

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

(6^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Luratech

1^{re} séance du mardi 14 avril 1992

www.luratech.com



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. LOÏC BOUVARD

1. **Rappels au règlement** (p. 451)

MM. André Duroméa, Jean Auroux, Patrick Devedjian, Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales ; le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 452)

PRÉSIDENTE DE M. RAYMOND FORNI

2. **Déclaration d'urgence** (p. 452).

3. **Rappels au règlement** (p. 452).

MM. Jacques Toubon, Jean Auroux, le président, Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales.

4. **Caisses de crédit municipal.** - Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 453).

M. Jean-Paul Planchou, suppléant M. Raymond Douyère, rapporteur de la commission des finances.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales.

Discussion générale :

MM. Philippe Auberger, René Carpentier, Guy Lengagne, Emile Köhl.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

5. **Ordre du jour** (p. 458).

LuraTech

www.luratech.com

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. LOÏC BOUVARD,
vice-président

La séance est ouverte à seize heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

RAPPELS AU RÈGLEMENT

M. le président. La parole est à M. André Duroméa pour un rappel au règlement.

M. André Duroméa. Mon rappel au règlement est fondé sur l'article 58 du règlement de notre assemblée.

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat aux collectivités locales, mes chers collègues, nous avons appris avec stupeur et émotion que la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris avait rendu une ordonnance qui évitera au chef milicien Touvier, tortionnaire et tueur, de répondre de ses crimes devant les assises.

Ce non-lieu est une insulte à la mémoire des Français qui se sont battus pour défendre notre pays. Il me révolte et révolte, j'en suis sûr, l'ensemble des membres de notre assemblée.

En mon nom personnel et en tant que président des anciens combattants et déportés de notre assemblée, en signe de protestation et de solidarité avec les anciens résistants, en hommage à ceux qui ont donné leur vie pour la liberté et l'indépendance de la France, je vous demande, monsieur le président, une suspension de séance afin que l'ensemble des députés présents puissent aller se recueillir sur la stèle des députés morts pour la France. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et sur divers bancs.)*

M. le président. La parole est à M. Jean Auroux.

M. Jean Auroux. Monsieur le président, mes chers collègues, le groupe socialiste, par la voix de son président, tient à faire part de sa très grande émotion après une décision de justice qui pèse lourd dans les consciences, aujourd'hui, comme elle pèsera lourd dans l'histoire de notre peuple et lourd aussi dans les opinions publiques étrangères.

Je sais bien qu'il n'est pas d'usage de commenter les décisions de justice, mais l'élu de la région Rhône-Alpes que je suis, né en 1942, est fier d'avoir pu compter dans son pays des femmes et des hommes qui se sont battus pour qu'il puisse grandir dans une France où la démocratie et les libertés avaient été retrouvées.

Vous comprendrez l'émotion de notre groupe devant une décision de justice qui est de nature à semer le trouble dans bien des consciences ; quand on sait que M. Lucien Meyer est mort sous la torture dans les locaux de la Gestapo en juin 1944 ; que trois personnes, dont une seule a survécu, ont été arrêtées parce qu'elles étaient juives et livrées à la Gestapo ; que M. Jean de Filippis, résistant, a été, avant d'être déporté, arrêté et torturé à Lyon en 1944 par des miliciens conduits par Paul Touvier ; que Victor Basch, ancien président de la Ligue des droits de l'homme, a été assassiné avec sa femme sur ordre et sous le commandement de Paul Touvier, lequel a en outre participé personnellement à l'attentat contre la synagogue de Lyon et à l'assassinat de sept otages à Rillieux-la-Pape, au lendemain de l'exécution de Philippe Henriot en 1944.

Sachant cela, nous sommes en droit de nous interroger et nous nous demandons si certains juges pourront encore entrer la tête haute dans un cimetière d'anciens combattants.

C'est la raison pour laquelle nous sollicitons également une suspension de séance vers seize heures trente, afin d'aller nous recueillir au Mémorial de la déportation dans l'île de la Cité avec d'autres anciens combattants qui ont fait honneur à la France, avec ceux qui ont fait de la France un pays de liberté et de démocratie dont nous avons l'honneur de tous profiter aujourd'hui.

