre une obligation légale d'indépendance des fonctions d'engagement et de règlement, dictée par la nécessité de limiter les risques. Il précise alors que des possibilités sont envisageables dans le cadre de la future organisation liée au changement d'applicatif de prêt sur gages. La mise en place du nouveau système d'information n'est pas, cependant, encore effective.

Recommandation

2. Affecter spécifiquement un personnel aux fonctions de caissier. *Non mise en œuvre.*

2.6. Les régies

Lors de son précédent contrôle en 2014, la chambre de Midi-Pyrénées avait recommandé à l'établissement, d'une part, de créer une régie de recettes en désignant comme mandataires les agents de guichets, d'autre part, d'actualiser l'acte constitutif de la régie d'avances afin d'autoriser le paiement des frais de déplacement. En effet, l'établissement avait créé une régie d'avances pour les menues dépenses, mais il n'existait aucune régie de recettes alors que les agents présents au guichet encaissent et décaissent quotidiennement des montants importants¹⁸.

Le directeur a procédé à l'actualisation de l'acte constitutif de la régie d'avances. S'agissant de la régie de recettes, il a indiqué qu'une réflexion était en cours ; sa mise en œuvre nécessitant des réorganisations dans les services au sein de l'établissement.

Par arrêté n° 2014-34 du 2 avril 2014, le directeur a, en effet, modifié l'arrêté de régie d'avances n° 2011-92 du 1^{er} décembre 2011, afin d'y inclure notamment l'avance et le paiement des frais de mission et de stage. Ce nouvel arrêté comprend les éléments recommandés et est conforme à l'article R. 1617-11 du code général des collectivités territoriales, ainsi qu'à l'annexe 8 de l'arrêté du 19 décembre 2005 du ministre chargé du budget¹⁹.

Suite au précédent rapport de la chambre, le conseil d'orientation et de surveillance a décidé, par délibération du 9 décembre 2014, que le crédit municipal de Toulouse mettrait en place une régie au service des finances solidaires et une régie au service des prêts sur gages, ce qui a été

¹⁸ Montants moyens en 2013 : respectivement de 40 000 € et 23 000 €.

¹⁹ Paru au JORF n° 297 du 22 décembre 2005.

fait. Par arrêté n° 2015-22 du 25 mai 2015, le directeur a institué une régie d'avances et de recettes au service des finances solidaires à compter du 1^{er} juin 2015, permettant d'encaisser les recettes et de payer les dépenses relatives aux livrets d'épargne solidaire, comptes à terme et microcrédits. Le directeur a nommé la régisseuse titulaire et sa suppléante par arrêté n° 2015-23 du même jour²⁰.

Une régie d'avances et de recettes a également été instituée au service des prêts sur gages à compter du 1^{er} octobre 2015, par arrêté du directeur n° 2015-38 du 24 septembre 2015. Cette régie permet l'encaissement des recettes relatives aux intérêts et capital des prêts, aux ventes aux enchères et aux frais divers facturés aux clients (pénalités, duplicata et autres frais annexes). La régie permet également le paiement des dépenses d'engagement (déblocage du capital prêté ou renouvellement), de versement de *bonis*, de remboursements de trop perçus et de frais bancaires. Par arrêté n° 2015-39, le directeur a nommé la régisseuse titulaire et son suppléant²¹.

Les agents des caisses ont également été nommés mandataires de la régie. Les opérations de caisse sont réalisées sous le contrôle journalier et la responsabilité de la régisseuse.

L'agence de Montauban est aussi concernée. Par arrêté n° 2018-2 du 16 janvier 2018, le directeur a procédé à la création d'une régie d'avances et de recettes au service des prêts sur gages. Le directeur a nommé le régisseur titulaire et sa suppléante par arrêté n° 2018-3 du même jour. L'agence a également été dotée d'une sous régie de menues dépenses, par arrêté n° 2018-9.

La création de ces régies, qui font l'objet de contrôles réguliers²², constitue un progrès dans l'organisation de l'établissement.

2.7. La conservation des fonds et les assurances

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait constaté que huit personnes avaient un accès direct au coffre-fort général de la caisse. Afin de sécuriser l'organisation, elle invitait l'établissement à mettre en place des coffres tampons dédiés à chaque activité : microcrédit et épargne solidaire, pièces des guichets.

Ils ont bien été mis en place, conformément à la note de service n° 5-2014 du 25 juillet 2014, avec des droits d'accès nominatifs. Seul le régisseur du prêt sur gage et son suppléant ont accès à la réserve de numéraires du prêt sur gage. Les habilitations du personnel pour tous les franchissements sécurisés sont retracées, notamment les accès aux archives, salle informatique et entrées de l'établissement.

2.8. Les moyens informatiques

2.8.1. L'urbanisation du système d'information

Le crédit municipal de Toulouse utilise une dizaine de logiciels pour gérer ses activités.

²⁰ Modifié par l'arrêté n° 2015-36 du 21 septembre 2015, concernant le montant de l'indemnité de responsabilité (1 050 € au lieu de 1 020 €), puis par l'arrêté n° 2016-16 du 9 avril 2016 modifiant le mandataire suppléant.

²¹ Modifié par arrêté n° 2018-46 concernant la mandataire suppléante.

²² Régie des finances solidaires contrôlée en juillet 2015, juillet 2016, juillet 2017. Régie des prêts sur gages contrôlée en décembre 2015, juillet 2016, mars 2017.

L'outil informatique de gestion des prêts sur gages et des ventes aux enchères est « CCM 2000 », déployé sur AS-400. Il s'agit d'une application ancienne, développée en interne par certains crédits municipaux. Aucun prestataire externe n'intervient sur ce logiciel.

Cet outil peu intégré ne propose pas la gestion directe de plusieurs fonctions, comme le gel des avoirs. Pour fiabiliser le contrôle du gel des avoirs, un rapprochement automatisé est donc nécessaire entre la liste de gels²³ et la base clients des prêts. D'après l'ordonnateur, une solution d'intégration est envisagée.

Les caisses de l'établissement sont gérées, quant à elles, sous l'application Teller, qui ne fonctionne plus avec les dernières versions de Windows. Son remplacement par un nouvel outil est aussi envisagé.

Les microcrédits sont gérés sous Access, ce qui présente plusieurs inconvénients. D'une part, le logiciel présente des limites d'exploitation : la vision globale par client n'est pas aisée en raison de l'obligation de recréer un dossier séparé à chaque souscription de produit. D'autre part, il présente des risques en termes de sécurité : la suppression d'un échéancier n'est pas bloquée, ce qui oblige à une restauration de données, et aucun contrat de maintenance n'est prévu.

Le système d'information du crédit municipal de Toulouse apparaît donc limité dans ses fonctionnalités, faiblement évolutif, composé de plusieurs applications non interfacées et parfois obsolètes. L'établissement devra poursuivre sa démarche de modernisation et d'intégration du système d'information.

Par ailleurs, en tant qu'établissement de crédit, le crédit municipal de Toulouse est soumis à la mise en œuvre d'un contrôle interne de son système d'information, conformément à l'arrêté du 3 novembre 2014 de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Le dernier audit, effectué en juillet 2018 par un cabinet extérieur, constatait les bonnes pratiques en termes de pare-feux, incidents et sauvegardes.

Cependant, il relevait plusieurs difficultés, notamment en matières d'accès des utilisateurs, ainsi qu'une connexion des postes mobiles insuffisamment sécurisée. Certains de ces problèmes avaient déjà été pointés en 2016. Il soulignait également que les exigences posées par le règlement européen sur la protection des données n° 2016-679 n'étaient pas encore appliquées : désignation d'un délégué à la protection des données en coopération avec la CNIL²⁴, cartographie des données personnelles des clients, formation du personnel à la protection des données, rédaction des procédures garantissant les droits d'accès des personnes.

Le crédit municipal a mené depuis des actions correctives : le délégué à la protection des données a été nommé par arrêté n° 2018-23 du 2 juillet 2018, le guide interne des procédures reprend sa fiche de poste. Le registre des traitements de données personnelles a été établi. Les données personnelles sont désormais stockées dans des armoires fermant à clé.

Les contrats de l'établissement portent les mentions obligatoires en matière de droit d'accès et de protection des données et cet élément figure également sur le site internet. À ce jour, il n'y a jamais eu de demande sur ce thème. La procédure applicable est celle de la réclamation, prévue par le guide interne.

²³ Liste fournie par la DRFiP. Art. 47 de l'arrêté de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution du 3 novembre 2014 : nécessité de disposer d'un dispositif de détection de toute opération au bénéfice d'une personne faisant l'objet d'une mesure de gel des fonds.

²⁴ Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Il reste à sensibiliser et à former l'ensemble des employés à la protection des données personnelles des clients.

2.8.2. Le logiciel de traitement des prêts sur gages

Le logiciel permet de prendre en compte deux sources différentes de règlement, comme la réglementation l'autorise. Cette fonction, dite de paiement éclaté, se traduit par un code « Indéfini » dans l'application. Elle ne permet pas de suivre la répartition entre les différents moyens de paiement et donc de vérifier le respect du plafond réglementaire de 3 000 € pour les paiements en liquide, conformément au décret n° 2016-1985 du 30 décembre 2016²⁵.

L'audit de 2016 sur les prêts sur gages avait pointé cette impossibilité technique, ce défaut d'information contrevenant aux dispositions en matière de lutte contre le blanchiment.

18 % des contrats dégagés en 2017 et en 2018, soit près de 4 300 nantissements pour 2 100 clients, ont été enregistrés comptablement avec ce code. La somme totale s'élève à 3,3 M€.

Le crédit municipal a mis en place un contrôle interne : par requête sur tous les paiements indéfinis supérieurs à 3 000 €, le responsable de l'audit interne vérifie la répartition entre les espèces et les autres moyens de paiement. Cependant, il s'agit d'un contrôle *a posteriori* et manuel. Une fenêtre d'alerte s'affiche toutefois lors des saisies au guichet.

C'est ainsi qu'en septembre 2017, un client a dégagé quatre contrats en réglant 4 312 € en espèces et 680 € par carte bancaire. D'après le fichier des mouvements de caisse, cette opération a été rendue possible par un versement concomitant de *bonis* de 3 350 € à une cliente qui l'accompagnait. La caisse semble avoir compensé le *boni* par le dégagement d'une partie des contrats du client, croisant ainsi des mouvements entre deux personnes possédant une adresse et un patronyme différents. Ces mouvements ne peuvent être considérés comme des virements et demeurent effectués en espèces, au-delà des plafonds légaux par client et par jour.

Lors de l'évolution du logiciel, le crédit municipal devra veiller à détailler les modes de paiement et à bloquer *a priori* les versements d'espèces au-delà de la limite réglementaire.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise avoir modifié la procédure afin d'interdire ce type de compensation. Concernant le gel des avoirs, la qualité des emprunteurs n'est pas appréciée immédiatement, mais toujours par lot en fin de journée. Selon l'ordonnateur, cette difficulté devrait être résolue avec la mise en place du nouvel applicatif des prêts sur gage.

Recommandation

3. Faire évoluer le logiciel de traitement des prêts sur gages afin d'intégrer les dispositions réglementaires, en particulier le plafond des opérations en espèces. Mise en œuvre en cours.

²⁵ Plafond codifié aux articles L. 112-6 al II bis et D. 112-3 al II du CMF II bis : « Le paiement des opérations afférentes au prêt sur gage peut être effectué en espèces ou au moyen de monnaie électronique, dans la limite d'un montant fixé par décret [3 000 €] ». Plafond rappelé par le guide interne des procédures du crédit municipal de Toulouse : « Toutes les opérations en espèces par contrat sont limitées à 3 000 euros par client et par jour (cf. arrêté n° 2016-1985 du 30/12/2016) ».

2.9. Les dispositifs de contrôle interne

2.9.1. La formalisation satisfaisante des procédures

Le dispositif de contrôle interne permanent est organisé en deux niveaux :

- le niveau 1 : un plan de contrôle interne est décliné par service. Il est revu annuellement et validé par le conseil d'orientation et de surveillance. Il précise, pour chaque responsable de service, les contrôles à effectuer sur l'année, le descriptif et la fréquence du contrôle, l'échantillon contrôlé. Un compte-rendu des anomalies détectées et de leur suivi est présenté au conseil d'orientation et de surveillance ;
- le niveau 2 : un plan de contrôle général, également annuel et validé par le conseil d'orientation et de surveillance, est appliqué par le service de l'audit interne. Ce dernier contrôle des points sensibles, comme les comptes de classe 4 de l'agence comptable ou les réclamations de la clientèle des finances solidaires. Concernant les prêts sur gages, le contrôle concerne les dossiers au-delà de 8 000 € : notamment les ventes requises, les engagements et dégagelements réglés en espèce, le capital ou les *bonis* cumulés par client²⁶, chaque fois que ce seuil est atteint. Les anomalies et leur suivi sont également recensés.

L'auditeur interne est directement rattaché au directeur et n'effectue aucune opération afférente aux prêts sur gages ou produits d'épargne solidaire.

Ces contrôles sont réalisés au regard d'un double référentiel : la réglementation, notamment l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des établissements de crédit, et le guide des procédures.

Ce dispositif interne est complété et contrôlé par des audits réalisés par des cabinets extérieurs, dans le cadre d'un groupement de commandes avec d'autres crédits municipaux. Ces audits périodiques peuvent concerner le système d'information (cf. § 2.8.1), les ressources humaines, la commande publique ou les activités métiers de l'établissement : prêts sur gages et finances solidaires.

Ces contrôles permettent de relever les lacunes affectant les processus de l'établissement, notamment les prêts sur gages. Ainsi, les corrections nécessaires les plus fréquemment identifiées concernent des manques ponctuels dans les pièces à scanner pour les dossiers des clients, des anomalies de pointage du courrier arrivé ou parti, des statistiques à corriger au regard de la base de données, des contagions des dossiers à enregistrer pour un même client à créance douteuse.

Les risques afférents aux équilibres financiers sont également suivis. Conformément à l'article 98 de l'arrêté du 3 novembre 2014, la délibération n° 2018-10 du 3 avril 2018 prévoit que le seuil au-delà duquel un risque opérationnel est significatif, fixé au plus bas à 0,3 % des fonds propres de l'établissement ou 5 % du résultat brut d'exploitation, s'établit à 11 426 €. Chaque chef de service du crédit municipal de Toulouse atteste annuellement ne pas avoir identifié un tel risque. En cas d'identification, le directeur est informé et doit le signaler au conseil d'orientation et de surveillance et à l'autorité de contrôle prudentiel.

Le crédit municipal de Toulouse produit une cartographie des risques, comprenant une cotation de fréquence et d'impact. Elle retrace les risques bruts, les contrôles de niveau 1 et 2 qui

²⁶ Au 31/12/2017, 20 clients ont un encours supérieur à 8 k€, pour un montant total de 276 k€, soit 1,82 % de l'encours total. Le principal client détient un capital de 30 k€.

sont effectués²⁷ par l'établissement ou par un prestataire, ainsi que les risques nets qui subsistent. Les principaux risques nets avec impact financier sont clairement identifiés²⁸.

Un rapport annuel de contrôle interne est établi chaque année et validé en conseil d'orientation et de surveillance, en application des articles 258 et suivants de l'arrêté de 2014.

2.9.2. Des diligences de contrôle à renforcer

Si les procédures sont formalisées et les risques suivis par l'établissement, certaines diligences pourraient utilement compléter les contrôles du crédit municipal.

Le niveau de signature est adapté au montant du contrat : le prêt est ainsi signé par le directeur du crédit municipal à partir de 10 000 €, avec une information du conseil d'orientation et de surveillance à partir de 25 000 €. Les vérifications conduites par la chambre montrent que les contrats supérieurs à 10 000 € ont bien été visés par le directeur. Aucun contrat sur la période ne dépasse unitairement le dernier seuil ; le plus important s'élevant à 22 000 €.

Par ailleurs, le directeur peut, chaque fois qu'il l'estime utile, demander que lui soit remis tout document de nature à justifier les droits dont la personne peut se prévaloir sur les biens à gager, en particulier le mandat que pourrait lui avoir confié le propriétaire, ainsi que tout renseignement concernant l'origine de ces biens²⁹.

Cette prérogative est assurée d'abord par le responsable des services de prêts sur gages, pour tout dossier supérieur à 8 000 €, conformément au guide interne des procédures. Le crédit municipal a élaboré des requêtes informatiques permettant d'identifier mensuellement les différentes opérations au-delà de ce seuil. Des contrôles trimestriels portent également sur les paiements de *bonis*, les clients concernés par le gel des avoirs ou les paiements provenant d'une banque étrangère.

Le client peut alors être reçu et une fiche d'information clientèle est établie pour les dossiers supérieurs à 8 000 €, dont l'objectif est de rassembler des données complémentaires à celles d'un dossier classique. Cependant, la situation professionnelle est déclarée de façon très générale : actif, retraité, demandeur d'emploi, bénéficiaire d'allocations, inactif ou autre. L'origine des objets et la destination des fonds doivent être indiqués. L'avis d'impôt sur le revenu est alors demandé. Pour le reste, il s'agit de données purement déclaratives, les justificatifs ne sont pas systématiquement fournis.

À titre d'illustration, un gage important qui concernerait une personne exerçant une activité en lien avec des personnes âgées, du type auxiliaire de vie, doit requérir une vigilance particulière des crédits municipaux. Cependant, la profession du client n'est pas demandée par la caisse de Toulouse. Aucune justification du métier, ni attestation sur l'honneur n'est requise et rien n'est prévu au guide des procédures, ni enregistré dans la base informatique. Alors que le logiciel permet d'indiquer la profession de l'engagiste, ce champ n'est jamais renseigné par la caisse. La profession est pourtant un élément du faisceau d'indices permettant de déterminer l'existence d'un risque.

²⁷ Comme le prévoit l'article 102 de l'arrêté de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution du 3 novembre 2014.

²⁸ À titre d'exemples : surévaluation du bien remis en gage par le client (contrôle interne de niveau 2), vol ou détérioration d'objets mis en garde, accidents de personnels (assurés), sécurité du système d'information et des données.

²⁹ Art. D. 514-1 du CMF.

Au-delà de la profession de l'engagiste, l'origine du bien peut constituer un élément déterminant pour sécuriser le contrat, notamment dans le cadre de la lutte contre la contrefaçon. En cas de dépôt de maroquinerie ou montre, une facture ou certificat est sollicité. La caisse reconnaît qu'il s'agit d'une vérification fréquente mais pas d'une exigence formelle. Le guide interne prévoit l'obligation de fournir une facture seulement pour le matériel hi-fi et informatique³⁰.

La chambre demande au crédit municipal de renforcer les mesures d'instruction³¹, ce qui faciliterait l'identification des opérations suspectes et leur signalement aux autorités compétentes.

L'ordonnateur répond qu'il s'agit d'apprécier à sa juste mesure les enjeux en terme de blanchiment au regard de l'activité du crédit municipal de Toulouse et du montant très faible du prêt moyen. Il précise que des seuils ont été fixés pour collecter les données sur les dossiers des clients à enjeux afin de ne pas alourdir les procédures.

La chambre observe que les dossiers à enjeux ne mentionnent pas la profession du client et ne comprennent pas systématiquement une facture ou autre preuve d'origine du bien. Les procédures restent très perfectibles.

2.10. Les procédures de lutte contre le blanchiment

Le crédit municipal de Toulouse, comme tous les organismes financiers visés à l'article L. 561-2 du CMF, a une obligation de vigilance sur ses clients ou sur les bénéficiaires effectifs des opérations, dès l'entrée en relation d'affaires. Il doit désigner nominativement auprès de Tracfin et de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution, les dirigeants ou employés qui sont chargés d'assurer respectivement les fonctions de « déclarant » et de « correspondant ».

Ces deux fonctions sont assurées, dans le cas présent, par le responsable de l'audit interne et des interventions techniques. Sa mission principale consiste alors à déclarer les opérations portant sur des sommes dont la caisse sait ou soupçonne qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine de prison supérieure à un an ou d'une fraude fiscale, ou qu'elles sont liées au financement du terrorisme³². La seconde mission consiste à répondre aux demandes de Tracfin et de l'autorité de contrôle prudentiel et d'assurer la diffusion au personnel des informations, avis ou recommandations à caractère général qui en émanent³³.

Pour ce faire, des obligations de vigilance s'imposent aux organismes financiers à l'égard de leur clientèle³⁴. L'établissement est tenu d'identifier le client, recueillir toutes les informations pertinentes relatives à l'opération, puis assurer un suivi de la cohérence entre les opérations et la connaissance actualisée des clients, adaptée au niveau de risque identifié.

³⁰ Manuel 2019 p.45.

³¹ La commission bancaire a condamné la caisse de Paris à une sanction pécuniaire de 100 000 € en juillet 2006, rappelant que les sommes délivrées dans le cadre d'un prêt sur gage ont pour fondement le bien remis en garantie, « de sorte que l'origine du bien remis en gage conditionne celle de la somme prêtée ». Elle a également indiqué que « les dispositions du code monétaire et financier doivent ainsi être appliquées de façon à faire obstacle à ce qu'une opération de prêt sur gage permette la dissimulation de l'origine des biens remis et le blanchiment des sommes qui en sont issues au moyen du prêt »³¹.

³² Art. L. 561-15 et R. 561-23 du CMF.

³³ Art. R. 561-24 du CMF.

³⁴ Art. L. 561-5 et suivants et R. 561-1 et suivants du CMF.

Le crédit municipal de Toulouse a effectué peu de déclarations sur la période sous contrôle : cinq cas seulement ont été signalés depuis 2015, portant majoritairement sur des versements importants et répétés en liquide.

L'unique déclaration de 2018 concerne un client venu dégager de nombreux contrats de prêts sur gages grâce à des paiements en espèces, veillant à ne pas dépasser le seuil des 3 000 € applicable, pour un montant total de plus de 20 000 €. Ce mode de fonctionnement alimente des soupçons sur la provenance des fonds. Une des deux déclarations de 2017 porte, quant à elle, sur une succession de ventes requises demandées par un client pour des biens de valeur issus d'un héritage, permettant de soupçonner une fraude fiscale.

Les signalements en matière de lutte contre le blanchiment pourraient être alimentés par la mise en œuvre de vérifications complémentaires, notamment en ce qui concerne l'origine des biens (cf. § 2.9.2).