Nous tenons à rendre hommage à toutes celles et à tous ceux dont la mémoire pourrait se sentir souillée par la décision prise. *(Applaudissements sur tous les bancs.)*

M. Patrick Dovedjian. Monsieur le président, mes chers collègues, mon rappel au règlement a le même objet que les précédents : au nom de l'ensemble de l'opposition, je tiens à dire notre émotion devant cette décision de justice, une décision dont je rappelle qu'elle fait l'objet d'un pourvoi en cassation dans lequel nous fondons beaucoup d'espoir. Il me semble permis de la critiquer, sans porter pour autant atteinte à la nécessaire séparation des pouvoirs.

On peut critiquer cette décision d'abord parce qu'elle paraît fondée sur un élément qui relève totalement de la casuistique. En effet, reconnaître que Touvier est bien responsable des faits qui lui sont imputés en considérant que, s'il s'agit bien de crimes de guerre, ils ne relèvent pas du crime contre l'humanité dont ils n'auraient pas l'idéologie, est un véritable sophisme. Malheureusement, ce sophisme est habituellement utilisé depuis trop longtemps dans ce pays.

Ainsi que l'a montré Willy Brandt en se mettant à genoux à Auschwitz, on ne peut se libérer collectivement des crimes qu'un pays a pu connaître au cours de son histoire qu'en demandant pardon et en assumant la vérité de son passé. La France doit agir ainsi, d'abord au travers de sa justice, de ses institutions judiciaires, même si nous ne pouvons pas oublier que c'est le même procureur général qui a requis à Riom contre Léon Blum puis à la Libération contre Pétain, même si nous ne pouvons pas oublier que les magistrats de la Section spéciale, qui ont jugé et envoyé à la mort des innocents pendant l'Occupation ont paisiblement continué leur carrière en attendant une retraite normale.

Nous voulons que notre pays se grandisse en assumant son passé, en n'oubliant pas que, malheureusement, c'est la police française - et non pas les Allemands ! - du Vél-d'Hiv et qui a rafé les juifs en France.

Notre pays se grandira quand il aura, à travers sa justice, explicitement reconnu et assumé, en se prononçant au nom du peuple français et qui a compté dans ses rangs des héros qui ont racheté son honneur, la part noire de son histoire.

C'est ce que nous attendons, avec espoir, de la Cour de cassation. *(Applaudissements sur tous les bancs.)*

M. le président. La parole est M. le secrétaire d'Etat aux collectivités locales.

M. Jean-Pierre Suor, secrétaire d'Etat aux collectivités locales. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, qu'il me soit permis de rappeler ici que le Premier ministre, Pierre Bérégovoy, a fait connaître hier soir son émotion devant la décision de non-lieu intervenue en faveur de Paul Touvier. On ne saurait oublier, a-t-il dit, les heures sombres de l'Occupation et les sacrifices accomplis par tant de résistants pour l'honneur de la France et pour sa liberté.

Mon collègue, M. Louis Mexandeau, secrétaire d'Etat aux anciens combattants et victimes de guerre, a exprimé aujourd'hui même la profonde émotion et l'indignation qu'il partage en cette journée avec les résistants, les déportés et le monde combattant dans son ensemble. Il a annoncé qu'il se recueillerait ce mardi, à dix-sept heures, devant le Mémorial de la déportation dans l'île de la Cité à Paris.

M. le procureur général a, vous le savez, introduit un recours devant la Cour de cassation. La justice aura donc à nouveau l'occasion de se prononcer sur cette question. Néan-

moins, je tiens à indiquer ici combien je partage l'émotion qu'éprouvent aujourd'hui les Français qui ont vécu et souffert pendant cette période noire de notre histoire, combien il faut s'inquiéter des conséquences de décisions qui pourraient être considérées comme un encouragement à l'oubli des complexités françaises dans l'entreprise nazie et combien je tiens, avec tous les députés et au nom du Gouvernement, à rendre hommage à la mémoire de ceux qui ont payé le tribut le plus lourd, celui de leur vie, pour notre liberté (*Applaudissements sur tous les bancs.*)

M. le président. Mes chers collègues, permettez à l'ancien jeune résistant de Bretagne, que je suis, de vous dire combien il partage l'émotion qui nous étreint tous dans cette enceinte en ce moment.

Aussi, à la mémoire de toutes les victimes de cette époque si sombre de notre histoire, vais-je, bien évidemment, monsieur Auroux, accéder à votre demande. Vous avez souhaité que nous suspendions la séance aux environs de seize heures trente. Puisqu'il est seize heures vingt, il me paraît préférable de la suspendre immédiatement de façon à permettre à tous ceux qui le désirent de se rendre au Mémorial de la déportation avec M. le secrétaire d'Etat aux anciens combattants et victimes de guerre.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à seize heures vingt, est reprise à dix-sept heures quarante, sous la présidence de M. Raymond Forni.*)

PRÉSIDENCE DE M. RAYMOND FORNI, vice-président

M. le président. La séance est reprise.

2

DÉCLARATION D'URGENCE

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de Mme le Premier ministre. (*Exclamations.*)

M. Jacques Toubon. « Mme le Premier ministre » ? C'est du vieux style ?

M. le président. Je suis encore sous l'influence ! (*Sourires.*)

M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre une lettre l'informant que le Gouvernement déclare l'urgence du projet de loi relatif aux caisses de crédit municipal (n° 2532).

Acte est donné de cette communication.

3

RAPPELS AU RÈGLEMENT

M. le président. La parole est à M. Jacques Toubon, pour un rappel au règlement.

M. Jacques Toubon. Mon rappel au règlement porte sur l'ordre du jour des séances de cette semaine et de la semaine prochaine.

Nous constatons que le Gouvernement n'a pas tenu son engagement d'inscrire à l'ordre du jour de notre assemblée un débat sur le paysage audiovisuel.

Or je suis persuadé que ceux qui, dimanche, ont vu la dernière image, la dernière lumière de La Cinq, ont alors compris que ceux qui, quelques instants auparavant, étaient encore les animateurs, les journalistes, les techniciens de cette chaîne, avaient, eux aussi, disparu. Nous avons tous, je crois,

éprouvé un sentiment très poignant. Aujourd'hui, c'est une liberté en moins, un choix en moins, c'est une faculté de pluralisme en moins.

C'est pourquoi, monsieur le président, nous demandons que soit inscrit à notre ordre du jour un débat à la suite duquel, soit sur proposition du Gouvernement, soit sur proposition des parlementaires, nous pourrions modifier les lois de 1986, de 1982 et de 1990 afin que puisse être viable une entreprise de télévision.

Nous souhaitons aussi que le Conseil supérieur de l'audiovisuel se saisisse du dossier et qu'il examine les projets de manière objective, c'est-à-dire que le Gouvernement n'exerce pas son droit de préemption sur le réseau de La Cinq pour y installer une nouvelle chaîne publique. Car cela aurait pour effet, d'abord d'augmenter de 700 à 800 millions de francs les dépenses du secteur public, alors que rien n'est prévu au budget, ensuite d'accroître le secteur public au détriment du secteur privé, ce qui remettrait en cause l'équilibre du paysage audiovisuel.

Je réaffirme hautement que, au-delà de notre émotion, nous devons prendre nos responsabilités : je suis désolé que le Gouvernement et la majorité parlementaire ne le fassent pas !

M. le président. Monsieur Toubon, il nous arrive de partager les mêmes émotions ; c'est le cas en l'occurrence.

La parole est à M. Jean Auroux.

M. Jean Auroux. Monsieur le président, nul ne peut-être insensible...

M. Jean-Paul Planchou. Micro !

M. André Rosinot. Le parti socialiste est sans voix ?

M. Jean Auroux. Rassurez-vous !

M. Philippe Auberger. Mais pas sans reproche !

M. Jean Auroux. Personne n'a le monopole du cœur, ni celui de la solidarité avec les salariés...

M. Arthur Dehaine. J'ai déjà entendu cela quelque part !

M. Jean Auroux. ... d'entreprises qui connaissent des difficultés.

C'est la raison pour laquelle le groupe socialiste également est favorable à l'organisation dans cette assemblée d'un débat sur la presse, mais qui ne soit pas confiné simplement à un dossier polémique, celui de La Cinq sur lequel nous pourrions les uns et les autres nous expliquer, car la présentation qu'en a faite M. Toubon doit être largement corrigée. Nous voudrions que d'autres travailleurs de la presse soient pris en considération : je pense à ceux de la presse écrite et plus précisément de la presse parisienne, par exemple *Le Figaro* et *France Soir*. Ces salariés ont droit à autant de considération que ceux de l'audiovisuel.

Nous souhaitons donc, nous aussi, nous exprimer sur ce sujet, mais dans un contexte élargi à l'ensemble des moyens de communication sous l'angle à la fois économique, technologique, déontologique et social, sans discrimination. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Monsieur le président Auroux, j'imagine que nous aborderons cette question à la conférence des présidents qui se tiendra dans une heure et quelque.