L'ordonnateur répond que les procédures mises en place de demande d'informations systématiques sur l'origine des biens et la connaissance approfondie du client sont fixées à partir d'un seuil de 8 000 €, que ce seuil a été retenu en cohérence avec les cabinets d'audits extérieurs et le commissaire aux comptes pour cibler les opérations à enjeux, que le montant moyen des prêts est faible à Toulouse de 521 €.

Il s'agit d'intensifier les éléments demandés pour les dossiers à enjeux, et non pour l'ensemble des prêts. Cela permettrait de lutter plus efficacement contre le blanchiment. La chambre rappelle que l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution a condamné la caisse de Toulon à 150 000 € en 2011, au motif que « l'établissement a enfreint plusieurs dispositions essentielles en matière de lutte contre le blanchiment et a fait preuve d'une vigilance insuffisante dans la mise en œuvre de ses obligations, dont un établissement ne saurait être exonéré en raison de sa petite taille ou des contraintes résultant de son statut d'établissement public administratif ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation du crédit municipal reste perfectible. Si le conseil d'orientation et de surveillance met en œuvre ses attributions réglementaires de manière satisfaisante, le directeur doit être vigilant à apposer systématiquement sa signature lorsqu'elle est requise, notamment pour les prêts importants et les contrats bénéficiant aux agents de la caisse.

Des agents contractuels sont recrutés sans nécessité sur des postes pouvant être pourvus par des agents de la fonction publique territoriale.

Les fonctions de responsable des finances de l'ordonnateur et de comptable public sont assurées par le même agent, contrevenant au principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable. La chambre recommande de réorganiser les services afin de garantir cette indépendance.

Alors que la réglementation bancaire exige une stricte séparation entre les unités d'engagement des contrats et les unités de règlement, des agents chargés de la production et de la signature des prêts par le client procèdent aux décaissements des sommes correspondantes. La chambre recommande au crédit municipal d'identifier un personnel qui soit spécifiquement dédié aux fonctions de caissier.

Si les procédures de contrôle interne, si les procédures sont formalisées et les risques suivis par l'établissement, certaines diligences pourraient utilement compléter les contrôles opérés sur les dossiers à enjeux. La vérification de la profession des clients et la justification de l'origine des biens permettraient d'identifier des situations à risque, justifiant un signalement aux autorités de lutte contre le blanchiment.

3. MISSION DE PRÊT SUR GAGE

3.1. Le rôle social de la caisse

Compte tenu de son statut d'établissement communal de crédit et d'aide sociale, le crédit municipal a vocation à exercer une activité orientée vers les populations fragilisées, présentant des difficultés d'accès au crédit.

3.1.1. L'adaptation au besoin du territoire

Les toulousains sont les bénéficiaires principaux des services de la caisse. Sur la période 2015-2018, la moitié de la clientèle réside à Toulouse et 74,5 % réside dans son unité urbaine³⁵. Cette dernière concentre d'ailleurs 71 % de la population du département. Plus de 80 % de l'activité concerne ainsi les habitants de la Haute-Garonne, tandis que 16 % des clients sont issus des autres départements d'Occitanie (cf. annexe 3).

Le secteur géographique de Montauban a été identifié comme porteur, s'agissant en particulier de l'appréciation d'objets et des échanges d'informations et de documents. Le crédit municipal a donc décidé d'y proposer une offre plus complète qu'une permanence mensuelle, incluant les prêts sur gages, afin de répondre notamment à la concurrence que le crédit municipal de Bordeaux exerce sur le nord-toulousain, via son agence d'Agen. L'activité de prêts sur gages n'est, en effet, pas territorialisée.

L'absence d'emploi, et plus globalement le faible niveau de revenu, constituent des facteurs déterminants pour la sollicitation d'un prêt sur gage. En considérant que les personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté sont les plus enclines à recourir à ces prêts, l'implantation des lieux d'accueil à Toulouse et à Montauban apparaît judicieuse au regard des taux de pauvreté de ces deux villes (respectivement 19,4 % et 19,6 %).

De surcroît, comme l'indique le directeur dans sa réponse, la situation du siège de la caisse en centre-ville de Toulouse peut être un frein pour venir déposer un objet, une partie des clients préférant réaliser l'opération directement à Montauban pour des objets volumineux nécessitant un transport en véhicule.

³⁵ Selon l'Insee, la notion d'unité urbaine repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants.

tableau 1 : Lien entre clientèle et pauvreté sur la période 2015-2018

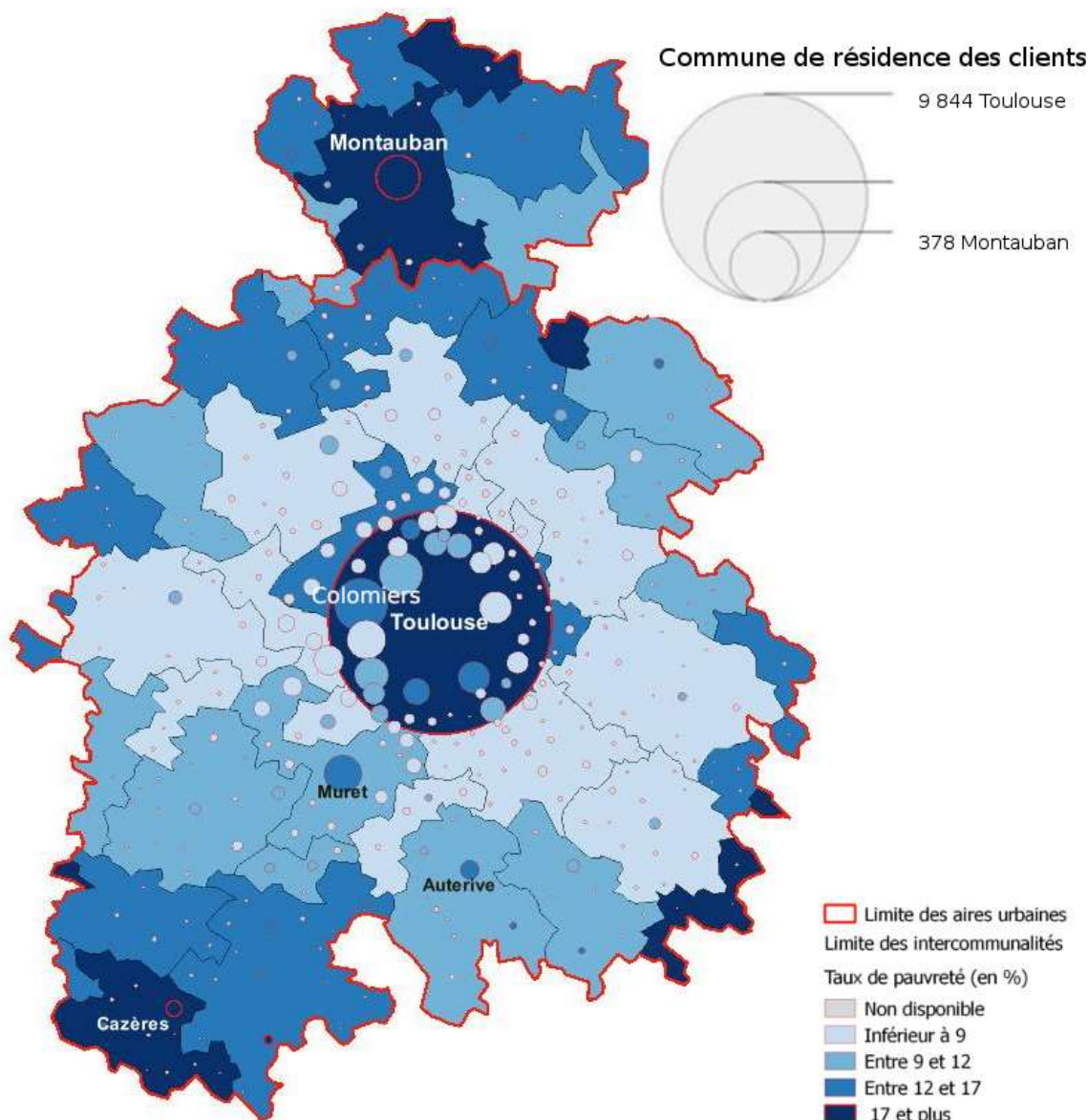
	Nombre de clients	Taux de pauvreté	Taux de recours des adultes sous le seuil de pauvreté	Taux de recours des adultes
Haute-Garonne	16 320	13,0 %	11,9 %	1,5 %
<i>dont Toulouse</i>	9 844	19,4 %	13,0 %	2,5 %
<i>dont autres communes de l'unité urbaine de Toulouse</i>	4 743	8,4 %	15,4 %	1,3 %
<i>dont autres communes du département</i>	1 733	10,9 %	5,4 %	0,6 %
Tarn-et-Garonne	916	17,2 %	2,7 %	0,5 %
<i>dont Montauban</i>	378	19,6 %	4,1 %	0,8 %
Tarn	1 017	15,7 %	2,1 %	0,3 %
Autres départements d'Occitanie	1 254	17,4 %	2,6 %	0,4 %
Autres régions de France métropolitaine	542	14,6 %	0,0 %	0,0 %
Étranger et Outre-mer	37			
Ensemble	20 086			

Source : CRC Occitanie d'après Insee et crédit municipal de Toulouse - extractions informatiques

Sur la période 2015-2018, plus de 16 300 clients résidant en Haute-Garonne ont effectué ou renouvelé un prêt sur gage, soit 1,5 % de la population adulte. La clientèle potentielle des adultes du département vivant en-dessous du seuil de pauvreté atteint 11,9 %.

Le taux de recours au crédit municipal ne dépend pas uniquement de la précarité des intéressés, il varie également en fonction de la distance à parcourir pour s'y rendre. C'est ainsi que de nombreux territoires au nord et au sud de l'aire urbaine ont peu ou pas recours au service de prêt sur gage du crédit municipal de Toulouse alors que leur taux de pauvreté dépasse 12 %.

carte 1 : Origine géographique des clients et taux de pauvreté 2015-2018
(aires urbaines de Toulouse et de Montauban)



Source : CRC Occitanie d'après Insee (EPCI antérieurs à 2017) et crédit municipal de Toulouse - extractions informatiques³⁶
Sur la période, 10 222 clients proviennent des communes de Toulouse et Montauban. 16 847 clients habitent dans les aires urbaines de ces deux villes, soit 84 % de la clientèle entre 2015 et 2018.

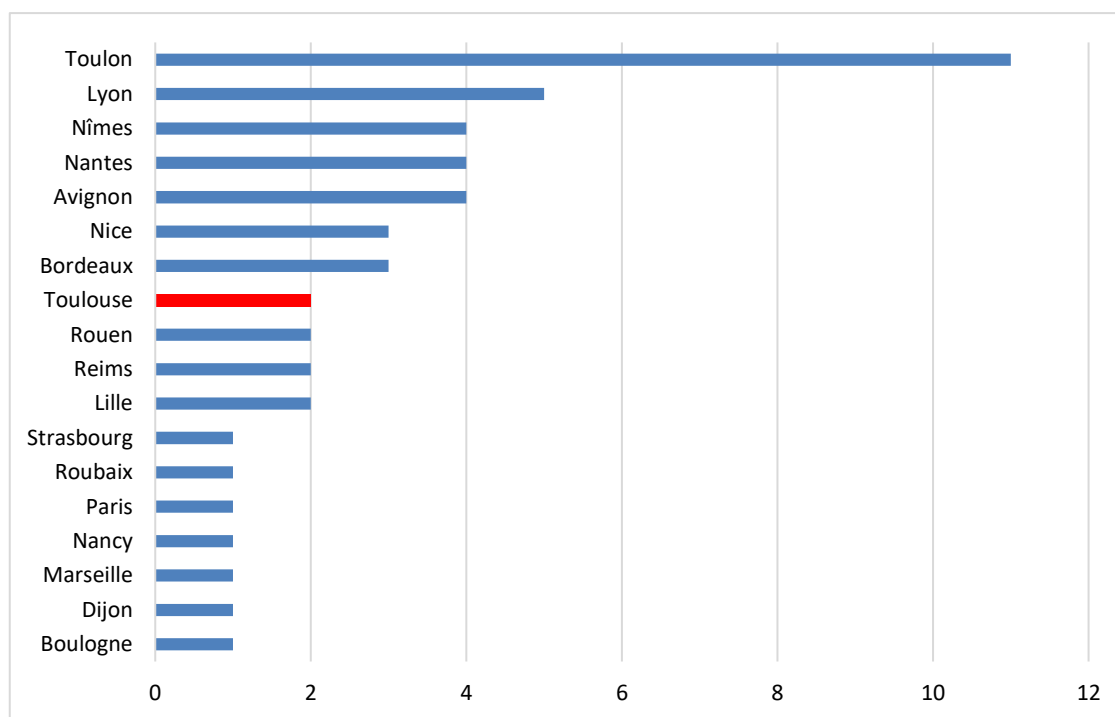
Le taux de recours s'élève à 13 % des adultes précaires de Toulouse et à plus de 15 % pour les communes proches de l'agglomération. À l'inverse, il chute à 5,4 % des personnes précaires pour les autres communes de la Haute-Garonne. Cet écart, proche de 1 à 3, met en exergue l'utilité de développer une offre de proximité.

Le crédit municipal de Toulouse fait partie des caisses possédant le moins d'agences³⁷ et n'effectuant pas de permanence de proximité. Les établissements qui multiplient les lieux d'accueil sont ceux développant une activité bancaire, en particulier les prêts personnels.

³⁶ Les disques représentent le nombre de clients de chaque commune. Ils sont colorés en fonction du taux de pauvreté de la commune alors que le taux de pauvreté de l'intercommunalité est traduit dans la coloration du fonds de carte.

³⁷ Les agences sont considérées ici comme les établissements secondaires dotés d'un numéro Siret.

graphique 1 : Nombre d'établissements des crédits municipaux au 31 décembre 2018



Source : CRC Occitanie d'après répertoire Sirene - Insee

La dimension géographique de l'offre est importante, la mission de prêt sur gage nécessitant un lien physique pour le dépôt³⁸, contrairement aux activités bancaires classiques. Or, une agence permet, contrairement à une permanence, de recevoir les objets mis en gage. La nouvelle agence de Montauban a, effectivement, pour objectif de répondre à ce besoin, au moins dans le nord du territoire.

Selon l'ordonnateur l'implantation d'une agence au sud de l'aire urbaine, même si le taux de pauvreté indique des besoins, n'atteindrait pas les volumes nécessaires aux équilibres financiers. La chambre fait observer que les intercommunalités les plus méridionales de l'aire urbaine Toulousaine regroupent un bassin de plus de 100 000 habitants.

3.1.2. L'activité de l'agence de Montauban

L'ouverture de l'agence à Montauban a eu lieu le 20 février 2018. Elle a été dûment autorisée par le conseil d'orientation et de surveillance du 15 juin 2016.

Rattachée au siège toulousain, elle ne bénéficie pas d'une autonomie juridique ni financière. L'agence compte deux agents : le responsable et son adjointe. Le responsable est sous l'autorité hiérarchique du directeur du crédit municipal de Toulouse.

Des études comparatives ont été menées avec les agences de Caen et d'Arles concernant le fonctionnement, le nombre d'agents à recruter, la sécurité et les aménagements à réaliser. L'encours prévisionnel était estimé pour Montauban, en avril 2015, à 2 M€ à terme, ce qui devrait permettre de couvrir les charges : coût d'investissement estimé à 100 000 € et de fonctionnement

³⁸ Même si le crédit municipal de Toulouse a développé ses services sur internet (création d'un compte client, consultation et renouvellement de son contrat, etc.).

à 50 000 € annuels. Le volume des prêts sur gages accordés par le crédit municipal de Toulouse sur le département du Tarn-et-Garonne et les départements limitrophes était alors de 1 M€.

Les coûts prévisionnels ont été révisés en 2016 : 428 000 € d'investissements, dont 115 000 € d'achats, et 145 000 € annuels de fonctionnement, dont 65 000 € de frais de personnel.

Le local a été acheté en novembre 2016, au prix de 104 150 €. L'agence a fait l'objet d'un marché de travaux comprenant 8 lots³⁹ attribués les 26 et 27 juin 2017, en deçà du seuil de 5,2 M€ HT alors applicable aux procédures formalisées de travaux⁴⁰. Un second marché a été attribué le 27 juin 2017 pour les équipements de sécurité⁴¹, sous le seuil des 90 000 € HT afférent aux procédures adaptées. Le coût effectif de l'opération, hors frais de fonctionnement, s'élève à 491 000 €, soit un dépassement de 15 % de l'enveloppe prévisionnelle corrigée, lié aux travaux et achats de matériel.

Sur la période du 20 février 2018, date d'ouverture, au 31 décembre 2018, l'agence de Montauban a conclu 1 054 prêts sur gages auprès de 385 clients (cf. annexe 4). En moyenne sur l'année, l'agence a reçu un peu plus de 3 clients de prêts sur gages par jour d'ouverture, contre 72 pour le siège.

Durant cette première année de montée en charge, le volume des prêts a atteint 341 000 € à l'agence, générant près de 16 500 € d'intérêts. En appliquant les moyennes journalières aux 251 jours ouvrés, l'agence devrait accorder *a minima* 441 000 € de prêts en 2019, générant environ 21 300 € d'intérêts.

tableau 2 : Prêts accordés par l'agence de Montauban en 2018 et estimation pour l'année 2019

	Nombre de prêts	Montant des prêts	Intérêts
Prêts inférieurs à 51 €	155	4 933 €	49 €
Prêts de 51 € à 200 €	384	48 915 €	1 663 €
Prêts de 201 € à 5 999 €	514	280 085 €	14 564 €
Prêts supérieurs à 5 999 €	1	7 000 €	196 €
Ensemble	1 054	340 933 €	16 473 €
Moyenne par jours ouvrés	5,43	1 757 €	85 €
Estimation 2019	1 400	441 000 €	21 300 €

Source : CRC Occitanie d'après le crédit municipal de Toulouse - exploitations informatiques

Malgré cette offre de proximité, le tiers des clients résidant dans le Tarn-et-Garonne n'est pas allé dans l'agence de Montauban mais à Toulouse. Cette proportion s'élève encore à 31 % pour les habitants de l'aire urbaine de Montauban.

³⁹ Démolition-gros œuvre, menuiserie aluminium, autres menuiseries, plâtrerie, électricité, plomberie, sols, peintures.

⁴⁰ Seuil porté à 5,548 M€ HT depuis le 1^{er} janvier 2018, pour deux ans.

⁴¹ Système anti-intrusion, chambre forte, contrôle d'accès et incendie.

tableau 3 : Origine géographique des clients de Montauban entre le 20 février et le 31 décembre 2018

	Lieux d'accueil							
	Montauban		Toulouse		Les deux		Ensemble	
	Nbre	Part	Nbre	Part	Nbre	Part	Nbre	Part
Tarn-et-Garonne	287	59 %	158	33 %	39	8 %	484	100 %
dont aire urbaine de Montauban	189	62 %	96	31 %	21	7 %	306	100 %
dont Montauban	146	65 %	62	27 %	18	8 %	226	100 %
Haute-Garonne	15	0 %	6 975	100 %	1	0 %	6 991	100 %
dont Toulouse	0	0 %	4 356	100 %	1	0 %	4 357	100 %
Autres communes	39	4 %	979	96 %	4	0 %	1 022	100 %
Ensemble	341	4 %	8 112	95 %	44	1 %	8 497	100 %

Source : CRC Occitanie d'après le crédit municipal de Toulouse - exploitations informatiques

Lecture : l'agence de Montauban a dispensé ses services de prêt sur gage à 385 clients en 2018, dont 44 se sont également rendus au siège de Toulouse depuis l'ouverture de l'agence.

Parmi les 385 clients de l'agence de Montauban, 250 n'avaient pas signé de prêts à Toulouse durant les trois années précédentes et correspondent à une nouvelle clientèle. Les 135 autres clients de Montauban, soit 35 %, bénéficient quant à eux d'un lieu d'accueil plus proche.

La création de l'agence répond par conséquent, en partie, au souhait de développer l'activité de la caisse et de rendre un service de proximité aux résidents du Tarn-et-Garonne. L'objectif de générer 2 M€ d'encours à Montauban nécessitera le captage d'une nouvelle clientèle dans le bassin de l'agence.

Le travail de communication doit être renforcé auprès des habitants fragiles de ce territoire⁴². Le crédit municipal mise aussi sur le transfert des contrats de la population tarn-et-garonnaise de Toulouse vers Montauban, pour se rapprocher de l'objectif. Ce volume avoisine les 1 M€.

Le transfert desdits contrats impose un dégagement de l'objet sur Toulouse et un nouvel engagement sur Montauban, et donc une avance financière difficile pour des populations précaires, ce qui explique la lenteur des transferts. Le directeur indique, dans sa réponse, avoir mis en place une procédure pour accélérer le transfert des objets concernés, sans nouvelle charge financière pour le client.

3.1.3. Le montant unitaire de prêt

Conformément à l'article D. 514-8 du CMF, pour les biens en platine, en or ou en argent, le prêt ne peut excéder les quatre cinquièmes de leur valeur estimée selon le poids. Pour les autres biens, ce montant ne peut excéder les deux tiers de la valeur de leur estimation.

Fin 2018, le crédit municipal de Toulouse pouvait prêter jusqu'à 16 € du gramme pour les bijoux en or à 18 carats (750 millièmes), contre 13 € début 2015. Ce montant atteignait 17,5 € par gramme pour les avances des ventes requises : la vente étant sûre et intervenant dans un délai en principe cadré, les risques sont diminués. Ces barèmes, fixés par arrêté du directeur, peuvent être diminués en fonction de l'état du bijou, de la présence ou non de poinçons ou de pierres

⁴² À titre d'illustration, certaines caisses dispensent des informations en EHPAD.

importantes. De même, le prêt peut être plus conséquent pour un bijou en provenance d'un grand joaillier.