M. Jacques Toubon. Ce serait souhaitable !

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat aux collectivités locales.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales. Monsieur le président, le Gouvernement n'a rien à ajouter, s'agissant de rappels au règlement.

Qu'il me soit cependant permis de rappeler que, ici même, il y a exactement huit jours, mon collègue, M. Martin Malvy, a pris publiquement l'engagement que le débat souhaité sur l'audiovisuel serait inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée. Cet engagement est clair : il va de soi qu'il sera respecté.

M. Jacques Toubon et M. Arthur Dehaine. C'est urgent !

M. Pierre Mauger. Pas de renvoi aux calendes grecques !

4

CAISSES DE CRÉDIT MUNICIPAL

Discussion, après déclaration d'urgence,
d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi relatif aux caisses de crédit municipal (nos 2532, 2605).

La parole est à M. Jean-Paul Planchou, suppléant M. Raymond Douyère, rapporteur de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

M. Jean-Paul Planchou, rapporteur suppléant. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat aux collectivités locales, chers collègues, l'honneur - et le grand plaisir - me revient, en effet, de rapporter en lieu et place de mon collègue Raymond Douyère.

M. Pierre Mauger. Tâche difficile s'il en est !

M. Jean-Paul Planchou, rapporteur suppléant. Certes !

Vous m'excuserez si, mes organes de respiration étant un peu pris, ma voix est parfois difficile à entendre, donc à écouter. J'espère que mon inspiration n'en sera pas trop « entamée » !

M. Jean Auroux. Mais non !

M. Arthur Dehaine. Ce n'est pas encore l'expiration ?

M. Jean-Paul Planchou, rapporteur suppléant. Espérons-le, monsieur Dehaine ! *(Sourires.)*

A l'évidence, le rapport que je vais vous présenter aura sans doute moins de relief que celui, complètement maîtrisé, qu'a écrit Raymond Douyère. J'espère que j'en produirai tout de même l'essentiel.

Mesdames, messieurs, le projet que nous examinons aujourd'hui résulte d'une réflexion menée, dès le début de l'année 1990 - la concertation ne date donc pas de la toute dernière période - sur la situation financière, commerciale, et institutionnelle des caisses de crédit municipal : leur situation, on le sait, est particulièrement difficile parce qu'elle résulte d'une crise financière rencontrée par ce réseau et qui l'a conduit à une situation de quasi-illiquidité.

Le projet réaffirme le caractère spécifique de cette institution à vocation sociale, tout en prenant acte de l'impossibilité de mettre en place un véritable réseau en l'absence de toute solidarité entre des caisses trop disparates, ce qui conduit à la proposition - l'une des plus importantes du projet - de dissolution de l'organe central.

Il prend acte de l'état de crise des caisses de crédit municipal qui ont enregistré dans les dernières années une explosion des impayés et une forte dégradation de leur rentabilité, liée à la nécessité de provisionner des créances douteuses dans de nombreuses villes.

Devant l'impossibilité de mettre en jeu une solidarité entre ces établissements publics municipaux et face à l'importance de la crise financière qu'ils connaissent, ce projet reprend donc l'option d'une dissolution du réseau, accompagnée de la recherche de solutions locales permettant d'assurer la survie des caisses de crédit municipal. Telles sont, très rapidement exposées, les motivations et la logique de ce projet.

Je présenterai quelques remarques à propos des dispositions les plus importantes.

L'article 1^{er}, portant sur le statut et les compétences des caisses de crédit municipal, appelle trois observations.

Premièrement, le statut d'établissement public et communal est confirmé ainsi que l'objet d'aide sociale et de crédit qui a été ajouté par la loi du 13 juillet 1987.

Deuxièmement, le champ d'activité des caisses est également confirmé par le projet en conservant aux caisses le monopole de l'octroi des prêts sur gages corporels, afin de poursuivre la mission de lutte contre l'usure. Ce champ d'activité sera, d'une part, réévalué par le comité des établissements de crédit à l'occasion de la nouvelle demande d'agrè-

ment par les caisses, qui accompagnera la présentation de leur nouveau programme d'activité, et, d'autre part, limité par la non-extension du champ d'intervention des caisses en direction d'activités industrielles et commerciales ou de sociétés d'économie mixte, sera privilégié le maintien de la spécificité sociale des caisses et la recherche d'une rationalisation de leur gestion future.

Troisièmement, les modalités d'exercice de l'activité des caisses sont notablement assouplies.