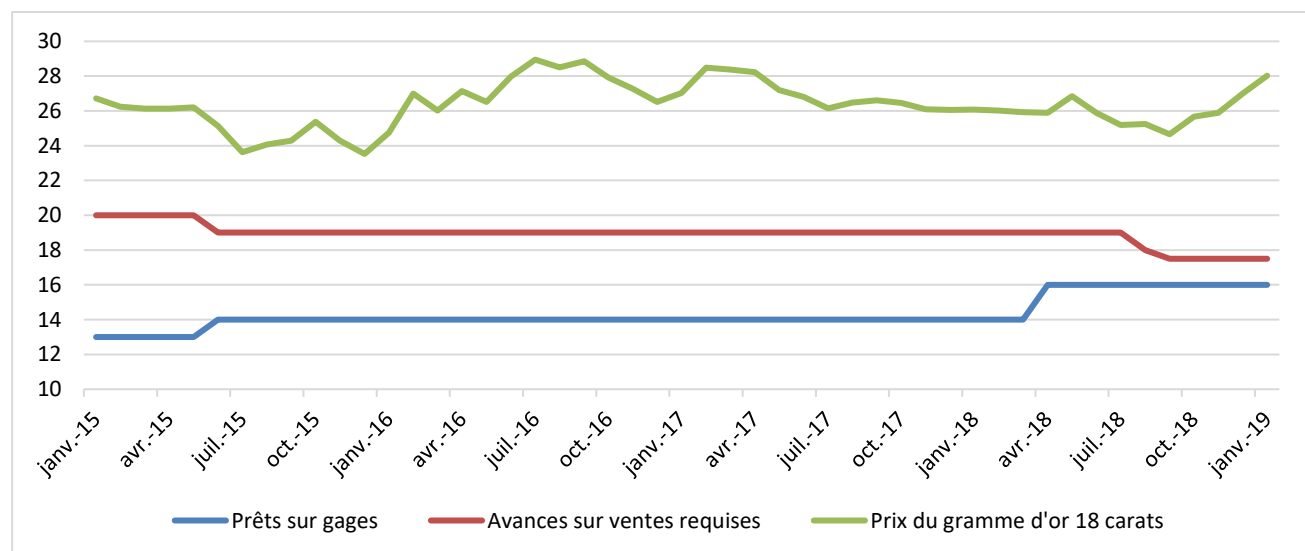
Ce barème peut être actualisé en fonction du prix de l'or. Lors des périodes de progression des cours, il s'agit de proposer des conditions suffisamment avantageuses afin de ne pas détourner la clientèle, notamment pour les ventes requises, vers d'autres opérateurs. En période de baisse des cours, le montant des prêts, établi en fonction du prix du gramme d'or, ne doit pas être trop élevé pour ne pas générer des *malis* importants lors des ventes.

Le crédit municipal justifie une partie de sa politique de constitution de provisions par les fluctuations du cours de l'or, notamment les inscriptions au fonds pour risques bancaires généraux (cf. § 6.1).

Le prix du lingot d'or a fortement augmenté entre 2006 et 2012, pour atteindre son prix plafond de 43 150 €. Il a alors subi une correction les deux années suivantes pour redescendre à 29 500 € fin 2014, prix plancher de la période récente. Depuis, en dépit de fluctuations de faible amplitude, la tendance est à une hausse modérée : + 0,43 % en moyenne par mois entre octobre 2014 et février 2019. Début 2019, le prix du lingot s'élève à près de 37 000 € (cf. annexe 5).

Le prix du gramme d'or a ainsi varié, sur la période 2015 à 2018, entre 23,53 € au plus bas et 28,95 € au plus haut. Cette évolution a conduit la caisse à modifier à plusieurs reprises le montant prêté par gramme. Ainsi, pour une même quantité d'or déposée, le prêt accordé en 2019 est d'environ un quart plus important que celui qui aurait été obtenu début 2015. En revanche, les avances pour les ventes requises sont inférieures de 12,5 % à celles de 2015. D'après l'ordonnateur, les baisses ont été effectuées à la demande du commissaire-priseur qui ne souhaitait pas prendre un risque de *malis* sur les ventes requises.

graphique 2 : Montant accordé en fonction du prix du gramme d'or 18 carats (en €)



Source : CRC Occitanie d'après crédit municipal et London Bullion Market Association

Si les crédits municipaux n'affichent pas le prêt au gramme d'or pratiqué sur leur site internet, la comparaison de rachat d'or par des opérateurs privés⁴³ pour des bijoux de 18 carats fournit, en mars 2019, une fourchette entre 20,6 et 23,75 € le gramme. Il convient toutefois de nuancer ces différences apparemment élevées par le fait que, outre le contingentement

⁴³ Site Comparateur Or.

règlementaire du montant des prêts, les clients des crédits municipaux peuvent, d'une part, dégager leurs objets, d'autre part, récupérer les *bonis* éventuels en cas de vente.

Concernant les ventes requises, la baisse des avances selon le poids en or peut encourager la fuite d'une partie de la clientèle vers d'autres caisses ou opérateurs. Les mouvements de clientèle entre crédits municipaux ne font pas l'objet d'un suivi. Cependant, en moyenne, le crédit municipal de Toulouse réalisait 128 ventes requises par mois lorsque l'avance au gramme d'or s'élevait à 20 €. Ce nombre a chuté à 106 ventes pour les quatre derniers mois de 2018 où l'avance était fixée à 17,5 €.

Compte tenu de la hausse des cours de l'or début 2019, le conseil d'orientation et de surveillance de la caisse pourrait envisager avec le commissaire-priseur une revalorisation des avances consenties par gramme d'or pour les ventes requises. L'ordonnateur indique, dans sa réponse, vouloir solliciter le commissaire-priseur à cet effet. La chambre en prend note.

3.1.4. La politique en matière de taux

Le barème des taux d'intérêt est mis à jour régulièrement. Depuis le 1^{er} janvier 2019, la caisse dispose de cinq tranches de prêt sur gage, dont les taux d'intérêt pratiqués diffèrent. Le tarif applicable en 2019 traduit une légère baisse de taux sur la tranche de prêts de 201 € à 5 999 €. Cette tranche a ainsi bénéficié d'une baisse de deux points depuis 2015.

tableau 4 : Taux annuels effectifs globaux⁴⁴ pratiqués au crédit municipal de Toulouse

	Date d'entrée en vigueur du barème								
	06-janv-15	01-avr-15	01-juil-15	01-oct-15	05-janv-16	01-juil-16	01-janv-17	01-oct-17	01-janv-19
Prêts inférieurs à 51 €	2,01 %	2,01 %	2,01 %	2,01 %	2,01 %	2,01 %	2,01 %	2,01 %	2,01 %
Prêts de 51 € à 200 €	6,92 %	6,92 %	6,92 %	6,92 %	6,92 %	6,92 %	6,92 %	6,92 %	6,92 %
Prêts de 201 € à 5 999 €	11,94 %	11,30 %	11,30 %	11,30 %	10,67 %	10,67 %	10,67 %	10,67 %	9,91 %
Prêts supérieurs à 5 999 €	8,78 %	8,78 %	8,41 %	7,54 %	7,54 %	6,92 %	6,30 %	5,68 %	5,68 %
Prêts supérieurs à 50 000 €								4,45 %	4,45 %

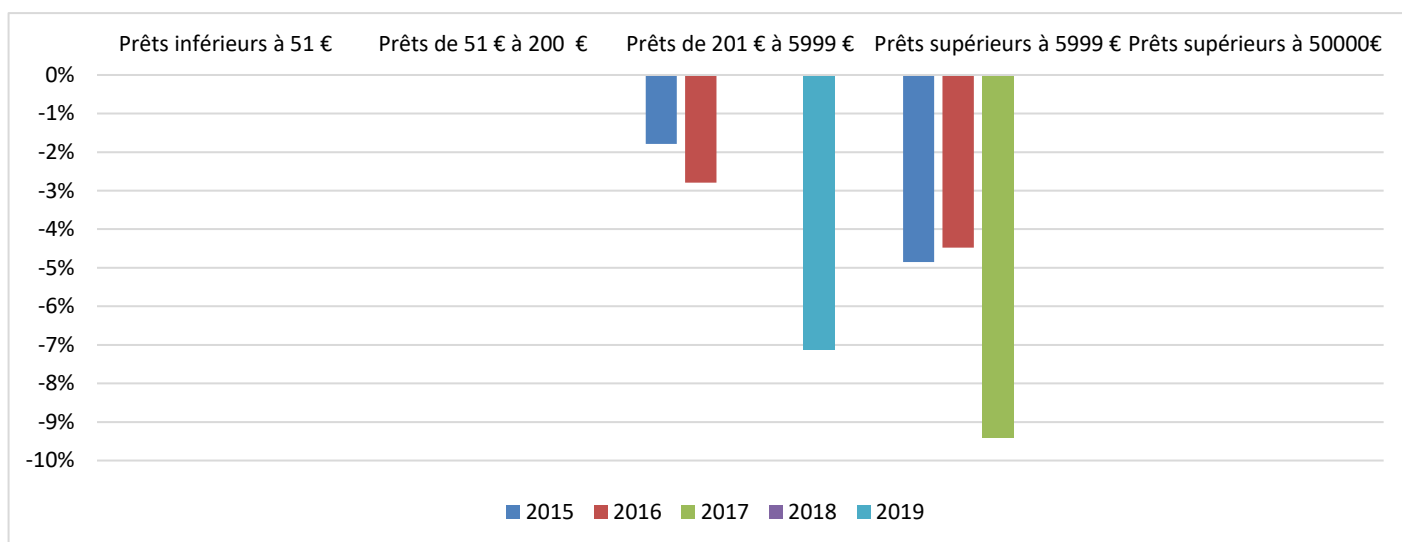
Source : arrêtés du crédit municipal de Toulouse

Celle des prêts supérieurs à 6 000 € a bénéficié, quant à elle, d'une baisse de plus de trois points et même de plus de quatre points avec la création de la tranche supérieure à 50 000 €. Sur la période, la principale réduction concerne les prêts de tranche élevée. Le graphique 3 illustre les variations en pourcentage.

Les taux sur les autres tranches sont restés stables, étant précisé que pour les prêts inférieurs à 51 € le crédit municipal ne perçoit aucun intérêt sur le capital, mais seulement des frais de garde et d'assurance de 1 %, soit un TAEG de 2,01 %.

⁴⁴ TAEG (taux annuel effectif global, comprenant les frais de garde et d'assurance semestriels).

graphique 3 : Évolution du TAEG des prêts sur gages



Source : crédit municipal de Toulouse

Ces baisses de taux pour les prêts les plus importants bénéficient principalement à une population moins fragile souhaitant gager des objets de grande valeur. Elles correspondent peu à la vocation sociale de la caisse. Il ne s'agit pas cependant d'une démarche volontaire du crédit municipal mais d'une obligation réglementaire de rester en-deçà du taux d'usure de ces prêts. Cette tranche connaît un seuil de l'usure particulièrement bas.

Le volume des prêts de faible montant a tendance à diminuer : les engagements de prêts inférieurs à 51 € ont baissé de 15 % entre 2015 et 2018, ceux des prêts compris entre 51 € et 200 € ont fléchi de 8,6 % entre 2015 et 2018.

tableau 5 : Évolution du nombre d'engagements et de renouvellements entre 2015 et 2018

	2015	2016	2017	2018	Évolution 2015-2018	Part en 2018
Prêts inférieurs à 51 €	1 702	1 512	1 402	1 447	-15,0 %	6,3 %
Prêts de 51 € à 200 €	6 373	6 173	5 655	5 822	-8,6 %	25,4 %
Prêts de 201 € à 5 999 €	15 748	16 002	15 021	15 632	-0,7 %	68,2 %
Prêts supérieurs à 5 999 €	10	11	9	14	40,0 %	0,1 %
Ensemble	23 833	23 698	22 087	22 915	-3,9 %	100,0 %

Source : CRC Occitanie d'après crédit municipal de Toulouse - extraction informatique des données

La proportion des prêts de faible montant est marginale au regard de l'activité globale de prêt sur gage, puisqu'ils ne représentent que 6,3 % des 29 548 contrats actifs fin 2018. Le nombre de prêts compris entre 201 € et 5 999 € a stagné sur la période alors que l'activité globale avait tendance à diminuer. Ils représentent 72,3 % du nombre de contrats actifs et forment l'essentiel de l'encours, soit 93 % fin 2018.

tableau 6 : Répartition du nombre de contrats et de l'encours par tranches de prêts au 31/12/2018

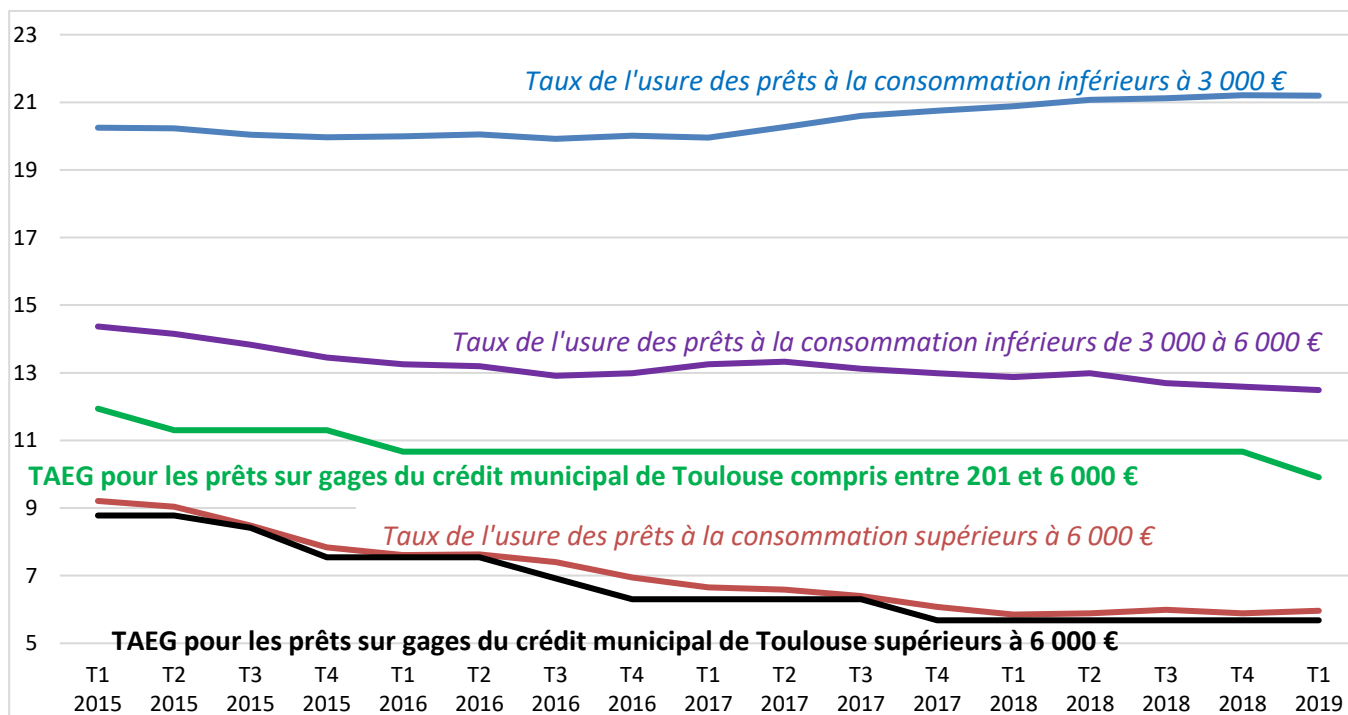
Montant des prêts	Nombre de contrats	Soit en %	Encours en €	Soit en %	Montant moyen par contrat en €
De 0 à 50 €	896	3,0 %	29 275	0,2 %	33
De 51 à 200 €	7 271	24,6 %	957 013	6,1 %	132
De 201 à 5 999 €	21 373	72,3 %	14 616 292	93,1 %	684
Supérieur à 5 999 €	8	0,0 %	94 446	0,6 %	11 806
Total	29 548	100,0 %	15 697 027	100,0 %	531

Source : CRC d'après le crédit municipal de Toulouse - encours net des dotations aux provisions - extraction informatique

Chaque trimestre, la Banque de France collecte, auprès d'un large échantillon d'établissements de crédit, les taux effectifs moyens pratiqués pour 11 catégories de prêts. Ces taux, augmentés d'un tiers, permettent d'établir le taux maximum autorisé⁴⁵ pour chaque catégorie. Les taux d'usure pour la catégorie des « crédits à la consommation des particuliers » ont ainsi varié, en amplitude, de 21,21 % à 19,92 % sur la période pour les prêts inférieurs à 3 000 € et de 14,37 % à 12,49 % pour les prêts de 3 000 € à 6 000 €. Pour les prêts supérieurs à 6 000 €, le taux d'usure a varié de 9,21 % à 5,89 %.

Avec sa pratique de taux, le crédit municipal de Toulouse garantit effectivement ses emprunteurs contre l'usure.

graphique 4 : TAEG du crédit municipal et taux de l'usure (en %)

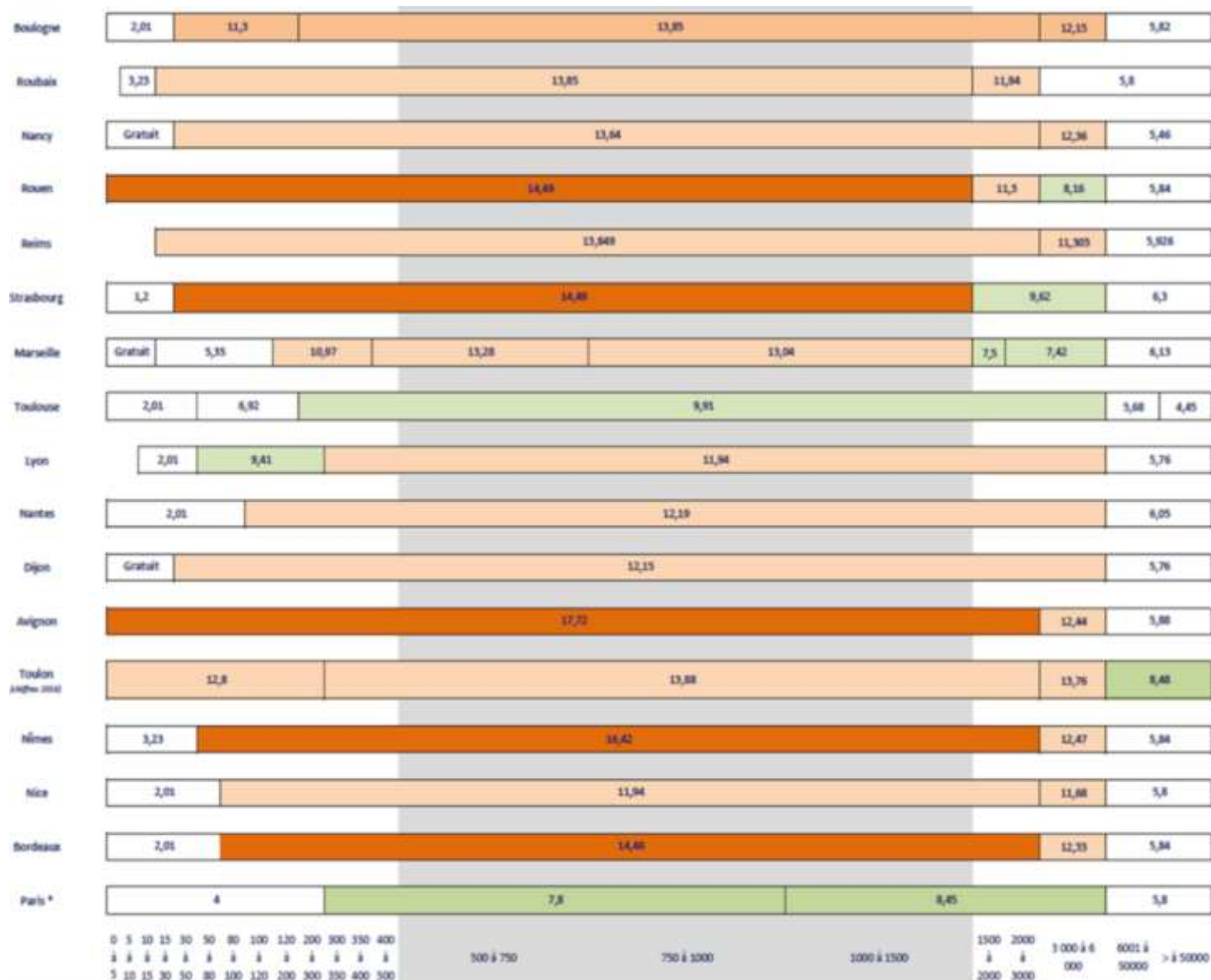


Source : CRC Occitanie d'après crédit municipal de Toulouse et Banque de France

Les taux d'intérêt pratiqués à Toulouse apparaissent relativement bas au regard de ceux pratiqués dans d'autres caisses, notamment pour les prêts de faible valeur.

⁴⁵ Selon l'article L. 314-6 du code de la consommation : « Constitue un prêt usuraire tout prêt conventionnel consenti à un taux effectif global qui excède, au moment où il est consenti, de plus du tiers, le taux effectif moyen pratiqué au cours du trimestre précédent par les établissements de crédit et les sociétés de financement pour des opérations de même nature comportant des risques analogues ». L'article L. 314-50 du même code en fait une infraction pénale : « Le fait de consentir à autrui un prêt usuraire ou d'apporter à quelque titre et de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, son concours à l'obtention ou à l'octroi d'un prêt usuraire ou d'un prêt qui deviendrait usuraire au sens de l'article L. 314-6 du fait de son concours est puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 300 000 euros ».

graphique 5 : Taux pratiqués au 1^{er} janvier 2019 dans les crédits municipaux



Source : Crédits municipaux

* Les frais supplémentaires sont supérieurs à la moyenne de ceux pratiqués dans les autres caisses ce qui permet des taux réduits

La politique menée par le crédit municipal de Toulouse dans ce domaine apparaît cohérente avec son rôle social.

3.2. Les objets gagés

Sur son site internet, le crédit municipal fournit la typologie des objets pouvant être gagés : bijoux, argenterie, objets d'art, petits meubles, instruments de musique, horlogerie, jouets anciens, objets griffés, matériel photographique et informatique notamment. Les bijoux concentrent plus de 98,2 % des dépôts sur la période 2015-2018, les autres objets étant pour l'essentiel de la vaisselle (cf. annexe 6).

Plus de 200 300 objets ont été déposés en gage au crédit municipal de Toulouse sur ces quatre années. Ils ont engendré plus de 92 500 contrats, soit une moyenne de deux objets par

contrat. Ce ratio varie de 1 à 26, le crédit municipal laissant la possibilité d'établir plusieurs contrats sans frais fixe supplémentaire.

Le montant moyen estimé des dépôts atteint 800 € par contrat, avec cependant une forte variation : de 7,5 € à 30 000 €. L'ensemble des biens déposés a été estimé à 71,6 M€, générant un montant de prêts de 46,6 M€ sur la période 2015-2018, soit environ 65 % de la valeur des dépôts.