D'abord, deux procédures de retrait sont envisagées pour les caisses qui souhaitent mettre fin à leurs activités bancaires : l'arrêt des activités autres que le prêt sur gage ou la cession des biens, droits et obligations correspondant à leurs activités bancaires autres que le prêt sur gage.

Ensuite, deux options sont ouvertes pour le maintien des activités bancaires souhaitées par certaines caisses : soit le maintien des activités dans l'établissement public local, établissement public administratif ou établissement public industriel et commercial, soit - et c'est également un des apports majeurs du projet - la possibilité pour les caisses de s'associer à d'autres caisses, ou à tout autre partenaire financier extérieur pour créer une filiale sous la forme d'une société agréée comme établissement de crédit et habilitée à exercer des activités de crédit aux particuliers.

La responsabilité financière de ces nouvelles structures serait alors assurée solidairement en premier rang par leurs actionnaires, dont les caisses, et en deuxième rang par les municipalités garantes de leur caisse.

Il faudrait bien évidemment, comme le souhaite M. Douyère, insister sur les conditions déterminantes de garanties et notamment sur le sérieux de la caution des communes. C'est l'objet de l'article 2 qui concerne le contrôle des caisses et la responsabilité des communes.

A cet effet, le projet assure une clarification du partage du pouvoir au sein des caisses : il s'agit de clarifier les modalités de fonctionnement en ce qui concerne le maire, le conseil d'administration et le directeur de la caisse. Est affirmé le pouvoir de contrôle du conseil d'administration sur le directeur, sur le modèle de l'organisation mise en place pour les caisses d'épargne. Je mentionnerai aussi la modification et la simplification de la composition du conseil d'administration, avec un important renforcement des conseillers municipaux de la commune-siège, le maintien de la tutelle de l'Etat sur les établissements publics, enfin le contrôle de la commission bancaire.

La responsabilité financière des communes se trouve, elle aussi, clarifiée du fait de l'assimilation des communes, garantes de leur caisse - et M. Douyère souhaitait que nous y insistions beaucoup - à des actionnaires au sens du droit bancaire.

Cette traduction de la responsabilité des communes offrira aux prêteurs des assurances suffisantes pour permettre aux caisses d'obtenir un refinancement dans des conditions satisfaisantes, ce qui doit écarter, à l'avenir, le risque de crise de liquidité.

M. Raymond Douyère a tenu, en outre, à ce que le décret d'application associé à ce projet prévoie que le maire ne pourra apposer la signature engageant sa commune qu'après une délibération du conseil municipal, prononcée au vu d'un audit de la caisse.

Cette garantie collective constituera un élément fondamental de la solidité de la caution des communes à l'égard de leurs caisses et évitera, en principe, l'engagement du seul maire vis-à-vis du gouverneur de la Banque de France.

Telles sont, présentées de façon très synthétique, les principales dispositions de ce projet.

Les articles 3 et 4, outre l'abrogation de dispositions anciennes, apportent une importante modification en ce qui concerne la nomination des directeurs des caisses. Est posé le principe de l'application du statut de la fonction publique territoriale à l'ensemble du personnel, dont le niveau hiérarchique et indiciaire sera fixé par la commune concernée - il sera éventuellement complété par des avantages en nature.

Voilà, trop brièvement présentées, les remarques essentielles que je pouvais faire en tant que rapporteur suppléant de M. Douyère qui a été, pour des raisons impératives, empêché de vous présenter ce rapport, mais qui nous rejoindra dans le courant du débat. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat aux collectivités locales.

M. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'Etat aux collectivités locales. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, chacun sait que les monts-de-piété sont l'une des plus anciennes institutions de notre système financier. Leur nom est d'origine italienne : « *monte di pietà* », c'est-à-dire littéralement « banque de charité ».

Elles ont été créées à partir du XIX^e siècle, le plus souvent sur initiative privée, pour protéger les familles les plus modestes de l'usure au moyen de prêts sur les gages corporels.

Comme vous le savez, en 1948, elles sont devenues des « caisses de crédit municipal », et depuis, leur activité s'est considérablement élargie.

D'abord en mai 1955 leur a été ouverte une nouvelle activité, avec le prêt personnel aux fonctionnaires.

Surtout, la loi bancaire adoptée par le Parlement en 1984 les a assimilées à des établissements de crédit, organisés sous l'égide d'un organe central et soumis au contrôle de la commission bancaire.