Contrairement à la période de sortie de crise analysée lors du précédent contrôle, l'entrée de nouveaux contrats a tendance à baisser : 22 901 contrats ont été ouverts ou renouvelés en 2018, contre 23 823 en 2015. Au 31 décembre 2018, le crédit municipal de Toulouse présente un stock de 29 548 contrats de prêt sur gage, pour un total de 11 062 clients.

3.3. La procédure des prêts sur gages

Les personnes intéressées se rendent au crédit municipal pour déposer leurs objets, les faire expertiser et bénéficier du prêt en conséquence.

Une partie des diligences peut être réalisée à distance : sur le site internet du crédit municipal, les clients peuvent notamment créer un compte, consulter la situation de leurs contrats de prêt sur gage et payer leurs prolongations.

Le processus de traitement des prêts sur gages est décrit, comme les autres activités du crédit municipal, dans le guide interne des procédures, mis à jour annuellement et soumis à la validation du conseil d'orientation et de surveillance. Ce document est prévu par la réglementation⁴⁶.

La procédure doit également faire l'objet d'une information publique.

3.3.1. L'information délivrée au public

L'article D. 514-8-1 du CMF prévoit, qu'en application de l'article L. 312-3 du code de la consommation, les caisses doivent communiquer 15 informations à leurs clients, notamment les conditions d'appréciation, engagement, renouvellement, dégageant et vente (cf. annexe 7).

Les caisses sont tenues de procéder à l'affichage de ces informations de manière claire, précise, visible et lisible, sur le lieu de réception de la clientèle. Elles peuvent également informer les consommateurs par le biais d'autres moyens de communication, notamment des fiches, plaquettes ou dépliants, dès lors que l'information est claire, précise et lisible.

Le crédit municipal de Toulouse remplit ses obligations. Il procède, en différents endroits, à l'affichage des conditions tarifaires à jour, qui incluent les différents types de crédits proposés, la durée du contrat, les TAEG, les limitations réglementaires au montant du crédit ou les modalités d'indemnisation. Il affiche également les informations afférentes à la typologie de biens pouvant être mis en gage, aux modalités de leur évaluation, aux conditions de renouvellement ou prolongation du contrat et aux modalités de dégageant.

⁴⁶ Art. 254 de l'arrêté de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution du 3 novembre 2014.

3.3.2. L'évaluation et l'engagement

3.3.2.1. La qualité d'appréciateur

Après avoir fait face à plusieurs consultations infructueuses pour la prestation d'estimation, le crédit municipal de Toulouse avait recruté, en 2005, un appréciateur salarié. Cette organisation ne respectait pas le CMF, qui prévoit, en son article D. 514-2, que l'appréciation des objets remis en gage par les emprunteurs est faite par des commissaires-priseurs judiciaires.

Les évaluations de biens sont désormais réalisées par le salarié d'un commissaire-priseur, dans le cadre d'un marché. Celui-ci est présent à demeure auprès de l'accueil du crédit municipal de Toulouse et est le seul habilité à effectuer des appréciations. Les agents du siège toulousain n'ont pas la qualité d'appréciateur.

En revanche, aucun commissaire-priseur n'officie à l'agence de Montauban, où les agents font office d'appréciateurs. Le responsable d'agence a été recruté avec l'exigence d'une expérience en matière d'expertise de bijoux, alors qu'il n'a pas la qualité de commissaire-priseur. Cette situation n'est pas juridiquement satisfaisante, eu égard à la réglementation rappelée ci-dessus. La fiche de poste de son adjointe prévoit également la mission d'appréciation.

La chambre rappelle au crédit municipal qu'il doit avoir recours à un commissaire-priseur judiciaire pour l'évaluation de tous les objets mis en gage.

Le directeur a répondu que l'agence de Montauban sera intégrée dans le marché public de commissaire-priseur à l'occasion de son renouvellement en 2020, mais a précisé que l'application de cette réglementation est difficile. La probabilité est donc faible d'obtenir une offre de commissaire-priseur pour des appréciations en agence.

3.3.2.2. Le marché de prisée

Le choix du commissaire-priseur a été effectué en 2014, lorsque le crédit municipal a décidé de lancer un nouvel appel d'offres, incluant la reprise du salarié de la caisse et regroupant en un seul lot, l'estimation et la vente. Les prestations de prisée, de renouvellement et de vente aux enchères ont ainsi été attribuées à une étude toulousaine en juin 2014, pour trois ans. Puis, ce marché a été renouvelé en avril 2017.

Ces deux contrats ont été conclus suivant le régime des marchés à procédure adaptée de fournitures et services, conformément à la réglementation⁴⁷.

Pour les marchés à procédure adaptée inférieurs à 90 000 € HT⁴⁸, l'acheteur public a le choix des supports pour assurer la publicité de ses marchés. La publication a été effectuée dans « La Gazette du Midi » et sur le profil d'acheteur du crédit municipal⁴⁹.

⁴⁷ Le code des marchés de 2006, applicable au premier contrat, prévoyait que tous les services non cités à son article 29 pouvaient être passés selon une procédure adaptée, quel que soit leur montant. L'ordonnance du 23 juillet 2015 et le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, régissant le second marché, permettent également le recours à une procédure adaptée : le service d'organisation de ventes aux enchères n'étant pas cité par l'article 23 du décret, qui recense les services soumis à une procédure de droit commun.

⁴⁸ La rémunération du commissaire-priseur se compose de droits de prisée et d'honoraires, qui représentent respectivement 58 000 € et 30 000 € en moyenne par an.

⁴⁹ Marchésonline.com

Concernant la reprise de l'assesseur interne du crédit municipal de Toulouse, les deux candidats s'y étaient engagés en 2014. L'article L. 1224-3-1 du code du travail prévoit, en effet, que lorsque l'activité d'une personne morale de droit public employant des agents non titulaires de droit public est reprise par une personne morale de droit privé, cette personne morale propose à ces agents un contrat régi par le code du travail.

Nonobstant cette reprise, les modalités de choix des offres apparaissent contestables.

Deux offres concurrentes émanant de deux commissaires-priseurs toulousains ont été déposées pour le marché qui a couru de 2014 à 2017. L'offre retenue proposait un pourcentage de rémunération plus avantageux pour le crédit municipal⁵⁰. Cependant, le candidat retenu n'avait suivi aucune formation en gemmologie, ni ses assesseurs. Il a pourtant obtenu la note de 5/6 pour le critère n° 2 « qualité, expérience et références en gemmologie de l'étude du commissaire-priseur » ; un simple engagement à suivre une formation semble avoir suffi.

Le candidat non retenu, ayant suivi des formations en gemmologie de niveaux 1 et 2 en 2004, 2009 et 2013, a obtenu 6/6 sur ce critère. La collaboratrice de ce candidat disposait également d'une expertise en la matière. Pourtant, ce candidat ne bénéficie que d'un point d'écart sur ce critère n° 2 et une note identique a été attribuée aux deux candidats sur le critère n° 1 « moyens mis en œuvre : préparation des ventes, compétences des assesseurs remplaçants... », soit 4/6.

Les deux premiers critères étaient pondérés à 30 %, alors que les critères de prix (n° 3) et de la lettre de motivation « compte tenu des objectifs sociaux propres à l'établissement » (n° 4) étaient pondérés chacun à 20 %.

L'écart de notation globale des offres est finalement très faible : 43 points pour l'étude attributaire contre 40 pour l'étude écartée. Si l'étude attributaire avait obtenu une note plus en phase avec son absence de connaissance en gemmologie, elle n'aurait pas obtenu ce marché qui a couru jusqu'en 2017.

Cette entorse à la logique de notation et à l'adéquation des candidats aux critères d'attribution peut être analysée comme l'octroi d'un avantage au candidat retenu, contraire au principe d'égalité rappelé à l'article 1^{er} de l'ordonnance du 23 juillet 2015 : « Les marchés publics soumis à la présente ordonnance respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics ».

En 2017, le titulaire du marché a rappelé par courrier à la caisse, peu avant le renouvellement du marché, son souhait de voir ses tarifs augmenter en raison des charges pesant sur son étude. Il précisait également que sa collaboratrice avait suivi une première formation en gemmologie permettant « un survol des lots présentés à la vente ».

Le commissaire-priseur, attiré à la contradiction par la chambre, confirme avoir suivi des formations complémentaires en gemmologie et souligne les difficultés à rentabiliser sa participation aux missions du crédit municipal, sans détailler pour autant les charges et rémunérations afférentes.

⁵⁰ 5,5 % HT, contre 6,5 % HT proposés par l'offre concurrente.

Lors du renouvellement, seul le titulaire de l'ancien marché a soumissionné, et son offre était en hausse de 36 % par rapport au prix du marché précédent pour la part de rémunération indexée sur l'adjudication : 7,50 % HT contre 5,50 % HT. Après négociation⁵¹, le candidat a revu son offre et l'acte d'engagement a été signé au taux de rémunération de 7,08 % HT, soit 8,50 % TTC, rémunération approuvée par le conseil d'orientation et de surveillance. La hausse effective de rémunération est donc de 29 %. Par ailleurs, la rémunération indexée sur le montant des prêts est déjà au maximum légal⁵², soit 0,50 %.

Cette forte augmentation de la rémunération rattrape l'effort qu'il avait consenti en 2014, alors même qu'il avait été manifestement sur-noté.

Compte tenu de cette situation peu satisfaisante, le renouvellement du marché en 2020 devra être l'occasion non seulement d'ajuster le périmètre en englobant l'agence de Montauban mais aussi de procéder à une publicité suffisante vers les études de la Haute-Garonne et du Tarn-et-Garonne et de garantir une stricte égalité des soumissionnaires. L'ordonnateur s'engage, dans sa réponse, à renouveler le marché conformément aux règles applicables.

Recommandation

4. Mettre en place en 2020 un marché de prise en compte pour les deux sites de Toulouse et Montauban, en respectant l'égalité des candidats devant la commande publique. *Non mise en œuvre.*

3.3.2.3. Le contrat d'engagement

Après l'évaluation, l'engagement correspond à la conclusion du contrat de prêt sur gage. La personne majeure souhaitant déposer un objet en gage signe un contrat, après avoir justifié son identité et son domicile.

L'année 2018 totalise 22 915 engagements ou renouvellements, pour un montant total de 11,9 M€. L'activité connaît un tassement par rapport à 2015, qui comptait 23 833 nouveaux contrats, avec néanmoins un volume financier supérieur (11,6 M€ en 2015).

L'acte formalisant l'accord de l'emprunteur et de la caisse sur le prêt doit indiquer de manière claire et lisible les informations exhaustives présentées à l'article D. 514-9 du CMF, notamment l'identification du bien, les caractéristiques du prêt, le taux annuel effectif global, l'absence de droit de rétractation (cf. annexe 8).

Les contrats de prêt toulousains rappellent l'exhaustivité de ces informations réglementaires.

L'acte formalisé au crédit municipal de Toulouse est nominatif, l'établissement n'utilise plus de bon au porteur depuis 2012, sécurisant ainsi les opérations.

La carte nationale d'identité et un justificatif de domicile sont demandés par les services du crédit municipal, conformément à l'article D. 514-1 du CMF, et scannés. Ces pièces ne sont pas annexées aux contrats mais conservées dans un répertoire.

⁵¹ Procès-verbal de la commission d'appels d'offres du 3 mai 2017.

⁵² Art. D. 514-5 du CMF.

Le contrôle des dossiers clients ayant fait l'objet d'un cumul de prêts important, supérieur à 50 000 €, ou d'un cumul de *bonis* élevé, supérieur à 10 000 €, depuis le 1^{er} janvier 2015, confirme la présence des pièces justificatives requises.

Pour le contrôle périodique imposé par l'arrêté de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution du 3 novembre 2014, le crédit municipal a commandé, fin 2018, un audit des prêts sur gages délivrés par l'agence de Montauban, qui a, notamment, relevé que les pièces justificatives collectées ne sont ni classées par client et ni toujours conformes à la réglementation. Même si l'audit a porté sur un petit échantillon⁵³, le crédit municipal doit continuer à sensibiliser ses agents à la vérification des pièces fournies par les emprunteurs.

La signature du contrat est accompagnée du versement du capital au client, ce dernier étant alors engagé pour six mois, sauf dégageement de sa part.

3.3.3. La prolongation et le renouvellement

En 2018, 29 126 contrats de prêt sur gage ont été prolongés et 7 583 ont été renouvelés, soit des volumes comparables aux années précédentes.

D'après le guide interne des procédures, « les prêts sont accordés pour une durée initiale de six mois, reconductible après versement des intérêts et des droits ».

À l'issue des six mois, un contrat peut faire l'objet d'une prolongation, moyennant le paiement des intérêts. Or, 1 965 contrats en stock au 31 décembre 2018 sont engagés depuis plus de six mois sans avoir été prolongés. Dix d'entre eux, pour un encours de 2 815 €, font l'objet d'une opposition de police, ce qui justifie leur maintien dans les encours. Les 1 955 autres contrats représentent un encours de près de 0,713 M€.

tableau 7 : Prêts engagés* depuis plus de 6 mois sans prolongation au 31 décembre 2018

	Contrats	Encours de prêts
Prêts inférieurs à 51 €	403	12 825 €
Prêts de 51 € à 200 €	608	71 960 €
Prêts de 201 € à 5 999 €	943	621 670 €
Prêts supérieurs à 5 999 €	1	7 000 €
Total général	1 955	713 455 €

Source : CRC Occitanie d'après crédit municipal de Toulouse-exploitations informatiques

* Hors oppositions de police

La caisse veille à éviter la vente en cas de non-remboursement par le client par différentes diligences et notamment des relances ou un délai exceptionnel accordé à l'engagiste. Cela peut allonger la durée du contrat en attendant une solution pour le solder. En outre, un retard s'accumule à chaque fin d'année en raison du calendrier des ventes : aucune vente n'étant programmée durant les mois de juillet à septembre et les réquisitions devant être soldées, la résorption du retard prend plusieurs mois. Ainsi, les contrats sélectionnés pour les ventes présentent une dernière date d'opération qui peut être ancienne de 9 à 12 mois.

Pour autant, parmi ces contrats, 373 dossiers dépassent 12 mois et peuvent même atteindre une durée de 24 mois. Ils totalisent près de 100 000 € d'encours.

⁵³ Un justificatif de domicile non conforme, sur six dossiers vérifiés.

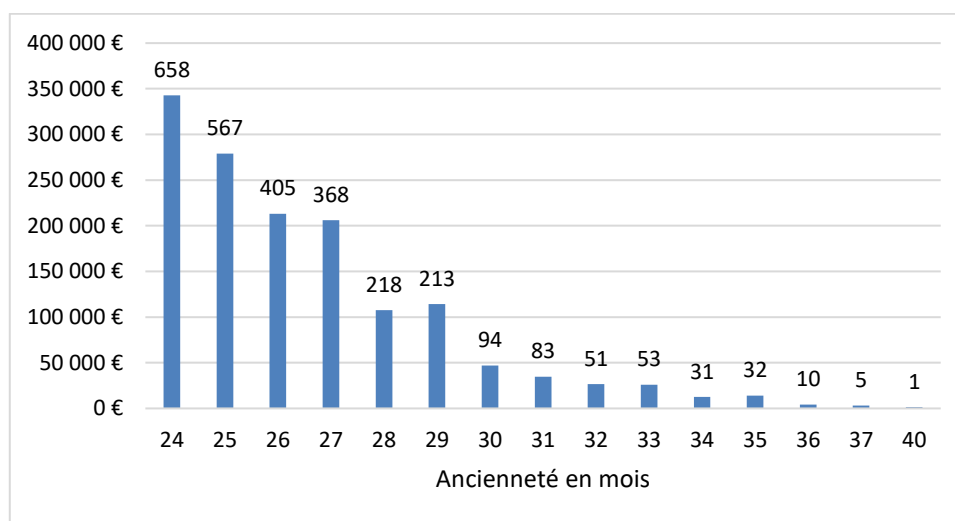
La caisse devra veiller, à défaut de demande de prolongation des contrats, à mettre en vente les biens correspondants dans des délais plus courts.

Concernant les dossiers prolongés, 16 811 contrats sont en cours au 31 décembre 2018. Un contrat peut être prolongé plusieurs fois, dans la limite de la durée totale prévue par l'article D. 514- 7 du CMF : « Le conseil d'orientation et de surveillance détermine la durée des prêts. Celle-ci ne peut excéder deux ans, y incluant la prolongation des prêts ». En dehors des trois contrats prolongés faisant l'objet d'une opposition de police, 2 786 contrats ont une date d'engagement antérieure à deux ans, dépassant ainsi la durée maximale prévue par la réglementation. Leur encours totalise plus de 1,4 M€.

Les dossiers peuvent également être renouvelés. Contrairement à la prolongation, le renouvellement s'analyse comme une opération de dégagement et d'engagement simultanée. Chaque renouvellement implique une ré-estimation des objets gagés et la conclusion d'un nouveau contrat d'une durée de six mois. Parmi les 4 657 contrats renouvelés, ne faisant pas l'objet d'une opposition de police, trois excédaient la durée réglementaire de deux ans pour un encours de 610 € au 31 décembre 2018.

Au total, 2 789 contrats excèdent la durée maximale de deux ans. Parmi eux, 360 dossiers ont une ancienneté de plus de 30 mois, soit 6 mois au-delà de la durée légale, et totalisent près de 170 000 €.

graphique 6 : Nombre et encours des contrats* de plus de deux ans



Source : CRC Occitanie d'après crédit municipal de Toulouse - exploitations informatiques

* Hors oppositions de police

Le crédit municipal précise que « nos clients ne respectent pas les dates d'échéances de façon précise. Si un paiement intervient un peu avant les 2 ans il donnera lieu à une prolongation. S'il y a du retard à l'échéance suivante, nous serons au-delà de 30 mois dans l'attente du renouvellement ».

La chambre recommande au crédit municipal de respecter la durée légale des contrats de prêt sur gage. La caisse ne saurait accepter des prolongations de six mois sollicitées après le 18^{ème} mois d'application du contrat. Elle doit soit le prolonger pour la durée permettant d'atteindre deux ans, soit effectuer son renouvellement.

S'agissant de la non prolongation des contrats ayant dépassé 6 mois, l'ordonnateur indique dans sa réponse qu'il va solliciter le commissaire-priseur pour augmenter le nombre de ventes aux enchères. Concernant la durée légale de 24 mois, prolongations incluses, il précise que le client n'est plus autorisé, depuis septembre 2019, à effectuer une prolongation après le 18^{ème} mois. Seul un renouvellement du contrat est désormais possible. Une modification informatique a également été opérée afin de se mettre en conformité avec la réglementation.

Recommandation

5. Respecter la durée maximale des contrats de prêt sur gage prévue par la réglementation. *Totalement mise en œuvre.*

3.3.4. La vente aux enchères

Les contrats de prêt s'achèvent toujours par un dégagement ou une vente. Près de 90 % des objets déposés au crédit municipal de Toulouse sont récupérés par leurs propriétaires et ne font donc pas l'objet d'une vente.

L'engagiste peut, à tout moment, demander le dégagement des objets gagés après règlement du capital, des intérêts et les différents frais applicables. Pour les biens engagés entre 2015 et 2018, le délai moyen entre le nantissement et le dégagement est de huit mois.

À l'inverse, les biens qui n'ont pas été dégagés ou renouvelés sont vendus aux enchères publiques par le commissaire-priseur pour le compte de l'établissement. Environ 24 sessions de ventes aux enchères sont organisées chaque année. Le directeur établit le rôle des biens remis en gage à vendre. Ce rôle est rendu exécutoire par une ordonnance du président du tribunal de grande instance.

L'activité des ventes aux enchères totalise 3 767 ventes en 2018, dans la moyenne de la période⁵⁴. Le montant des adjudications s'élève à 1,4 M€ annuels.

L'acheteur règle son achat au commissaire-priseur. Ce règlement comprend les droits sur adjudications et les éventuelles taxes forfaitaires.

À l'issue des ventes, le crédit municipal émet mensuellement un titre à l'encontre du commissaire-priseur⁵⁵. Ce titre regroupe les prêts ou avances accordés au vendeur, les intérêts jusqu'au 7^{ème} mois, les frais de garantie, les taxes forfaitaires et les éventuels *bonis*. Si le montant de l'adjudication ne couvre pas l'ensemble de ces éléments, le déficit est bien mis à la charge du commissaire-priseur, conformément à cette procédure. Pour les biens appréciés par l'agence de Montauban, le titre émis à l'encontre du commissaire-priseur est minoré du *mali* éventuel.

3.3.4.1. La qualité de l'évaluation

La qualité de l'appréciation peut s'évaluer en comparant les montants estimés avec les montants des adjudications. Parmi les 92 533 contrats établis entre 2015 et 2018, 10 910 ont donné lieu à une vente, soit 12 %. Un peu plus de la moitié de ces ventes était requise par les clients.

⁵⁴ 3 763 ventes en moyenne par an entre 2015 et 2018.

⁵⁵ Crédit du compte 707001 « Droits sur adjudications ».

Sauf évolution majeure des cours de l'or entre l'évaluation du bien et la vente aux enchères éventuelle, la cession d'un objet n'a pas vocation à générer de *boni* ou de *mali* significatif.

Globalement, les biens vendus étaient estimés à 6,12 M€ alors qu'ils ont été adjugés à 6,76 M€, soit une différence de 0,64 M€, à mettre notamment en regard avec l'évolution à la hausse du prix de l'or (cf. § 3.1.3). En outre, compte tenu de la prise en charge des *malis* par le commissaire-priseur, l'appréciateur peut avoir tendance à sous-estimer la valeur des objets. Dans 73 % des cas, les écarts avec les estimations n'excèdent pas 100 €.