La loi bancaire a ainsi ouvert aux caisses la possibilité d'intervenir sur le marché interbancaire et d'offrir à leur clientèle une large gamme de produits financiers : dépôts, Sicav, par exemple. Le développement a été rapide puisque, à la fin de 1991, les vingt et une caisses de crédit municipal de France disposaient d'un « pied de bilan » d'environ 20 milliards de francs, une somme qui n'est pas négligeable comparée à celles que l'on pourrait citer pour les années antérieures. Ce développement nécessite aujourd'hui - c'est d'ailleurs la conclusion à laquelle sont parvenus la plupart des partenaires concernés par ce dossier - une redéfinition du cadre juridique dans lequel ces organismes exercent leur activité.

Par ailleurs, cette réforme est, vous le savez, fortement souhaitée par l'ensemble, ou du moins par la plupart, des municipalités dotées d'un crédit municipal.

Le projet de loi qui vous est soumis et que j'ai l'honneur de défendre devant vous a été préparé à l'initiative de M. Pierre Bérégovoy, alors ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget. La volonté de M. Pierre Bérégovoy était et reste, bien sûr, de répondre à ce souhait de réforme si largement exprimé.

Ce projet vise, c'est la philosophie inscrite dans les orientations qui ont présidé à sa rédaction, à renforcer le pouvoir et les responsabilités des communes sur leur caisse de crédit municipal et concourt ainsi au processus de décentralisation auquel nous avons fait franchir une nouvelle étape, lors de la précédente session du Parlement, avec l'adoption par l'Assemblée nationale de la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République.

Ainsi, ce texte participe pleinement du mouvement de la décentralisation. Tout d'abord, en renforçant les pouvoirs d'orientation et de contrôle des communes-sièges sur leur caisse de crédit.

Ensuite, en clarifiant les conditions de mise en œuvre de la responsabilité des communes ;

Enfin, en offrant aux caisses de crédit le statut juridique correspondant aux diverses options possibles pour la poursuite de leur activité. On verra, en effet, comme l'a excellemment rappelé M. Jean-Paul Planchou auquel je tiens à rendre hommage ainsi que, subséquentement, à M. Douyère, que l'objectif du projet de loi était d'ouvrir largement la gamme des possibilités offertes aux communes et aux caisses de crédit municipal pour qu'elles puissent répondre le mieux possible aux besoins variés exprimés par les élus locaux.

Comme vous avez pu le constater, le renforcement des pouvoirs des communes-sièges se traduit par trois dispositions essentielles :

Premièrement, le conseil d'administration, émanation de la commune, deviendra l'instance de contrôle et d'orientation. Actuellement, les pouvoirs du conseil d'administration se limitent à l'« assistance » - tel est le terme utilisé dans les textes en vigueur - au directeur de la caisse. Ils sont, de ce fait, extrêmement limités.

Deuxièmement, le directeur sera nommé par le maire, qui exercera les fonctions de président de droit de la caisse, après avis du conseil d'administration.

Troisièmement, le choix du statut de l'établissement - établissement public administratif ou établissement public industriel et commercial, EPIC - sera effectué par la caisse après avis conforme de la commune.

Vous le voyez bien, ces trois orientations confortent le pouvoir des communes.

La clarification des conditions de mise en œuvre de la responsabilité des communes-sièges est par ailleurs apparue nécessaire. Cette responsabilité est actuellement issue du seul droit public. Le projet de loi la traduit dans le droit bancaire en prévoyant l'applicabilité de l'article 52 de la loi bancaire.

Ainsi, si la situation d'une caisse le justifie, le gouverneur de la Banque de France pourra inviter la commune-siège à lui fournir le soutien nécessaire.

Enfin, le projet de loi offre aux caisses de crédit le statut juridique correspondant aux diverses options possibles pour la poursuite de leur activité.

Actuellement, l'activité des caisses est très diversifiée : certaines ont préféré maintenir comme activité essentielle les prêts sur gages, mais d'autres ont choisi de développer des produits très concurrentiels et offrent une gamme étendue de services bancaires.

D'ailleurs, l'extension s'est parfois faite sans que les textes soient strictement respectés. Cela témoignait sans doute de la volonté de dynamisme de ces organismes. Face à la diversité des situations, le projet de loi, qui se veut pragmatique, permettra la mise en œuvre d'une diversité de stratégies.

C'est pourquoi quatre orientations seront possibles.

Premièrement, si la commune-siège souhaite limiter l'activité de sa caisse de crédit au prêt sur gages, le conseil d'administration pourra décider soit de céder à un repreneur l'activité autre que celle du prêt sur gages, soit de cesser progressivement l'exercice de celle-ci.

Deuxièmement, si, en revanche, la commune souhaite continuer de mener d'autres activités que le prêt sur gages - cela relève de sa liberté de choix - le comité des établissements de crédit devra apprécier si la caisse dispose des capacités techniques et financières adéquates, ce qui impliquera naturellement que des garanties suffisantes soient apportées par la commune.

Si tel est le cas, la poursuite des activités pourra prendre deux formes, et j'en arrive aux deux dernières situations possibles : soit l'exploitation directe, soit le transfert des activités autres que le prêt sur gages à une société anonyme qui sera créée à cet effet.

Ces quatre options possibles, depuis le maintien de l'activité par l'établissement public, c'est-à-dire le maintien de l'état actuel des choses, jusqu'au transfert à une société anonyme des activités autres que celles du prêt sur gages, permettront à chaque commune de retenir pour sa caisse le cadre juridique qui correspond le mieux à ses souhaits et à ses orientations politiques.

Ce projet de loi prévoit aussi, par voie de conséquence, la disparition de l'union centrale des caisses de crédit municipal.

Une organisation en réseau telle que celle qui résultait du choix antérieur, dont tous les partenaires ont pu mesurer les inconvénients, devient en effet sans objet dans la nouvelle architecture proposée qui privilégie l'enracinement local des caisses et le renforcement des pouvoirs des communes.

Enfin, le projet de loi pose le principe de l'intégration des directeurs, relevant du statut du personnel des caisses de crédit municipal, dans les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale.

Il convient de rappeler que le principe de l'intégration des autres catégories de personnels avait été arrêté dans la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale. Depuis cette date, ces personnels ont donc été intégrés, selon le niveau hiérarchique qu'ils occupent dans les caisses de crédit municipal, au sein des différents cadres d'emplois de la fonction publique territoriale - attachés, rédacteurs, par exemple - lors de leur constitution initiale.

La même logique est mise en œuvre et conduite jusqu'à son terme avec le nouveau statut des directeurs des caisses de crédit municipal : dès lors que nous donnons davantage de prérogatives, sinon le pouvoir essentiel, à la commune, il est cohérent que les directeurs soient désormais admis dans le cadre de la fonction publique territoriale.

Bien entendu, le projet prévoit des dispositions transitoires dont nous pourrions parler qui donneront toutes garanties aux directeurs en place. Un amendement du Gouvernement viendra d'ailleurs préciser les choses à cet égard.

En conclusion, mesdames, messieurs les députés, par ce projet de loi, le Gouvernement entend donner aux communes, en matière de caisse de crédit municipal, des pouvoirs équivalents à ceux qui sont détenus par les actionnaires majoritaires d'un établissement de crédit.

Les communes auront, et c'est là l'essentiel, la possibilité de choisir en pleine et entière responsabilité le devenir de leur caisse de crédit. Ce choix fait, le projet leur donne la possibilité de le mettre en œuvre, quel qu'il soit.

Cette réforme permettra donc, autant par son pragmatisme que par sa modernité, le maintien et le développement de ces institutions originales que sont les crédits municipaux dans le respect des principes de la libre administration des communes qui fonde la démarche de décentralisation engagée depuis 1982. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Philippe Auberger, premier orateur inscrit, qui dispose de quinze minutes.

M. Philippe Auberger. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, c'est par un singulier concours de circonstances que nous avons à traiter aujourd'hui - en urgence, puisque cette procédure vient de lui être appliquée - d'un texte sur les crédits municipaux.

N'est-il pas pour le moins singulier que ce texte vienne parmi les premiers de la session parlementaire de printemps alors qu'il est loin de bouleverser - les exposés du rapporteur suppléant et de M. le secrétaire d'Etat viennent de le montrer - ou même d'améliorer substantiellement nos structures financières nationales et qu'il y a certainement beaucoup plus fondamental et beaucoup plus urgent à traiter aujourd'hui, en cette période d'incertitude économique et financière ?

N'est-ce pas là le signe d'une carence manifeste, sinon du nouveau Gouvernement qui a été installé il y a une semaine, du moins de l'ancien, auquel vous apparteniez déjà, monsieur le secrétaire d'Etat,...