Cependant, quatre ventes ont été fortement sous-évaluées, de plus de 20 000 € chacune. Il s'agit chaque fois de ventes requises de lots importants de bouteilles de vin. L'adjudication dépasse souvent le double de l'appréciation.

tableau 8 : Principaux écarts entre l'adjudication et l'estimation

Objet	Date d'engagement	Estimation	Avances ou prêts	Vente requise	Date de vente	Adjudication	Écart
Lot de 597 bouteilles de vin	18/12/2017	33 000 €	22 000 €	Oui	18/04/2018	72 430 €	39 430 €
Magnums (945 bouteilles)	20/01/2017	27 000 €	18 000 €	Oui	19/04/2017	59 058 €	32 058 €
Lot de 378 bouteilles	22/06/2018	24 000 €	16 000 €	Oui	28/09/2018	52 541 €	28 541 €
689 bouteilles de vin	13/06/2017	27 000 €	18 000 €	Oui	16/09/2017	48 175 €	21 175 €
Bague or diamant	26/05/2016	4 650 €	3 100 €	Non	15/11/2017	16 600 €	11 950 €
Bague or diamant	11/09/2015	7 500 €	5 000 €	Oui	16/12/2015	18 500 €	11 000 €
Tableau Thomas DEGEORGE	19/11/2015	7 500 €	5 000 €	Non	15/02/2017	5 000 €	-2 500 €
Lot de bijoux	28/03/2018	9 750 €	6 500 €	Oui	17/10/2018	6 450 €	-3 300 €

Source : CRC Occitanie d'après crédit municipal de Toulouse - exploitations informatiques

À l'inverse, la plus forte surestimation concerne un lot de cinq bijoux (bagues, collier et montre) qui a été adjugé à 6 450 € alors qu'il était estimé à 9 750 €. Au total, 954 ventes ont ainsi fait l'objet d'un *mali* entre 2015 et 2018, pour un montant total de 34 744 €. En 2018, les déficits ont atteint 11 232 €, dont 9 158 € à la charge du commissaire-priseur⁵⁶.

En garantie de cette responsabilité, les commissaires-priseurs doivent soit verser à la caisse des cautionnements, soit obtenir un engagement de caution d'une société d'assurance, de financement ou d'un organisme professionnel. Le montant minimum de la garantie est fixé par le conseil d'orientation et de surveillance.

En cas de *mali*, le crédit municipal enregistre souvent une moins-value égale aux intérêts non perçus à partir du 7^{ème} mois, augmentés des pénalités éventuelles pour paiement tardif des intérêts (2 % du capital prêté). Cette moins-value s'élève à plus de 6 300 € pour la période sous revue.

Si l'estimation des biens est, dans la grande majorité des cas, proche de leur prix de vente, le crédit municipal devra veiller, lors du renouvellement du marché de prise, à l'amélioration de l'appréciation de certains dépôts, notamment les lots de vin.

⁵⁶ À l'agence de Montauban, 29 contrats ont généré des *malis* depuis son ouverture en février 2018 pour un total de 474 € qui sera à la charge du crédit municipal de Toulouse en l'absence d'un appréciateur judiciaire. Il s'agissait chaque fois de ventes requises.

3.3.4.2. L'impact social pour les contrats de faible valeur

Les prêts inférieurs ou égaux à 50 € engagés ou renouvelés au cours de la période sous revue, à savoir 6 063 contrats, ont donné lieu à une vente dans 32 % des cas. Elles ont généré plus de 51 500 € de *bonis*, soit 26 € en moyenne par vente, tandis que la caisse n'a perçu aucun intérêt proportionnel.

Pour 4 % de ces ventes, les engagistes ont perçu 100 € ou plus de *bonis*, soit au moins deux fois le montant prêté.

Pour neuf contrats, le *boni* est supérieur à 300 €, soit plus de six fois le montant du prêt initial. Parmi eux, deux ont généré des *bonis* de plus de 900 €.

tableau 9 : Boni de plus de 300 € pour des prêts inférieurs à 50 €

Objets	Type	Estimation	Prêts ou avances	Vente	Droit fixe	Boni
Plats en métal argenté	Vente requise	15,00 €	10 €	340 €	0,10 €	329,90 €
Violon +2 archets +boite	Vente requise	75,00 €	50 €	390 €	0,50 €	339,50 €
École romantique "Portrait"	Vente requise	60,00 €	40 €	400 €	0,40 €	359,60 €
Huile sur toile "Les pêcheurs"	Vente requise	60,00 €	40 €	455 €	0,40 €	414,60 €
Paire de vases en opaline	Vente requise	45,00 €	30 €	445 €	0,30 €	414,70 €
Huile sur toile André DEYMON	Prêt sur gage	60,00 €	40 €	490 €	0,40 €	449,60 €
Guitare 19e accidentée	Prêt sur gage	37,50 €	25 €	510 €	0,25 €	484,75 €
Vase en grès émaillé	Vente requise	30,00 €	20 €	925 €	0,20 €	904,80 €
Collier perles de culture	Vente requise	75,00 €	50 €	1 500 €	0,50 €	1 449,50 €

Source : CRC Occitanie d'après crédit municipal de Toulouse - exploitations informatiques

Des *bonis* importants sur des prêts de faible valeur peuvent être révélateurs d'un manquement dans la mission sociale de la caisse. En effet, ils privent des personnes dans le besoin de ressources, durant la durée du contrat, en raison d'une forte sous-estimation des objets nantis.

Le crédit municipal devrait demander au commissaire-priseur de veiller à ne pas minorer les prêts ou avances consentis pour les biens les plus modestes.

3.3.4.3. Les *bonis* non réclamés et indemnités

En cas de *boni*, le porteur du contrat dispose d'un délai de deux ans pour le récupérer. À défaut, le *boni* non réclamé est acquis à la caisse. Cela a été le cas pour 6 % des *bonis* des prêts engagés depuis 2015, générant un gain de 20 564 € pour le crédit municipal. Dans la plupart des cas, les *bonis* non réclamés sont d'un montant assez limité. Les trois quarts d'entre eux sont inférieurs à 78 €.

La caisse assure des diligences⁵⁷ de relance ou recherche des clients pour limiter les *bonis* non réclamés. Pour autant, certains atteignent des sommes non négligeables pour des personnes en situation de fragilité économique : 10 % de ces *bonis* non réclamés dépassent 160 € et le plus important atteint 1 763 €.

La chambre demande au crédit municipal de mettre en œuvre tous les moyens pour restituer les *bonis* à leurs ayant-droits.

⁵⁷ Notamment par lettre, conformément à l'article D. 514-21 du CMF, et par l'envoi de SMS.

Par ailleurs, si l'objet, durant sa conservation par le crédit municipal, a été endommagé ou perdu, l'établissement engage sa responsabilité dans les conditions définies par les articles D. 514-12 et D. 514-13 du CMF et doit verser à l'emprunteur une indemnité égale à l'estimation du bien, majorée de 25 %. L'audit des prêts sur gages délivrés à l'agence de Montauban a relevé dans un cas que le calcul de l'indemnité forfaitaire ne respectait pas cette majoration. Cette erreur a fait depuis l'objet d'une régularisation et un rappel de la procédure a été effectué.

3.3.4.4. Les réquisitions de vente

Les engagistes peuvent, dès la signature du contrat de prêt, demander que leur bien soit vendu. Les ventes requises par les clients supposent la formalisation d'un contrat de prêt et le paiement de trois mois d'intérêts à la caisse, et sont consenties au même taux qu'un prêt sur gage classique.

L'examen des contrats engagés ou renouvelés sur la période sous revue fait apparaître 6 047 demandes de ventes formulées par les engagistes. Le crédit municipal verse une somme dès le jour du dépôt, qui permet d'anticiper le produit de la vente. Après un délai légal de trois mois, la caisse présentera l'objet à l'une des ventes aux enchères et reversera au client la différence entre l'adjudication et le montant de l'avance majorée des frais.

Au 31 décembre 2018, 91 % de ces biens avaient fait l'objet d'une vente, les autres étant engagés depuis moins de trois mois⁵⁸.

Près de 93 % des adjudications ont été supérieures aux avances consenties augmentées des frais et de l'éventuelle taxe forfaitaire sur les objets précieux⁵⁹. Elles ont généré un *boni* de 1,4 M€, soit 279 € en moyenne par vente requise.

Sur la période, près de 400 ventes requises se sont soldées par un *mali* pour un montant global de 12 726 €, dont 12 244 € à la charge de l'appréciateur, commissaire-priseur ou crédit municipal pour Montauban.

Il apparaît que certains engagistes recourent aux services de la caisse dans le seul but d'obtenir, à moindre coût, une vente aux enchères de leurs biens, les ventes organisées par la caisse n'étant soumises qu'à un droit d'adjudication réduit : 14,4 % à la charge de l'acheteur en 2018. De surcroît, la caisse a décidé de ne prélever aucun droit de mise en vente à l'encontre des vendeurs, souvent fragilisés, à l'exception d'éventuels frais de garantie dès lors qu'au moins un objet a bénéficié de l'apposition d'un poinçon.

En comparaison, une personne désirant vendre, hors caisse, des biens aux enchères doit supporter des frais de mise en vente, variables et négociables suivant les commissaires-priseurs, qui représentent généralement entre 15 et 25 % du prix de l'adjudication. La vente est également soumise aux droits d'adjudication à la charge de l'acheteur : 14,4 % pour les ventes judiciaires et environ 10 à 20 % pour les ventes volontaires, ces frais supplémentaires ayant naturellement une incidence en termes d'enchères.

C'est ainsi que 31 ventes requises ont concerné des biens estimés à plus de 5 000 €. Au final, ces objets ont été vendus pour 448 519 €, générant une recette de 430 913 € pour les clients.

⁵⁸ Sauf rétractation exceptionnelle du client.

⁵⁹ 6,5 % des ventes supérieures à 5 000 €.

En particulier, un engagiste a signé quatre contrats pour des lots de vins estimés à 111 000 € qui lui ont finalement rapporté 229 850 €. Un autre client a requis une vente d'un lingot, estimé à 24 000 €, qui lui a généré un gain de 28 630 €.

Il n'appartient pas au crédit municipal de refuser une vente sollicitée par un client. Cependant, la chambre observe que les grandes ventes de vins sont proposées par la caisse comme un service particulier, faisant l'objet d'une communication dédiée, et entrent directement en concurrence avec les ventes aux enchères privées. Le directeur considère, dans sa réponse, les ventes de vins réalisées une fois par an, comme une opération de communication destinée à mieux faire connaître, et à moindre coût, l'établissement et les différents services qu'il propose. La chambre suggère au crédit municipal d'appliquer des droits de mise en vente différenciés selon la valeur estimée des biens, ciblant ainsi les engagistes non vulnérables et préservant sa vocation sociale.

3.3.4.5. Le délai réglementaire de trois mois pour les ventes

L'article D. 514-15 du CMF dispose qu'« après un délai de trois mois à partir du jour du dépôt de son bien remis en gage, tout déposant peut solliciter, aux périodes de ventes fixées par le règlement intérieur de l'établissement, la vente de ce bien, avant même le terme fixé sur sa reconnaissance ».

Parmi les objets engagés sur la période 2015 à 2018, le crédit municipal a respecté les dispositions réglementaires qui prohibent les ventes dans un délai de trois mois après l'engagement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La localisation de l'offre de prêt sur gage à Toulouse et Montauban paraît judicieuse au regard du taux de pauvreté de ces communes. L'activité de l'agence de Montauban monte de surcroît en charge. Pour autant, de nombreux territoires, notamment au sud de l'aire urbaine, ne bénéficient pas des services de la caisse alors qu'ils abritent également des populations précaires.

Concernant les taux pratiqués, le crédit municipal de Toulouse se situe au niveau national dans une fourchette basse et garantit efficacement ses emprunteurs contre l'usure. Il remplit sa mission sociale.

L'appréciation des objets déposés est assurée par un commissaire-priseur dans le cadre d'un marché, sauf à l'agence de Montauban où les agents de la caisse assurent cette mission, en contradiction avec la réglementation. À l'occasion de l'attribution de ce marché, la caisse n'a pas respecté l'égalité de traitement des candidats.

De nombreux contrats sont engagés depuis plus de six mois sans avoir été prolongés, dépassant parfois largement la durée prévue au guide des procédures. Parmi les prêts prolongés, un nombre important a dépassé la durée légale de deux ans. La caisse a mis en œuvre la recommandation de la chambre visant à respecter désormais ce délai légal.

4. MICROCRÉDIT ET ÉPARGNE SOLIDAIRE

4.1. L'activité de microcrédit

Les prêts octroyés dans le cadre de l'activité de microcrédit, pour des montants de 300 € à 3 000 €, présentent une durée de 6 à 36 mois, à un taux effectif global de 3,04 %. Leur encours 2018 représente 0,370 M€⁶⁰ et regroupe 287 clients, contre 161 en 2015. Le montant moyen du prêt est de 2 374 € en 2018, relativement stable depuis 2015. 88 % des clients résident à Toulouse et 9,5 % dans les autres villes de Haute-Garonne.

Le crédit municipal a mis en place en mars 2018 une convention de partenariat avec le conseil départemental du Tarn-et-Garonne, qui reprend les mêmes engagements. Aucune démarche similaire n'existe avec le département de la Haute-Garonne, sur le territoire duquel est situé le crédit municipal et qui constitue le principal intervenant d'Occitanie dans l'aide sociale. Pourtant, le public fragilisé haut-garonnais pourrait utilement bénéficier du même type de partenariat.

Ces prêts bénéficient par ailleurs du cautionnement solidaire du fonds de cohésion sociale, via une convention entre le crédit municipal et la caisse des dépôts, gestionnaire du fonds, à hauteur de 50 % des impayés plafonnés. Le crédit municipal de Toulouse et la ville de Toulouse interviennent en complément, respectivement pour 35 % et 15 %, par convention du 6 juin 2008, reconduite tous les trois ans.

Par une autre convention du même jour entre le crédit municipal de Toulouse et la commune de Toulouse, les intérêts imputables aux toulousains sont pris en charge par la commune, ramenant ainsi le taux à 0 %.

Le guide interne des procédures prévoit que les justificatifs de revenus et de charges sont systématiquement demandés et archivés dans le dossier du client⁶¹. Ces documents sont collectés par la structure sociale accompagnante.

En outre, le contenu des contrats de microcrédit respecte l'exhaustivité des informations réglementaires prévues par l'article R. 312-10 du code de la consommation, notamment le délai de mise à disposition des fonds de 14 jours, le droit de l'emprunteur de recevoir un relevé sous la forme de tableau d'amortissement et l'adresse de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

Les opérations de vérification concernant l'épargne solidaire et le microcrédit sont sécurisées.

Lors du précédent contrôle de la chambre, il avait été relevé que la description des processus de vérification gagnerait à être précisée dans le guide des procédures. C'est désormais le cas. Le guide des procédures précise bien les conditions d'éligibilité, les caractéristiques des prêts, leurs modalités de réalisation et de remboursement, les outils et conventions afférents, les procédures de recouvrement et les instances de suivi. Cette formalisation n'appelle pas de nouvelle observation de la part de la chambre.

⁶⁰ Encours net des provisions (18 k€).

⁶¹ Notamment carte nationale d'identité, livret de famille, relevés de comptes, carte vitale, fiches de paie, contrat de travail, avis d'imposition, RIB, quittance de loyer et factures d'énergie.

4.2. Les produits d'épargne solidaire

Afin de faire face à l'augmentation des cours de l'or et de financer son activité de prêt sur gage et de microcrédit, le crédit municipal propose depuis 2011 aux épargnants des livrets solidaires, et depuis 2012 des comptes à terme. Ces produits permettent d'assurer une partie des besoins de trésorerie de la caisse. En effet, à l'inverse des prêts sur gages et microcrédits, ces produits visent plutôt des clients disposant de fonds personnels, parfois importants.

À ce jour, plusieurs crédits municipaux proposent de tels produits, notamment les caisses de Paris, Toulouse, Nantes ou Bordeaux, qui ont été précurseurs sur ce champ d'activité.

Le capital déposé sur des produits d'épargne solidaire provient à 55 % d'habitants de Toulouse et 23 % du reste de la Haute-Garonne. 8 % proviennent des autres départements d'Occitanie⁶².

4.2.1. Les livrets d'épargne

Les livrets d'épargne solidaires peuvent être ouverts par toute personne physique majeure résidant fiscalement en France ou par tout organisme sans but lucratif. Le capital déposé est affecté aux actions sociales du crédit municipal : microcrédits et prêts sur gages. L'épargnant a aussi la possibilité de reverser une partie ou la totalité de ses intérêts à une association partenaire dans le domaine du handicap ou de la pauvreté, avec déduction fiscale.

Le livret d'épargne solidaire est rémunéré à 0,50 % brut par an. Ce taux a baissé sur toute la période alors qu'il était de 2 % début 2015. Les dépôts sur les livrets d'épargne solidaires sont relativement stables et représentent 3,33 M€ fin 2018, pour 124 clients particuliers et quatre associations.

Les pièces sont identiques à celles demandées pour les comptes à terme. Dans son précédent rapport, la chambre signalait la nécessité d'actualiser les procédures de justification de la provenance des fonds pour tous versements aboutissant à un montant de 100 000 € sur une période de 12 mois consécutifs.

La procédure de collecte des informations sur la provenance des fonds a été modifiée courant 2014, Le manuel actuel des procédures précise que les pièces sont scannées et que ce scan est conservé dans le dossier dématérialisé du client. Il indique bien la nécessité de fournir les actes notariés de succession ou de vente ou relevés de comptes pour tout dépôt, initial ou en cumul sur un an, supérieur ou égal à 80 000 €. L'examen d'un échantillon de dix dossiers de livrets d'épargne et dix dossiers de comptes à terme, présentant les montants les plus importants, a permis de constater la présence des pièces requises.

4.2.2. Les comptes à terme

Le crédit municipal propose, depuis 2012, des comptes à terme (CAT) aux personnes physiques majeures ou personnes morales sans but lucratif. Ce sont des comptes de dépôt de fonds, bloqués et à durée déterminée⁶³. Ils sont tacitement reconductibles et rémunérés. Les CAT de 12

⁶² Chiffres issus du rapport de contrôle interne 2017.

⁶³ Recommandation de l'autorité de contrôle prudentiel sur la commercialisation des comptes à terme n° 2012-R-02 du 12 octobre 2012 et décisions de caractère général n°s 69-02 et 03 du 8 mai 1969 du Conseil national du crédit.

mois sont rémunérés à 0,60 % et ceux de 24 mois à 0,70 % brut par an. Les contrats de 36 mois ne sont plus proposés depuis 2017.

L'ouverture des comptes à terme entraîne l'ouverture simultanée d'un livret d'épargne solidaire, vide. Il obéit aux mêmes règles que ces livrets. À l'échéance du CAT, sauf ordre contraire du souscripteur, le capital et les intérêts sont réinvestis pour une même durée, au nouveau taux en vigueur. En cas d'ordre contraire, les fonds sont déposés sur le livret, pour y rester ou être virés vers un compte extérieur à la demande du client.

L'encours des comptes à terme a connu une baisse très significative en 2017, soit - 2,5 M€, passant de 2,94 M€ à 0,425 M€ pour les clients particuliers. Cette chute de l'encours provient directement de l'arrivée à échéance des contrats mais aussi du faible renouvellement du stock.

En effet, le crédit municipal fait varier les taux une à trois fois par an, afin de piloter le stock des CAT. Les taux sur 12 mois ont varié de 1,10 % à 2,60 % en 2014-2015, puis 0,60 % en 2017. Les taux sur 24 mois ont varié de 1,20 % à 2,90 % en 2014-2015, puis 0,70 % en 2017. En conséquence, les titulaires n'ont pas souhaité renouveler leurs contrats et peu de nouveaux clients se sont manifestés. La caisse précise qu'elle a voulu éviter de gonfler sa trésorerie. Une pratique de taux inadaptée pour des comptes à terme conduirait, selon sa réponse, à un afflux de clients et donc à une collecte de fonds qui ne correspondrait pas avec un coût de financement élevé. Il lui est apparu beaucoup plus pertinent, ponctuellement, de solliciter un autre crédit municipal (à un taux faible) pour un meilleur pilotage et une trésorerie adaptée à la situation financière de l'établissement.

C'est ainsi qu'elle a conventionné en 2017 avec le crédit municipal d'Avignon, dans le cadre des échanges financiers entre les caisses, pour bénéficier de 1 M€ de la part de ce dernier, remboursables *in fine*. Pour la caisse de Toulouse, ce contrat est plus avantageux que les CAT des particuliers : elle ne doit, en effet, verser que 1 % d'intérêts pendant trois ans.

Le crédit municipal de Toulouse a ainsi comptabilisé 1,4 M€ à son encours de comptes à terme fin 2018, dont seulement 0,425 M€ d'encours au profit des particuliers. Le nombre de contrats est ainsi passé de 105 en 2015 à 13 en 2018.

Ce contrat avec la caisse d'Avignon est constitutif d'un emprunt et non d'un compte à terme. Sur ce point, l'enregistrement comptable effectué par le crédit municipal n'est pas conforme à la réglementation (cf. § 5.2.1). L'encours réel des comptes à terme se limite à 0,425 M€.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le crédit municipal a amélioré la gestion de ses microcrédits et livrets d'épargne solidaire.

Il a quasiment supprimé son activité de comptes à terme, via une forte baisse des intérêts versés. L'établissement a préféré alimenter sa trésorerie par un emprunt auprès d'une autre caisse.

5. FIABILITÉ DES COMPTES

5.1. La régularisation de l'affectation des *bonis* prescrits

La chambre avait recommandé, lors de son précédent contrôle, de prévoir une délibération annuelle du conseil d'orientation et de surveillance sur l'affectation des *bonis* prescrits. Celle-ci devant s'effectuer au compte 1052 « *Bonis capitalisés* », conformément aux textes applicables.

Les conditions d'utilisation des *bonis* résultant de la vente des objets mis en gage sont précisées à l'article D. 514-21 du CMF : « Lorsqu'à l'expiration d'un délai de trois mois après la liquidation du produit des ventes les emprunteurs n'ont pas demandé le remboursement des *bonis* qui leur reviennent, l'établissement avise les intéressés, par lettre affranchie adressée dans le respect des règles de confidentialité, de ces *bonis*, lorsqu'ils sont égaux ou supérieurs à 15 euros [...]. Les sommes provenant des *bonis* sont conservées en dépôt jusqu'à la réclamation des ayants droit ou, à défaut de réclamation, pendant un délai de deux ans, à compter de la vente. À l'expiration de ce délai, ces sommes sont définitivement acquises à l'établissement sauf dérogation exceptionnelle accordée par le conseil d'orientation et de surveillance. »

Pendant le délai de deux ans à compter de la vente, les *bonis* figurent au crédit du compte 415 « *Bonis à régler* ». À l'expiration de ce délai de prescription, ces sommes sont définitivement acquises à l'établissement. Selon les dispositions de l'article R. 514-34 du CMF, les *bonis* prescrits doivent être inscrits à la section de dotation. Plus précisément, compte tenu des indications formulées dans l'instruction n° 206 CM du 25 août 1980, ces *bonis* non réclamés doivent être inscrits au compte 1052 « *Bonis capitalisés* ».

Or, l'établissement intégrait les *bonis* prescrits au calcul de son résultat⁶⁴. Ce schéma comptable retenu par la caisse faussait le résultat et conduisait indirectement à faire figurer les *bonis* en augmentation du « report à nouveau », sans distinction particulière. Ce procédé privait le conseil d'orientation et de surveillance de l'information sur les *bonis* prescrits.

Toutefois, depuis une délibération du 9 décembre 2014, le conseil d'orientation et de surveillance a validé le principe de l'inscription des *bonis* prescrits en compte de bilan 1052. Les grands livres comptables traduisent effectivement leur capitalisation à compter de 2015, faisant porter le montant total des *bonis* capitalisés à 1,7 M€ au 31 décembre 2018.

5.2. Les défauts de fiabilité restant à traiter

Nonobstant la certification des comptes par un commissaire aux comptes et l'intervention régulière d'un cabinet d'audit, des irrégularités subsistent en matière de fiabilité budgétaire et comptable.

5.2.1. L'inscription des emprunts

La nomenclature des caisses de crédit municipal prévoit que l'imputation budgétaire et comptable des emprunts à long terme diffère selon l'objet de l'emprunt : les emprunts destinés à financer les investissements sont imputés au compte 16, alors que les emprunts réalisés pour financer les opérations de prêts sont imputés à une subdivision du compte 50 « Financement des

⁶⁴ Inscription erronée au crédit du compte de produits 700200.

opérations de prêts ». Le cadre comptable de la nomenclature prévoit en effet un compte 500 « Emprunts auprès des organismes publics financiers ».

Le capital reçu de la part du crédit municipal d'Avignon, en vertu du contrat passé en 2017, a été enregistré par le crédit municipal de Toulouse en compte 506 comme un dépôt sur compte à terme.

Pourtant, ce contrat est qualifié de prêt et validé comme tel par la délibération du conseil d'orientation et de surveillance de Toulouse du 15 juin 2017, et contrairement aux comptes à terme, il n'est pas tacitement reconductible et ne répond pas aux conditions de taux et de durée décidées par la caisse de Toulouse en 2017.

Cet emprunt est destiné au financement des prêts sur gages, il doit être imputé en compte 500 et non en compte 506 dédié aux comptes à terme, rendant ainsi visible dans les comptes la dette du crédit municipal de Toulouse.

Même si cette correction d'inscription est neutre pour le besoin en fonds de roulement et la trésorerie de l'établissement, la chambre demande à la caisse de comptabiliser cet emprunt conformément à la réglementation. L'ordonnateur a indiqué, dans sa réponse, que la rectification de l'écriture comptable a été opérée.

5.2.2. Le respect de l'annualité budgétaire

Le crédit municipal de Toulouse a voté une décision modificative n° 3 au budget 2017, le 3 avril 2018, afin d'abonder des dépenses fiscales : 40 456 € d'impôts sur les bénéfices et 2 000 € d'autres taxes. Cette décision modificative a été prise au-delà de l'exercice comptable, journée complémentaire incluse⁶⁵.

La caisse a procédé de la même manière chaque année.

Le principe comptable d'annualité budgétaire implique que le budget est voté pour l'année civile et qu'il peut être modifié pendant l'exercice. Les décisions modificatives ajustent les prévisions en cours d'année. La nomenclature comptable du 25 août 1980 ne prévoit pas de dérogation au principe de l'annualité au profit des crédits municipaux, ni le CMF.

La caisse précise que « les dépenses fiscales (impôt sur les sociétés) sont déterminées par le résultat. Le résultat n'est définitif qu'après validation par les commissaires aux comptes, lesquels n'interviennent dans l'établissement qu'après la clôture des comptes et au mieux au mois de février. La décision modificative concernant les dépenses fiscales ne peut donc intervenir que lors du 1^{er} conseil d'organisation et de surveillance qui suit la clôture de l'exercice ».

Le budget et les décisions modificatives, s'ils doivent respecter le principe de sincérité, demeurent des actes prévisionnels. C'est au compte administratif que la caisse doit traduire les dépenses effectives, au besoin par la procédure de rattachement à l'exercice auquel elles se rapportent.

⁶⁵ La nomenclature applicable aux caisses prévoit la possibilité d'une journée complémentaire durant le mois de janvier pour les seuls crédits de fonctionnement.

La chambre recommande au crédit municipal de voter ses prévisions budgétaires avant le 31 décembre de l'exercice au titre duquel elles interviennent, conformément au principe d'annualité budgétaire.

L'ordonnateur s'engage, dans sa réponse, à voter désormais les décisions modificatives lors de l'exercice concerné. La chambre en prend acte.

Recommandation

6. Voter les prévisions budgétaires durant l'exercice comptable auquel elles se rapportent, conformément au principe d'annualité budgétaire. *Mise en œuvre en cours.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au vu des prescriptions de la nomenclature applicable aux caisses, les comptes du crédit municipal apparaissent globalement fiables.

6. SITUATION FINANCIÈRE

Le niveau d'activité des crédits municipaux en matière de prêt sur gage est corrélé à la situation économique et sociale d'un bassin de population.

Du fait de la crise économique et de l'augmentation des cours de l'or, l'encours de prêts avait fortement progressé depuis 2008. La situation financière de la caisse a bénéficié de cet accroissement de l'activité monopolistique de prêt sur gage, même si l'évolution s'est fortement ralentie depuis.

L'encours s'est élevé à 16,2 M€ en 2018. Le résultat de la caisse est piloté en fonction des taux appliqués et des revenus immobiliers, qui s'élèvent à 0,235 M€ par an en moyenne. Les revenus locatifs permettent d'ajuster les taux à un niveau relativement faible par rapport aux autres crédits municipaux.

Quant aux produits d'épargne solidaire, ils présentent un encours de dépôts marginal de 3,7 M€ en 2018.

6.1. Analyse du résultat de la caisse

Sur la période 2015 à 2018, le résultat de l'exercice a chuté de 24,8 % par an en moyenne, pour s'établir à 92 922 € en 2018. Une synthèse des comptes de résultat figure en annexe 9.

Cette diminution résulte principalement de la baisse de 2,7 % par an des recettes et plus particulièrement des intérêts et droits sur gages, qui fléchissent de 3,1 % par an.

tableau 10 : Évolution des recettes et des dépenses de la section d'exploitation

En €	2015	2016	2017	2018	Variation 2015-2018	Variation moyenne 2015-2018
Dépenses	2 563 557	4 679 127	2 464 934	2 476 378	-3,4 %	-0,7 %
<i>dont dotation au fonds pour risques bancaires généraux</i>		2 197 029				
Recettes	2 948 772	5 050 968	2 612 529	2 569 300	-12,9 %	-2,7 %
<i>dont reprise des provisions non utilisées</i>		2 197 029				
Résultat de l'exercice *	385 215	371 841	147 595	92 922	-75,9 %	-24,8 %

Source : Crédit municipal de Toulouse

*En 2015, les pertes (29 880 €) et les profits (2 759 €), comptabilisés en comptes de classe 8, ont été respectivement affectés aux dépenses et aux recettes (comptabilisés les années suivantes en classe 6 et 7 par le crédit municipal).

Le pic exceptionnel des dépenses et des recettes en 2016 s'explique par la reprise de la provision « propre assureur » enregistrée, suite à l'agression de l'agent de la caisse en 1996, pour 5,4 MF (0,823 M€). La provision initiale avait été réévaluée plusieurs fois, en concertation avec le cabinet d'audit, pour atteindre 2,5 M€, afin de tenir compte de l'état de santé de l'agent, en particulier du risque du besoin d'assistance permanente par une tierce personne.

L'agent est décédé en 2016, la provision a donc été reprise et le conseil d'orientation et de surveillance a décidé sa réaffectation pour 2,2 M€ au profit du fonds pour risques bancaires généraux. Cette affectation porte alors la provision de ce fonds à 3,03 M€ au bilan, sans qu'un risque nouveau n'ait pourtant été identifié, le risque de fluctuation des cours de l'or n'étant pas plus important qu'en 2015.

La directive n° 86/635/CEE du 8 décembre 1986 prévoit, dans son article 38, que ce fonds pour risques bancaires « comprend les montants que l'établissement de crédit décide d'affecter à la couverture de tels risques, lorsque des raisons de prudence l'imposent eu égard aux risques particuliers inhérents aux opérations bancaires ». Dans son rapport d'activité 2016, le crédit municipal ne justifie d'aucun risque particulier qui permettrait d'expliquer cette importante provision. Même si le rapport du commissaire aux comptes précise, dans des termes généraux, que « les contraintes réglementaires en termes de solvabilité sont toujours plus contraignantes, cette dotation semble en adéquation avec les enjeux réglementaires et économiques », les ratios financiers du crédit municipal sont satisfaisants et le marché de l'or n'a pas marqué de soubresauts.

La chambre observe que la reprise de la provision « propre assureur » aurait pu être inscrite en résultat et figurer en excédent capitalisé.

Dans sa réponse, l'ordonnateur estime que cette affectation était conforme à la réglementation et qu'il relève du conseil d'orientation et de surveillance de décider ce qu'il convient de faire du résultat (excédents capitalisés, réserves, report à nouveau...).

Le crédit municipal a triplé sa provision alors qu'aucun évènement n'est venu alourdir les risques par rapport aux exercices précédents. Selon la chambre, une gestion des risques performante doit retracer comptablement l'évolution de leur gravité ou probabilité. A défaut, il s'agit davantage d'une thésaurisation ou d'une optimisation fiscale.

6.1.1. Un produit net bancaire en baisse de 4,6 %

Selon le référentiel bancaire, les soldes intermédiaires de gestion sont établis dans un document de synthèse, dégagant un résultat identique à celui figurant dans la comptabilité administrative.

Le produit net bancaire mesure la rentabilité bancaire brute de la caisse. Cet indicateur, comparable à la valeur ajoutée dans une entreprise, rend compte de l'activité première de l'établissement et détermine sa marge brute. Il a baissé de 4,6 % entre 2015 et 2018.

tableau 11 : Résultat financier suivant la nomenclature bancaire

	2015	2016	2017	2018	Variation 2015-2018
Intérêts et produits assimilés	2 000 838	1 930 139	1 826 036	1 779 712	-11,1 %
<i>dont prêts sur gages</i>	<i>1 953 642</i>	<i>1 883 386</i>	<i>1 793 362</i>	<i>1 766 888</i>	<i>-9,6 %</i>
<i>dont microcrédits</i>	<i>4 188</i>	<i>3 731</i>	<i>10 503</i>	<i>5 380</i>	<i>28,5 %</i>
- Intérêts et charges assimilés	0	0	5 000	5 000	
+ Droits sur adjudication	150 563	158 844	182 908	133 332	-11,4 %
+ Autres produits d'exploitation bancaire *	323 449	296 862	303 520	326 965	1,1 %
<i>dont locations diverses</i>	<i>233 763</i>	<i>232 240</i>	<i>234 847</i>	<i>242 671</i>	<i>3,8 %</i>
- Autres charges d'exploitation bancaire	193 390	132 351	128 581	57 567	-70,2 %
= PRODUIT NET BANCAIRE	2 281 460	2 253 495	2 178 883	2 177 442	-4,6 %

Source : Crédit municipal de Toulouse

*Retraitements : CICE reconstitué en produit en 2016 plutôt qu'en atténuation de charge (21 994 €), inclusion des charges c/ 66 dans « Autres charges d'exploitation bancaire » en 2016 plutôt qu'en « Autres frais divers de gestion » (768 €), déduction des dépenses imprévues dans « Autres frais divers » en 2015 (5 404 €).

Cette évolution est liée à l'activité du prêt sur gage, quant à son volume et surtout à son coût. L'encours⁶⁶ des prêts sur gages a peu progressé, de 2,9 % entre 2015 et 2018, comparativement à la période de sortie de crise analysée lors du précédent contrôle. Le nombre d'opérations traitées par la caisse a fléchi : 22 901 contrats ont été ouverts ou renouvelés en 2018, contre 23 823 en 2015.

La réduction du produit net bancaire s'explique principalement par la baisse régulière des taux d'intérêt pratiqués par le crédit municipal sur les prêts sur gages (cf. § 3.1.4).

Pour les contrats engagés ou renouvelés entre 2015 et 2018, l'impact de la baisse des taux peut être évalué à près de 222 800 €. Cette réduction de recettes se concentre presque exclusivement sur les contrats d'un montant de 201 € à 5 999 €, qui sont largement les plus répandus.

⁶⁶ Il s'agit ici de l'encours net des dotations aux provisions.

tableau 12 : Impact de la modification des taux des prêts sur gages sur les intérêts des contrats engagés ou renouvelés entre 2015 et 2018

	Nombre de contrats	Montant cumulé des contrats	Montant moyen des contrats	TEG semestriel moyen effectif	TEG semestriel moyen avant modification	Intérêts effectifs	Intérêts sans modification des taux*	Impact de la modification de taux
Prêts inférieurs à 51 €	6 063	199 953 €	33 €	1,00 %	1,00 %	2 000 €	2 000 €	0 €
Prêts de 51 € à 200 €	24 023	3 079 983 €	128 €	3,40 %	3,40 %	104 719 €	104 719 €	0 €
Prêts de 201 € à 5 999 €	62 403	42 749 487 €	685 €	5,29 %	5,80 %	2 262 206 €	2 479 470 €	-217 265 €
Prêts supérieurs à 5 999 €	44	559 842 €	12 724 €	3,32 %	4,30 %	18 562 €	24 073 €	-5 512 €
Ensemble	92 533	46 589 264 €	503 €	5,12 %	5,60 %	2 387 486 €	2 610 262 €	-222 776 €

Source : CRC Occitanie d'après crédit municipal de Toulouse – extraction informatique

*Intérêts qu'aurait perçu le crédit municipal avec les taux en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

Les intérêts et droits de prêts sur gages diminuent ainsi de près de 10 %, passant de 1,95 M€ en 2015 à 1,77 M€ en 2018. Les droits sur adjudications ont baissé de 11,4 % pour s'établir à 133 000 € en 2018.

Les autres produits d'exploitation bancaire ont, quant à eux, progressé de 1,1 % entre 2015 et 2018, grâce notamment à la location de bureaux à la commune de Toulouse. Les loyers perçus augmentent de 3,8 % sur la période.

Le crédit municipal bénéficie également, pour la sixième année, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Il s'élève à 26 000 € fin 2018. Enfin, le produit des poses de poinçons et des gardes d'objets sont en progression depuis 2015, de 8,8 %, mais demeurent à un niveau marginal.

Les autres charges d'exploitation bancaire, qui concernent essentiellement la rémunération de l'épargne solidaire, chutent de plus de 70 % sur la période, en lien avec la diminution du capital déposé et avec l'inflexion des taux d'intérêt.

tableau 13 : Coût de l'épargne solidaire

Comptes	Libellé	2015	2016	2017	2018
506000	Comptes à terme (CAT) capital	3 179 882 €	2 939 844 €	1 435 959 €	1 425 000 €
506100	CAT dettes rattachées	136 062 €	198 039 €	8 658 €	8 201 €
50701	livret épargne solidaire	3 407 064 €	3 217 936 €	3 570 982 €	3 320 303 €
50790	livret dettes rattachées	39 948 €	37 838 €	6 705 €	5 034 €
total	capital (1)	6 762 957 €	6 393 658 €	5 022 304 €	4 758 537 €
671	intérêts sur CAT	97 450 €	83 089 €	67 183 €	12 640 €
672	intérêts sur livrets	44 706 €	26 465 €	21 303 €	17 600 €
total	intérêts (2)	142 157 €	109 554 €	88 485 €	30 240 €
Ratio	Taux d'intérêt apparent (2)/(1)	2,1 %	1,7 %	1,8 %	0,6 %

Source : crédit municipal de Toulouse - balances des comptes

La diminution du coût de l'épargne solidaire est la conséquence du non-renouvellement des comptes à terme en 2017, suite à la baisse de rémunération décidée par le crédit municipal (cf. § 4.2.2).

Cette baisse des charges d'épargne solidaire, accompagnée de la progression des loyers perçus, compense en partie la diminution des produits de prêts sur gages. Le produit net bancaire diminue ainsi deux fois moins vite que les intérêts perçus sur les prêts sur gages⁶⁷.

Grâce à ses revenus locatifs et à son emprunt, le crédit municipal parvient à réduire les intérêts pratiqués sur les prêts sur gages, dans une proportion double de la baisse de son produit net bancaire.

Cette stratégie bénéficie directement aux emprunteurs, au détriment néanmoins des personnes intéressées par un compte à terme.

Ce pilotage modifie les équilibres au sein du produit net bancaire : la part des prêts sur gages et des droits sur adjudication a perdu près de cinq points entre 2015 et 2018.

tableau 14 : Évolution des produits des prêts sur gages corporels ainsi que des droits sur adjudications

en k€	2015	2016	2017	2018	Évolution 2015-2018
Prêts sur gages	1 954	1 883	1 793	1 767	-9,6 %
Droits sur adjudications	151	159	183	133	-11,4 %
Produit net bancaire	2 281	2 253	2 179	2 177	-4,6 %
Part des prêts sur gages et des adjudications dans le produit net bancaire	92,2 %	90,6 %	90,7 %	87,3 %	- 4,9 points

Source : CRC Occitanie d'après crédit municipal de Toulouse - comptes financiers

6.1.2. Une chute de 81 % du résultat d'exploitation

Le résultat brut d'exploitation correspond au produit net bancaire diminué des charges de structure et des dotations aux amortissements et provisions sur immobilisations. C'est l'indicateur de référence de l'activité bancaire proprement dite.

tableau 15 : Résultat brut d'exploitation (nomenclature bancaire)

	2015	2016	2017	2018	Variation 2015-2018
PRODUIT NET BANCAIRE	2 281 460	2 253 495	2 178 883	2 177 442	-4,6 %
- Charges générales d'exploitation*	1 481 094	-689 229	1 671 390	1 797 937	21,4 %
dont frais de personnel	999 696	1 018 594	1 097 313	1 193 365	19,4 %
- Dotations aux amortissements et provisions sur immobilisations	265 222	261 402	278 956	280 533	5,8 %
= RESULTAT BRUT D'EXPLOITATION	535 144	2 681 321	228 537	98 972	-81,5 %

Source : CRC Occitanie d'après crédit municipal de Toulouse - comptes financiers

*Retraitements : CICE reconstitué en produit en 2016 plutôt qu'en atténuation de charge (21 994 €), inclusion des charges c/ 66 dans « Autres charges d'exploitation bancaire » en 2016 plutôt qu'en « Autres frais divers de gestion » (768 €), déduction des dépenses imprévues dans « Autres frais divers » en 2015 (5 404 €).

En nomenclature bancaire, les charges générales d'exploitation sont présentées nettes des reprises de provisions. C'est pourquoi la reprise de provisions non utilisées pour 2,2 M€ en 2016⁶⁸ conduit à faire apparaître des charges générales d'exploitation négatives cette année-là.

⁶⁷ Les dotations et reprises de provisions pour créances douteuses impactent peu les produits de prêts sur gages (le différentiel entre dotations et reprises représente seulement 2 k€ à 17 k€ selon les années).

⁶⁸ Réaffectés en dotation aux provisions au profit du fonds pour risques bancaires généraux (FRBG).

Le crédit municipal n'a pas constitué de provisions sur immobilisations durant la période. En revanche, les dotations aux amortissements progressent, passant de 265 000 € à 280 500 €.

Surtout, les charges générales d'exploitation augmentent de 21,4 %, soit 6,7 % en moyenne annuelle, en lien direct avec la hausse importante des frais de personnel. Ces derniers croissent de 19,4 % et représentent les deux tiers des charges d'exploitation.

La nomenclature bancaire inclut, dans les frais de personnel, les taxes afférentes ainsi que les dotations et reprises de provisions sur compte épargne-temps. En considérant uniquement la masse salariale, telle qu'elle apparaît dans la comptabilité publique, la progression est de 17,6 % sur la période, soit 5,5 % en moyenne annuelle (cf. annexe 9).

La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), par délibérations de 2016 et de 2017, reprend les volumes précédemment versés aux agents. L'augmentation de la masse salariale s'explique, outre le GVT⁶⁹, par deux facteurs principaux :

- l'ouverture de l'agence de Montauban début 2018 : l'agence regroupe un attaché et un rédacteur, respectivement recrutés en juin et septembre 2017 et envoyés en formation avant l'ouverture. Ces recrutements ont impacté l'année 2017 à hauteur de 24 500 € et l'année 2018 à hauteur de 42 400 € en année pleine ;
- le remplacement puis le retour d'un agent titulaire en disponibilité : l'utilisation du service de remplacement du centre de gestion a engendré un surplus net de dépenses de 9 000 € en 2016, puis de 14 000 € nets en 2017 suite à la titularisation du contractuel. Le retour dans les effectifs de l'agent en disponibilité en 2018 a été compensé par la baisse des recours au service de remplacement.

Au total, l'effectif a augmenté de 3 agents, pour atteindre 21 fin 2018. En outre, le taux d'encadrement a augmenté : le crédit municipal de Toulouse compte 6 cadres A depuis 2017, au lieu de 5 précédemment.

Par ailleurs, la politique d'avancement pratiquée par l'établissement est assez favorable : la délibération afférente du 9 décembre 2014 pose des conditions internes⁷⁰ complémentaires au statut qui sont peu susceptibles de freiner les progressions de carrière, et surtout un taux d'avancement maximum, soit 100 % pour l'ensemble des agents.

En conséquence, le résultat brut d'exploitation chute fortement. Il s'élève à 98 972 € en 2018, contre 550 977 € en 2015.

Le crédit municipal de Toulouse doit veiller à freiner la progression de sa masse salariale. Entre 2015 et 2018, la variation moyenne s'élève à + 54 500 €.

Le tableau 16 détaille les frais de personnel et les charges d'exploitation hors reprises de provisions.

⁶⁹ Glissement vieillesse-technicité : variation de la masse salariale liée aux évolutions de situation des agents à effectif constant (notamment les avancements d'échelon ou grade, promotions par concours ou au choix).

⁷⁰ Notamment la nécessité d'une évaluation sur un an, un délai de trois ans entre deux avancements de grade, l'âge et l'absentéisme.

tableau 16 : Évolution des charges générales d'exploitation (nomenclature bancaire)

	2015	2016	2017	2018	Variation 2015-2018	Cumul	Part dans le cumul
Traitements et charges de personnel	931 033	949 363	1 012 524	1 094 499	17,6 %	3 987 420	62 %
+ Impôts et taxes liés au personnel	81 671	80 400	87 041	97 575	19,5 %	346 687	5 %
- Remboursement du risque statutaire	22 746	7 280	15 693	0	-100,0 %	45 718	1 %
+ Provision CET	12 284	4 287	16 627	2 925	-76,2 %	36 123	1 %
- Reprises provisions CET	2 546	8 178	3 186	1 634	-35,8 %	15 543	0 %
= Frais de personnel	999 696	1 018 594	1 097 313	1 193 365	19,4 %	4 308 969	67 %
Achats	19 608	9 558	18 637	19 707	0,5 %	67 510	1 %
+ Autres impôts et taxes	21 774	22 363	22 672	23 206	6,6 %	90 015	1 %
+ Droits de prise	58 149	58 001	57 100	58 000	-0,3 %	231 250	4 %
+ Honoraires et prestations propre assureur	81 938	89 519	0	0	-100,0 %	171 457	3 %
+ Assurances	101 780	61 718	98 360	101 825	0,0 %	363 683	6 %
+ Autres travaux fournitures et services extérieurs	210 358	245 981	270 194	290 408	38,1 %	1 016 942	16 %
+ Transports et déplacements	5 229	1 499	2 801	3 535	-32,4 %	13 064	0 %
+ Dégagements gratuits	2 401	1 837	1 449	5 109	112,8 %	10 795	0 %
+ Autres frais divers de gestion	69 633	90 323	102 864	102 782	47,6 %	365 602	6 %
- Reprise provision propre assureur	89 472	91 593	0	0	-100,0 %	181 066	3 %
= Autres charges d'exploitation	481 397	489 206	574 077	604 572	25,6 %	2 149 252	33 %
Charges d'exploitation hors reprises provisions non utilisées	1 481 094	1 507 800	1 671 390	1 797 937	21,4 %	6 458 221	100 %
- Reprises provisions non utilisées	0	2 197 029	0	0		2 197 029	
Charges générales d'exploitation	1 481 094	-689 229	1 671 390	1 797 937	21,4 %	4 261 192	

Source : CRC d'après balance des comptes du crédit municipal de Toulouse

Les charges générales d'exploitation sont comparées au produit net bancaire, formant ainsi le coefficient net d'exploitation. Celui-ci se rapproche de son maximum, en raison de la baisse des produits de prêts sur gages et de la progression des charges d'exploitation sur la période, notamment des frais de personnel.

tableau 17 : Évolution du coefficient net d'exploitation sur la période 2015 à 2018

	2015	2016	2017	2018
Charges générales d'exploitation*	1 481 094	1 507 800	1 671 390	1 797 937
+ Dotations aux amortissements et provisions sur immobilisations	265 222	261 402	278 956	280 533
= Total des charges de structure (A)	1 746 316	1 769 203	1 950 346	2 078 470
Produit net bancaire (B)	2 281 460	2 253 495	2 178 883	2 177 442
Coefficient net d'exploitation (A/B)	76,5 %	78,5 %	89,5 %	95,5 %

Source : CRC Occitanie d'après balance des comptes

* Hors reprise de provisions non utilisées en 2015

Les charges de structure consomment, dans le cas présent, une part de plus en plus importante du produit net bancaire, en augmentation de 19 points sur la période.

Si le faible périmètre de l'activité bancaire du crédit municipal de Toulouse permet d'admettre un ratio plus important que celui des caisses ayant une activité bancaire concurrentielle développée, le crédit municipal de Toulouse doit néanmoins veiller à la maîtrise des charges d'exploitation.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise qu'à l'occasion de départs de collaborateurs, l'effectif serait revenu à 19 agents au second semestre 2019, soit 18,4 ETP.

6.1.3. Le résultat net et son affectation

Le résultat courant avant impôt est égal au résultat brut d'exploitation augmenté du coût du risque⁷¹. Les volumes étant faibles, le résultat courant avant impôt suit la tendance du résultat brut d'exploitation et baisse de 81 % entre 2015 et 2018.

Après prise en compte des produits et charges exceptionnels⁷², des dotations et reprises de provisions et de l'impôt sur les sociétés, apparaît le résultat net, identique à celui figurant dans la comptabilité publique (cf. annexe 9). Il s'élève à 92 922 € fin 2018, en baisse de 76 % depuis 2015.

tableau 18 : Résultat net de l'exercice (nomenclature bancaire)

	2015	2016	2017	2018	Variation 2015-2018
RESULTAT BRUT D'EXPLOITATION	535 144	2 681 321	228 537	98 972	-81,5 %
+ Coût du risque	15 833	8 692	1 552	4 790	-69,7 %
= RESULTAT COURANT AVANT IMPOTS	550 977	2 690 013	230 089	103 762	-81,2 %
+ Résultat exceptionnel	-5 309	25 768	-3 583	20 570	-487,4 %
- Impôt sur les bénéfices	160 452	146 911	78 911	31 410	-80,4 %
+ Dotations / Reprises de FRBG et provisions règlementées	0	-2 197 029	0	0	
= RESULTAT NET DE L'EXERCICE	385 215	371 841	147 595	92 922	-75,9 %

Source : CRC Occitanie d'après crédit municipal de Toulouse – balances des comptes

Le fonds pour risques bancaires généraux a été alimenté suite à la reprise de dotations précitée. Les dotations du crédit municipal au titre du fonds représentent 3,03 M€ au bilan fin 2018.

Depuis le 1^{er} janvier 1988, les crédits municipaux sont soumis à l'impôt sur les sociétés⁷³. L'impôt acquitté par la caisse est passé d'environ 160 000 € en 2015 à 31 000 € en 2018. En examinant les comptes des autres crédits municipaux, il est apparu que certaines caisses avait réduit leur contribution, en raison de leur éligibilité au taux réduit applicable aux petites et moyennes entreprises⁷⁴. Le crédit municipal de Toulouse a ainsi obtenu un rescrit auprès de la direction régionale des finances publiques et le remboursement en 2018 du trop-perçu sur les trois années précédentes.

Les bénéfices ne sont pas attribués, comme cela est permis, au profit du centre communal d'action sociale, mais systématiquement capitalisés au sein de la caisse. Cela permet de réduire les

⁷¹ Le coût du risque varie en fonction des dotations et reprises de provisions pour dépréciation des créances sur la clientèle des prêts sur gages et microcrédits, en cas de créances douteuses ou gages frappés d'oppositions de police.

⁷² Les principaux montants, en 2016 et 2018, concernent respectivement un remboursement du fonds de garantie et d'impôt sur les sociétés (rescrit fiscal) et n'appellent pas d'observation.

⁷³ Article 29 de la loi de finances pour 1988.

⁷⁴ Art. 219. I. b. du code général des impôts : « Par exception au deuxième alinéa du présent I et au premier alinéa du a, pour les redevables ayant réalisé un chiffre d'affaires de moins de 7 630 000 € au cours de l'exercice ou de la période d'imposition, ramené s'il y a lieu à douze mois, le taux de l'impôt applicable au bénéfice imposable est fixé, dans la limite de 38 120 € de bénéfice imposable par période de douze mois, à 25 % pour les exercices ouverts en 2001 et à 15 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2002 ».

coûts de refinancement de l'activité. L'excédent capitalisé à la clôture 2018 représente ainsi 7,9 M€.

tableau 19 : Affectation du résultat de 2014 à 2018 sur les exercices 2015 à 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Résultat de l'exercice N-1	104 656	385 215	371 841	147 595	92 922
Excédents capitalisés de N-1	7 379 552	7 385 247	7 385 247	7 757 087	7 904 682
Excédents capitalisés en N	7 484 209	7 385 247	7 757 087	7 904 682	7 997 604
Excédents de N-1 affectés à l'investissement	0	385 215	0	0	0

Source : CRC Occitanie d'après crédit municipal de Toulouse - rapports annuels

L'excédent de l'exercice 2015 a été affecté à l'investissement en 2016. Cependant, cette réserve n'a pas encore été utilisée et figure toujours au bilan.

Hormis l'acquisition des locaux de l'agence de Montauban, pour un montant de 104 150 € début 2018, les investissements sont faibles par nature et n'appellent pas d'observation, en dehors de celles formulées sur l'agence de Montauban.

Les excédents capitalisés constituent la ressource la plus importante du haut de bilan, au sein des capitaux propres, permettant de dégager un important fonds de roulement.

6.2. Analyse bilancielle

6.2.1. Le fonds de roulement

Le fonds de roulement permet de dégager le solde du haut de bilan : les capitaux permanents (excédents capitalisés, réserves et emprunts notamment) doivent couvrir les immobilisations (principalement les bâtiments et matériel).

Les excédents capitalisés étant importants, le crédit municipal n'a pas eu recours à l'emprunt pour ses investissements⁷⁵ sur la période et ne supporte pas de dette en fonds de roulement. Ce dernier a augmenté de 0,48 M€ sur la période (+ 3,6 %), essentiellement du fait de la progression du stock de dotations aux amortissements (+ 0,6 M€), des excédents capitalisés (+ 0,5 M€) et des *bonis* prescrits (+ 0,13 M€).

⁷⁵ Mais 1 M€ de dette a été contracté en 2017 pour financer les prêts sur gages.

tableau 20 : Évolution du fonds de roulement

		2015	2016	2017	2018	Variation 2015-2018
PASSIF	Dotation initiale	30 947	30 947	30 947	30 947	0,0 %
	+ Excédents capitalisés	7 385 247	7 385 247	7 757 087	7 904 682	7,0 %
	+ Excédents affectés à l'investissement		385 215	385 215	385 215	
	+ Bonis prescrits	1 534 617	1 578 388	1 625 129	1 669 115	8,8 %
	+ Réserve libre	1 348 527	1 348 527	1 348 527	1 348 527	0,0 %
	+ Plus-values à long terme	421 903	421 903	421 903	421 903	0,0 %
	+ Résultat de l'exercice	385 215	371 841	147 595	92 922	-75,9 %
	+ Provisions	3 175 537	3 080 054	3 093 494	3 094 786	-2,5 %
ACTIF	- Immobilisations brutes	4 442 319	4 691 130	5 000 980	5 280 043	18,9 %
	+ Amortissements	3 315 475	3 508 402	3 737 788	3 963 814	19,6 %
	= FONDS DE ROULEMENT (A-B)	13 155 149	13 419 394	13 546 705	13 631 868	3,6 %

Source : CRC Occitanie d'après le crédit municipal de Toulouse - comptes financiers

Les immobilisations étant faibles par nature, le fonds de roulement est très important ce qui permet à la caisse de faire face à ses besoins de financement nés de l'exploitation.

Le besoin en fonds de roulement de l'activité de prêt sur gage est ainsi majoritairement financé par les capitaux propres, au premier rang desquels les excédents capitalisés par la caisse et les importants montants inscrits en provisions.

6.2.2. Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement permet de dégager le solde du bas de bilan : il compare l'actif circulant (stocks et créances) au passif temporaire (dettes). Il résulte des décalages entre les décaissements et encaissements liés à l'activité de la structure et permet de mesurer si elle est exposée à un risque de liquidité à court terme.

Un besoin en fonds de roulement positif est une charge, qui grève la trésorerie. Il s'élève ici à 11,9 M€, en hausse de près de 3 M€ sur la période.

L'actif a augmenté de 5,8 %, principalement en raison des prêts sur gages, et représente 17 M€ fin 2018. Le passif a diminué de 28 % et totalise 5 M€, essentiellement en raison du non renouvellement des comptes à terme en 2017, partiellement compensé par l'emprunt de 1 M€ auprès de la caisse d'Avignon.

Les comptes à terme et les livrets d'épargne solidaire constituent des dépôts de fonds, enregistrés au passif du bilan⁷⁶. En face, figurent à l'actif les prêts versés : prêts sur gages et microcrédits⁷⁷. Le crédit municipal pilote son encours de comptes à terme en tant qu'instruments de financement des prêts sur gages, en complément des capitaux propres du haut de bilan.

⁷⁶ Comptabilisés en comptes 50 « Financement des opérations de prêts ».

⁷⁷ Comptabilisés en comptes 51 « Prêts versés ».

tableau 21 : Évolution du besoin en fonds de roulement

	2015	2016	2017	2018	Variation 2015-2018
Créances (Actif)	16 051 065	16 594 138	16 457 078	16 981 880	5,8 %
Fournisseurs	9 758	46 824	4 660	13 514	38,5 %
Impôts et taxes	66 293	149 118	173 055	139 898	111,0 %
Produits divers à recevoir	1 086	278 064	290 092	249 290	22854,9 %
Prêts sur gages corporels et microcrédits	15 973 928	16 120 132	15 989 271	16 579 178	3,8 %
- Dettes (Passif)	7 022 726	6 739 925	5 297 875	5 058 137	-28,0 %
Fournisseurs	11 998	69 534	56 613	69 693	480,9 %
Impôts et taxes	30 113	31 137	13 318	14 282	-52,6 %
Bonis à régler	215 361	243 109	203 880	212 456	-1,3 %
Produits à imputer	2 297	2 487	1 760	3 169	38,0 %
Comptes à terme	3 315 945	3 137 883	444 618	433 201	-56,8 %
Financement des opérations de prêts*			1 000 000	1 000 000	/
Livrets d'épargne solidaire	3 447 012	3 255 775	3 577 687	3 325 337	-3,5 %
= Besoin en fonds de roulement global	9 028 339	9 854 213	11 159 203	11 923 743	32,1 %

Source : CRC Occitanie d'après crédit municipal de Toulouse - balances des comptes

* Retraitement : 1 M€ prêté par le crédit municipal d'Avignon en 2017 comptabilisé en compte 500 et non 506 (CAT).

Les comptes à terme et livrets d'épargne solidaire totalisent 3,7 M€, contre 16,6 M€ pour les prêts sur gages et microcrédits. L'encours total de placements permet ainsi de financer 22 % de l'encours de prêts. En 2015, cette proportion était de 40 %.

6.2.3. La trésorerie

Le fonds de roulement permet de faire face au besoin en fonds de roulement et de dégager la trésorerie. En ôtant de la trésorerie les prêts sur gages et les microcrédits, les disponibilités réelles sont constituées des comptes détenus par l'établissement dans les autres crédits municipaux et les banques, ainsi que des fonds de caisses et avances aux régisseurs.

Les disponibilités réelles ont fortement diminué passant de 4,1 M€ à 1,7 M€, en raison de la hausse du besoin en fonds de roulement.

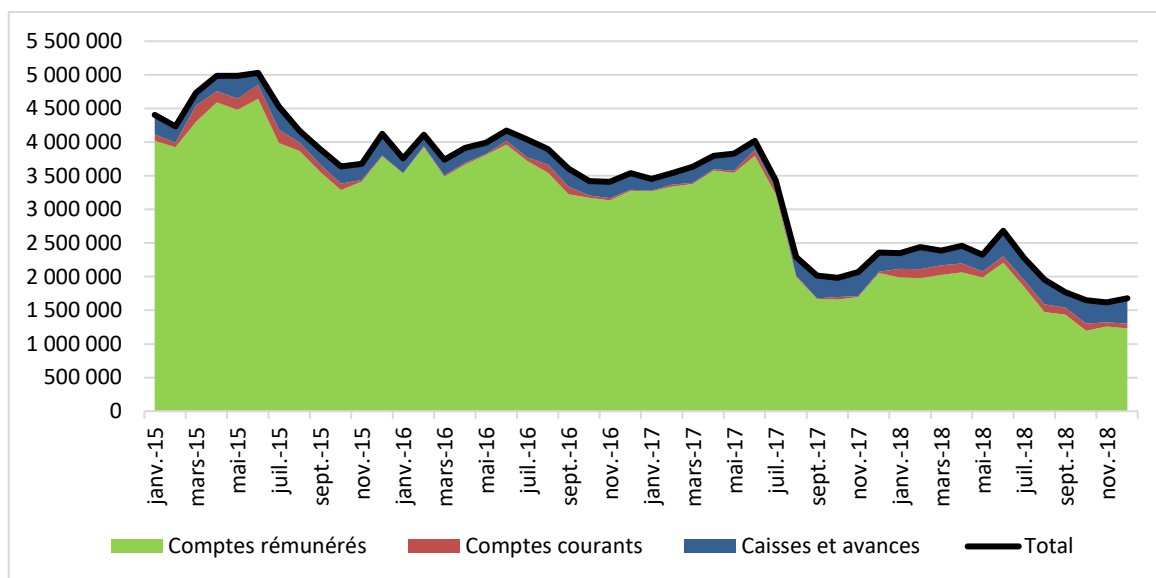
tableau 22 : Évolution des disponibilités au 31 décembre

	2015	2016	2017	2018	Variation 2015-2018
Fonds de roulement	13 155 147	13 419 393	13 546 705	13 631 867	3,6 %
- Besoin en fonds de roulement	9 028 339	9 854 213	11 159 203	11 923 743	32,1 %
= Trésorerie	4 126 808	3 565 180	2 387 502	1 708 124	-58,6 %
dont dépôts dans les autres crédits municipaux	2 311 905	1 765 248	1 181 817	539 788	-76,7 %
dont dépôts dans les banques commerciales	1 489 807	1 553 652	920 121	794 371	-46,7 %
dont caisses et avances aux régisseurs	325 096	246 280	285 564	373 966	15,0 %

Source : CRC Occitanie d'après crédit municipal de Toulouse - balances des comptes

Les variations de trésorerie analysées en fin d'années peuvent masquer sa situation courante. Il convient d'examiner son évolution infra-annuelle.

graphique 7 : Évolution de la trésorerie par mois (en €)



Source : CRC Occitanie d'après crédit municipal de Toulouse - grands livres

Même si les placements sont essentiellement effectués sur des produits rémunérés, les revenus tirés sont peu importants, environ 13 400 € en moyenne par an, vu les taux de marché.

Examinée en variation mensuelle, des soubresauts apparaissent mais la chute se confirme : la trésorerie a quasiment été divisée par 2,5 sur la période.

CONCLUSION

Sur la période 2015-2018, le produit net bancaire a fléchi en raison de la baisse régulière des taux d'intérêt pratiqués par le crédit municipal sur les prêts sur gages. Cette baisse est partiellement compensée par ses revenus locatifs. Le résultat brut d'exploitation a chuté, principalement en raison de la hausse importante des frais de personnel, en lien avec l'ouverture de la nouvelle agence. Le taux d'encadrement et la politique d'avancement très favorable aux agents ont participé à cette hausse.

En conséquence, le coefficient net d'exploitation se rapproche du maximum : les charges de structure consomment une part de plus en plus importante du produit bancaire, passant de 76,5 % en 2015 à 95,5 % en 2018. Si le faible périmètre de l'activité bancaire à Toulouse permet d'admettre un ratio plus élevé que pour d'autres caisses, le crédit municipal doit sérieusement veiller à la maîtrise de ses charges d'exploitation, qui augmentent de plus de 20 % en trois ans.

Les instruments de pilotage, notamment les taux d'intérêt, permettent d'avoir une action directe sur ces ratios financiers.

Sa situation bilancielle est saine : les excédents capitalisés sur les exercices précédents et les importantes provisions inscrites permettent à la caisse de disposer de confortables capitaux propres. Néanmoins, les choix de pilotage de l'activité évoqués ci-dessus augmentent fortement son besoin en fonds de roulement et consomment sa trésorerie.

Le crédit municipal de Toulouse remplit sa vocation sociale.

ANNEXES

annexe 1 : Données 2017 des crédits municipaux installés dans les aires urbaines les plus peuplées	66
annexe 2 : Répartition de l'encours du crédit municipal de Toulouse en fin d'exercice (en M€)	66
annexe 3 : Origine géographique des clients entre 2015 et 2018.....	67
annexe 4 : Activité de l'agence de Montauban par jours d'ouverture en 2018.....	67
annexe 5 : Évolution du prix du lingot d'or (en €)	68
annexe 6 : Objets déposés en gage entre 2015 et 2018	68
annexe 7 : Informations obligatoires à afficher	69
annexe 8 : Informations obligatoires dans le contrat.....	70
annexe 9 : Comptes de résultat suivant la comptabilité publique	71

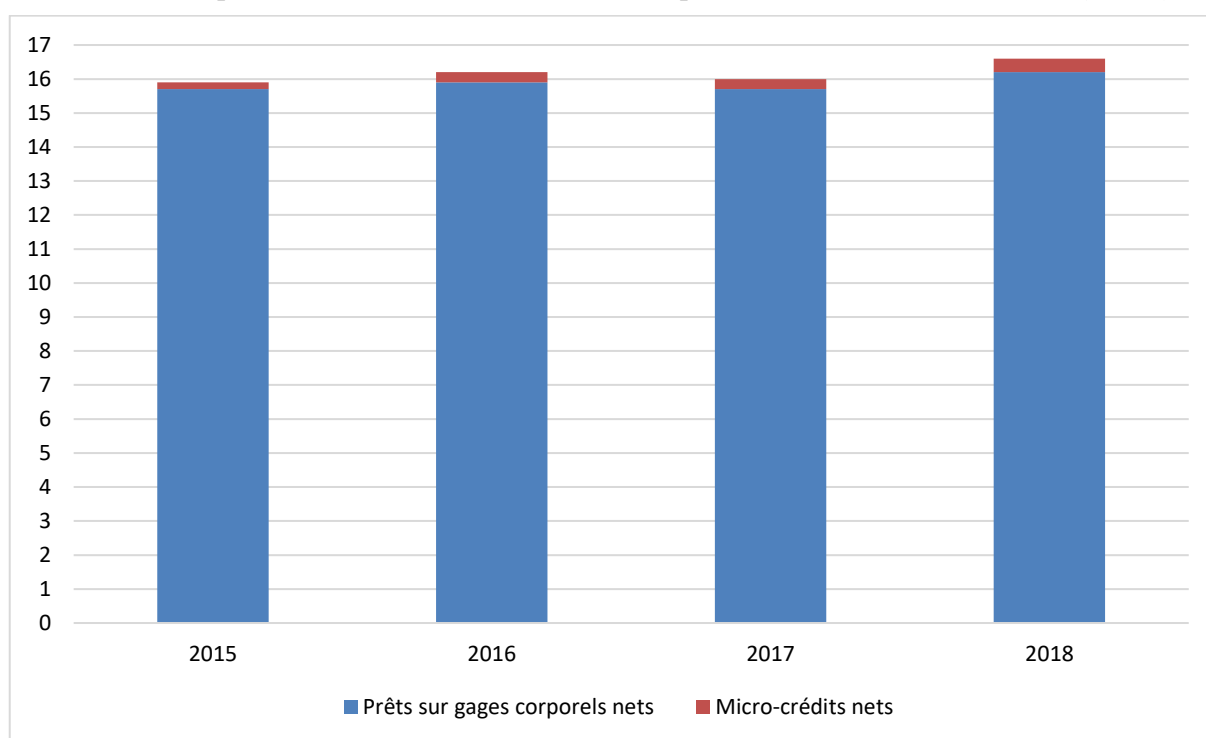
annexe 1 : Données 2017 des crédits municipaux installés dans les aires urbaines les plus peuplées

	Encours de prêt sur gage en montant (en M€)	Produit net bancaire (en M€)	Coefficient d'exploitation*	Nombre de salariés
Paris	121,0	24,1	94,37 %	134,0
Lyon	41,9	5,9	77,35 %	59,6
Marseille	37,2	5,7	64,41 %	46,0
Toulouse	14,7	2,2	89,51 %	19,5
Bordeaux	37,6	10,4	78,71 %	102,0

Source : Conférence permanente des crédits municipaux

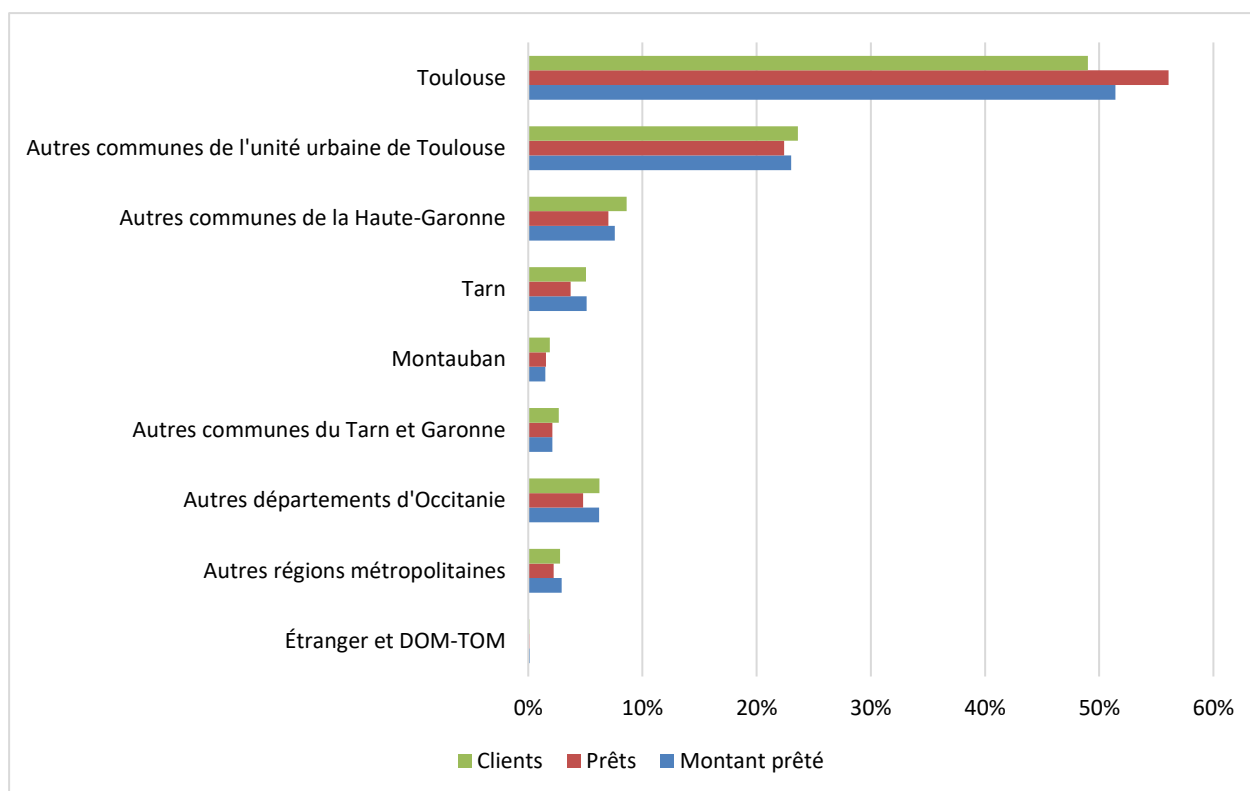
* Le coefficient d'exploitation est égal au rapport entre les charges d'exploitation et le produit net bancaire.

annexe 2 : Répartition de l'encours du crédit municipal de Toulouse en fin d'exercice (en M€)



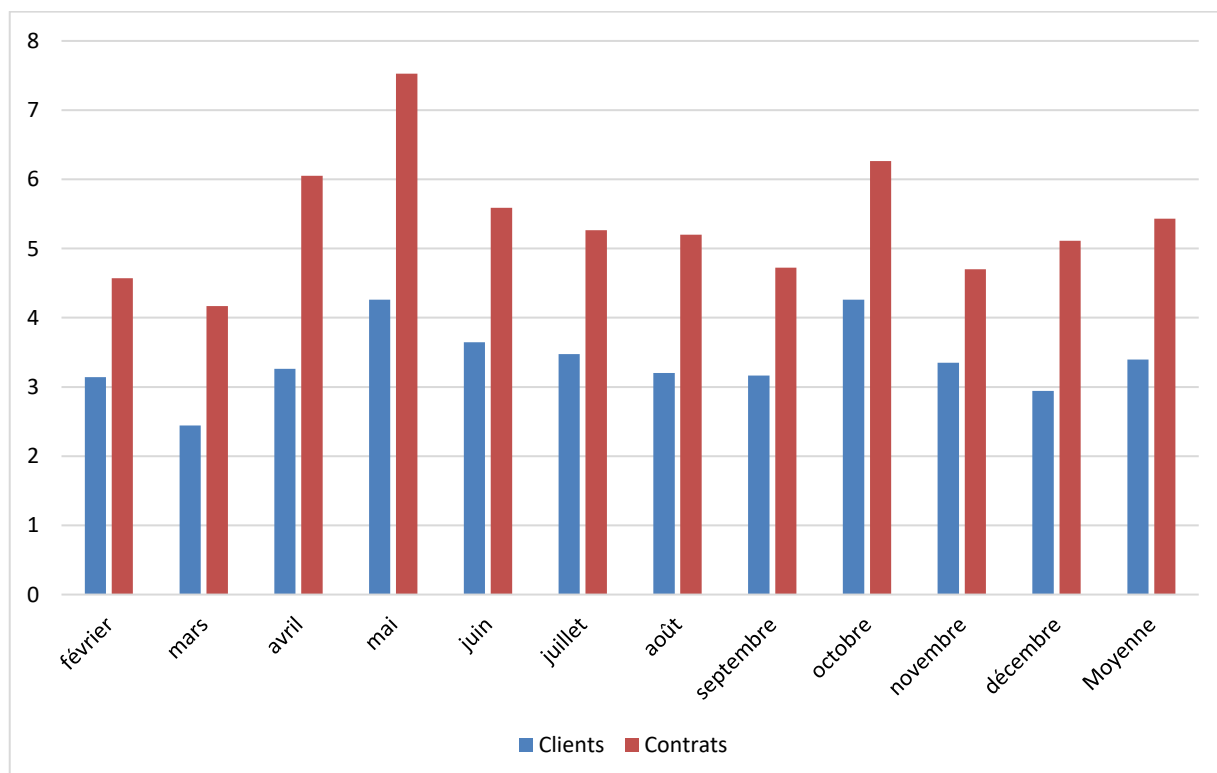
Source : CRC Occitanie d'après les comptes financiers du crédit municipal de Toulouse

annexe 3 : Origine géographique des clients entre 2015 et 2018



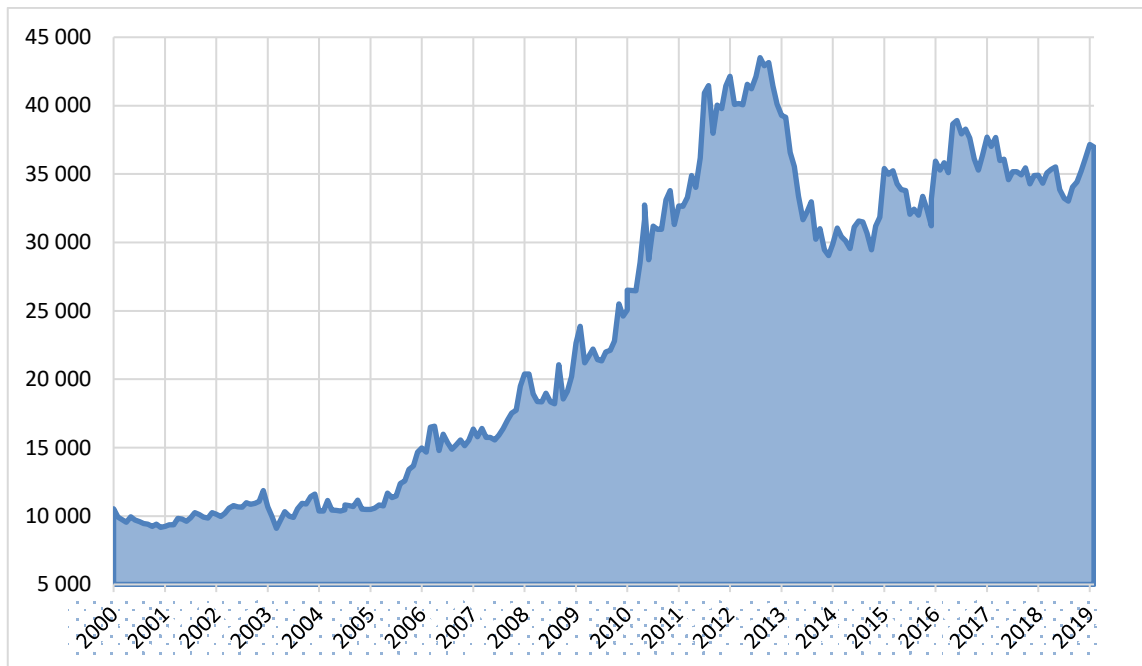
Source : CRC Occitanie d'après crédit municipal de Toulouse – Extractions informatiques

annexe 4 : Activité de l'agence de Montauban par jours d'ouverture en 2018



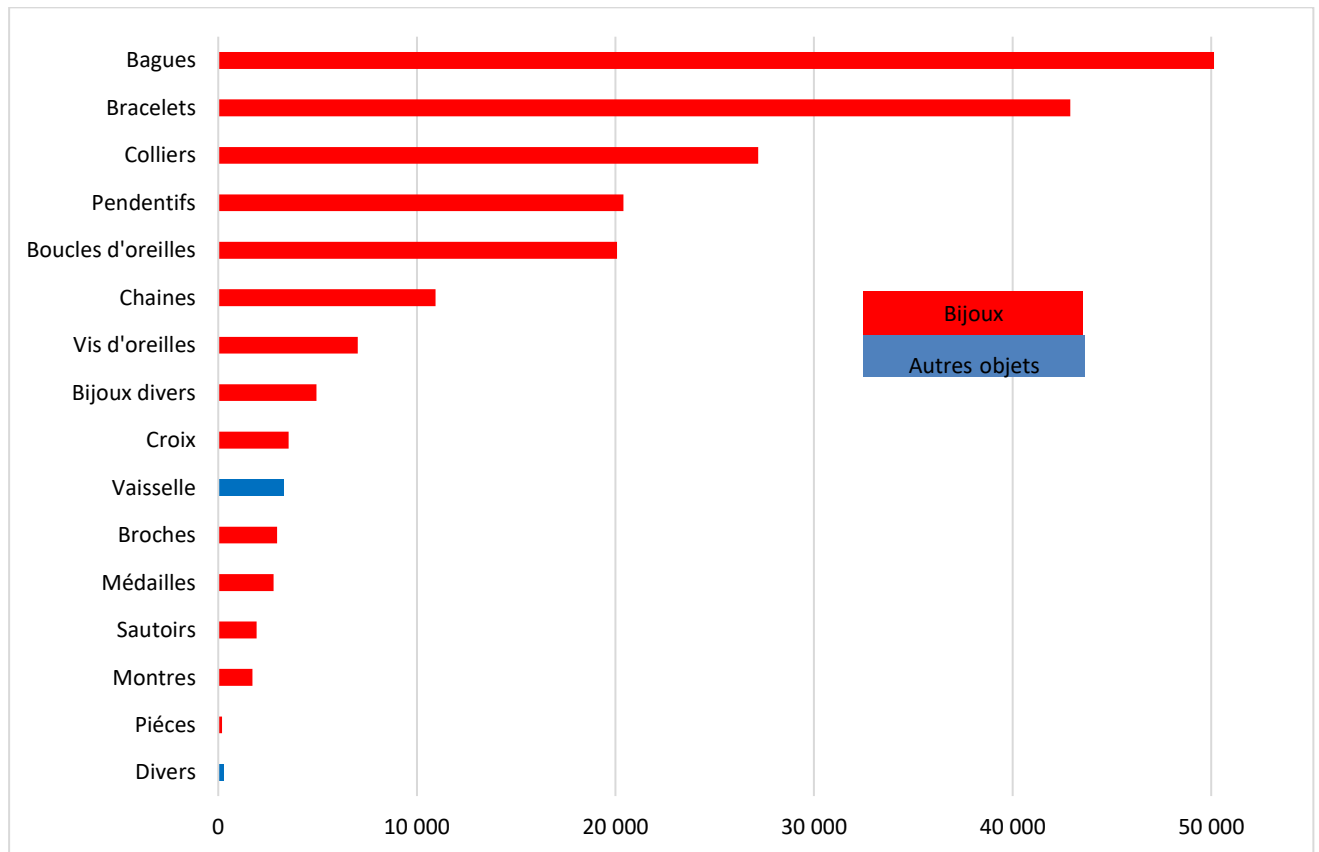
Source : CRC Occitanie d'après le crédit municipal de Toulouse – Exploitations informatiques

annexe 5 : Évolution du prix du lingot d'or (en €)



Source : CRC Occitanie d'après London Bullion Market Association.

annexe 6 : Objets déposés en gage entre 2015 et 2018



Source : CRC Occitanie d'après crédit municipal de Toulouse – Extractions informatiques

annexe 7 : Informations obligatoires à afficher
(Art. L. 312-3 du code de la consommation)

- 1° L'identité et l'adresse géographique du prêteur ;
- 2° Le type de crédit ;
- 3° La typologie des biens pouvant être mis en gage ;
- 4° Les modalités d'évaluation de la valeur appréciable du bien par les appréciateurs ;
- 5° Le montant total du crédit et les conditions de mise à disposition des fonds ;
- 6° La durée du contrat de crédit et les conditions de renouvellement ainsi que, le cas échéant, les modalités de prolongation du contrat ;
- 7° Les taux débiteurs conventionnels pratiqués ;
- 8° Le taux annuel effectif global et le montant total dû par l'emprunteur, à partir d'un exemple représentatif ;
- 9° Les limitations réglementaires au montant du crédit qui peut être accordé conformément à l'article D. 514-8⁷⁸ ;
- 10° La sûreté que constitue le gage ;
- 11° Les conditions et modalités selon lesquelles l'emprunteur peut dégager ses objets avant le terme du prêt ;
- 12° La remise par le prêteur d'une reconnaissance de dépôt de l'objet engagé ;
- 13° Les modalités d'indemnisation de l'emprunteur en cas de perte, pour quelque cause que ce soit, par le prêteur de tout ou partie de l'objet ainsi que les modalités d'abandon ou de reprise de l'objet remis en gage par l'emprunteur en cas de détérioration de l'objet remis en gage, conformément aux articles D. 514-12 et D. 514-13 du CMF ;
- 14° Les modalités et conditions de la mise aux enchères publiques de l'objet remis en gage ;
- 15° L'absence de droit de rétractation.

⁷⁸ Le montant des prêts, lorsqu'ils sont garantis par des biens en platine, en or ou en argent, ne peut excéder les quatre cinquièmes de cette valeur, estimée selon leur poids. Pour les autres biens, ce montant ne peut excéder les deux tiers de la valeur de leur estimation.

annexe 8 : Informations obligatoires dans le contrat
(Art. D. 514-9 du CMF)

- 1° L'identité et l'adresse géographique des parties contractantes ;
- 2° La date de l'acte et la signature de l'emprunteur ;
- 3° L'identification du bien mis en gage et sa valeur appréciable, estimée par les apprécieurs ;
- 4° La description des caractéristiques du prêt, dont :
 - a) Le type de crédit ;
 - b) Le montant total du prêt et les conditions de mise à disposition des fonds ;
 - c) La durée du prêt et les conditions de prolongation et de renouvellement du prêt.
- 5° Les informations relatives au coût du prêt, soit :
 - a) Le taux débiteur conventionnel ;
 - b) Le cas échéant, les autres frais liés à l'exécution du contrat de crédit et les conditions dans lesquelles ces frais peuvent être modifiés ;
 - c) Le taux annuel effectif global ;
 - d) Le montant total dû par l'emprunteur ;
 - e) Les frais consécutifs à l'inexécution du contrat.
- 6° La mention selon laquelle le prêteur doit remettre à l'emprunteur une reconnaissance de dépôt de l'objet engagé ;
- 7° Les informations relatives à l'exécution du contrat, dont :
 - a) Les modalités de remboursement du prêt ;
 - b) Les conditions et modalités selon lesquelles l'emprunteur peut dégager ses objets avant le terme du prêt ;
 - c) Les modalités et conditions de la mise aux enchères publiques de l'objet remis en gage et, en cas de boni, les modalités de son versement ;
 - d) Les modalités d'indemnisation de l'emprunteur, d'abandon ou de reprise de l'objet remis en gage en cas de perte, pour quelque cause que ce soit, par le prêteur de tout ou partie de l'objet ou de détérioration de cet objet ;
 - e) Les mentions selon lesquelles en cas de perte de la reconnaissance de dépôt d'un objet en gage, l'emprunteur doit en informer immédiatement la caisse et former opposition ainsi que, le cas échéant, les frais liés à l'opposition ;
 - f) En cas de perte de la reconnaissance du dépôt, les modalités de la restitution de l'objet en gage et le montant des frais qui y sont liés.
- 8° Les informations relatives au traitement des litiges, dont la procédure de la médiation mentionnée à l'article L. 316-1 du CMF et ses modalités d'accès ;
- 9° L'absence de droit de rétractation ;
- 10° Le droit de s'opposer sans frais à l'utilisation des données personnelles à des fins de prospection ainsi que les modalités d'exercice de ce droit ;
- 11° L'adresse de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation.

annexe 9 : Comptes de résultat suivant la comptabilité publique

Compte	Section d'exploitation	2015	2016	2017	2018	Variation 2015-2018	Variation annuelle moyenne
	Dépenses	2 563 558	4 679 127	2 464 934	2 476 378	-3,4 %	-1,1 %
60	Achats	19 608	9 558	18 637	19 707	0,5 %	0,2 %
61	Frais de personnel	931 033	949 363	1 012 524	1 094 499	17,6 %	5,5 %
62	Impôts et taxes	103 445	102 764	109 712	120 781	16,8 %	5,3 %
63	Travaux et services extérieurs (assurances, honoraires...)*	482 106	477 582	425 654	450 233	-6,6 %	-2,3 %
64	Transports et déplacement	5 229	1 499	2 801	3 535	-32,4 %	-12,2 %
65	Opérations sociales	2 401	1 837	1 449	5 109	112,8 %	28,6 %
66	Frais divers de gestion	76 737	78 495	112 899	120 005	56,4 %	16,1 %
67	Frais financiers	167 551	131 583	130 133	54 100	-67,7 %	-31,4 %
68	Dotations aux provisions et aux amortissements	614 997	2 779 535	572 213	577 000	-6,2 %	-2,1 %
69	Impôt société	160 452	146 911	78 911	31 410	-80,4 %	-41,9 %
	Recettes	2 948 773	5 050 968	2 612 529	2 569 300	-12,9 %	-4,5 %
70	Produits des opérations de prêts	2 116 683	2 037 192	1 973 202	1 926 265	-9,0 %	-3,1 %
73	Charges récupérées *	100 610	58 594	70 386	68 941	-31,5 %	-11,8 %
76	Produits accessoires	245 680	245 547	248 827	258 024	5,0 %	1,6 %
77	Produits financiers	62 840	84 072	23 724	38 388	-38,9 %	-15,1 %
78	Reprises de provisions	422 960	2 625 562	296 392	277 682	-34,3 %	-13,1 %
	CAF brute (Produits-charges, hors amortissements et provisions)	577 252	525 814	423 417	392 239	-32,1 %	-12,1 %
	Résultats de l'exercice	385 215	371 841	147 595	92 922	-75,9 %	-37,8 %

Source : CRC d'après la balance des comptes

*y compris les pertes et les profits comptabilisés en compte de classe 8 en 2015

GLOSSAIRE

AS-400	Serveur informatique d'IBM
CAF	Capacité d'auto-financement
CAT	Compte à terme
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CLAS Violette	Comité local d'agrément Sol-Violette
CMF	Code monétaire et financier
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CRC	Chambre régionale des comptes
DGFiP	Direction générale des finances publiques
DRFiP	Direction régionale des finances publiques
ETP	Équivalent temps plein
FRBG	Fonds pour risques bancaires généraux
JORF	Journal officiel de la République française
GVT	Glissement vieillesse-technicité
HT	Hors taxe
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
MF	Millions de francs
Sirene	Système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements
Siret	code Insee permettant l'identification d'un établissement ou d'une entreprise française
TAEG	Taux annuel effectif global
TEG	Taux effectif global
TTC	Toutes taxes comprises
TRACFIN	Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins
URSSAF	Union de recouvrement de cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Deux réponses enregistrées :

- Réponse du 26 février 2020 de M. Franck Paindessous, directeur du crédit municipal de Toulouse ;
- Réponse du 2 mars 2020 de M. Jean-Luc Moudenc, président du conseil d'orientation et de surveillance du crédit municipal de Toulouse.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie
sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr



@crococcitanie