M. le secrétaire d'Etat aux collectivités locales. C'est vrai !

M. Philippe Auberger. ... et du manque de préparation de cette session qui fait que nous avons à traiter d'abord de textes des plus anodins, à un rythme assez lent,...

M. David Bohbot. C'est pour se mettre en forme !

M. Philippe Auberger. ... pour poursuivre, en fin de session, à un rythme effréné, en examinant, à la hâte, pour ne pas dire de façon bâclée, des textes beaucoup plus importants ?

M. Gérard Saumade. Arrivez au sujet !

M. Philippe Auberger. Nous y sommes en plein, mon cher collègue !

Il est tout aussi curieux d'examiner ce texte, alors même que le Premier ministre a annoncé à cette tribune, il y a quelques jours, des mesures importantes, notamment en matière de T.V.A. dont le taux majoré a été supprimé à partir d'hier...

M. David Bohbot. On s'en félicite !

M. Philippe Auberger. ... ce qui, évidemment, va être coûteux pour les finances publiques en entraînant des moins-values fiscales importantes - et alors qu'on nous annonce un déficit record pour l'année 1991 ?

Il aurait été plus opportun de discuter de l'ensemble de la situation de nos finances publiques et de l'exécution du budget 1992 que de traiter des crédits municipaux. (« Très bien ! », sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République.)

M. Arthur Dehaine. Oui, mais c'était plus difficile !

M. Philippe Auberger. Enfin, espérons que le Gouvernement saura faire face à ses obligations et ne tardera pas à procéder à un examen d'ensemble de la situation économique et budgétaire qui est actuellement, mes chers collègues, particulièrement préoccupante.

M. André Rossinot et M. Arthur Dehaine. Très juste !

M. Philippe Auberger. Traiter des crédits municipaux, c'est d'ailleurs traiter du crédit à la consommation, lequel a eu malheureusement tendance à s'enfler de façon très préoccupante dans la période de forte croissance que nous avons connue, notamment entre 1985 et 1990, alors que, dans le même temps, le niveau de l'épargne restait faible et insuffisant pour assurer un financement correct de nos investissements.

C'est ainsi que, selon la plus récente étude de conjoncture de l'I.N.S.E.E., le taux d'épargne des ménages est resté désespérément bas en 1991 - 12,1 p. 100 du revenu disponible, soit un niveau comparable à celui des années précédentes. De même, le taux d'épargne financière qui n'a que légèrement progressé en 1991 - 2,8 p. 100 contre 2,4 p. 100 - reste insuffisant. En outre, cette épargne est orientée surtout vers les placements obligataires et les Sicav monétaires, ce qui correspond effectivement aux besoins croissants de l'Etat pour financer son très important déficit budgétaire mais vient contrarier la satisfaction des besoins des entreprises, par ailleurs aux prises avec une diminution de leur rentabilité et de leurs résultats, l'insuffisance de leurs capitaux propres et la difficulté de faire appel au marché financier par le biais des augmentations de capital.

Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner de constater, en 1991, un recul très important du niveau des investissements productifs, de l'ordre de 7 à 8 p. 100. Nous risquons d'assister à une nouvelle baisse en 1992.

Si on veut accompagner, et même anticiper, la reprise, comme le disait le Premier ministre la semaine dernière, il faudrait au contraire remédier à cette situation et éviter l'apparition de nouveaux goulets d'étranglement. Cela nécessiterait de relancer sans tarder l'épargne financière, notamment sous forme d'actions.

On nous a promis que nous aurions bientôt à discuter d'un projet de loi sur le plan d'épargne en actions, ce qui me paraît devoir être traité en urgence, bien plus que les crédits municipaux. Nous attendons donc avec impatience un texte qui serait beaucoup plus important que celui que nous examinons.

Le projet qui nous est soumis cet après-midi se propose de modifier totalement la structure et l'organisation des crédits municipaux alors qu'on avait tenté vainement en 1984 d'opérer une certaine centralisation et une uniformisation de ces structures en créant un réseau.

C'est l'aveu que le système imaginé en 1984 n'a pas pu fonctionner, qu'il a failli à ses objectifs, que la solidarité souhaitée n'a pas pu être mise en place et qu'il n'a pas été possible aux pouvoirs publics d'assurer une maîtrise correcte de ces organismes : certains ont vu leur activité s'emballer et se heurter à un nombre croissant d'impayés auxquels ils sont parfois incapables de faire face.

Le Gouvernement est donc contraint, acculé à faire marche arrière...

M. Arthur Dehaine. Comme d'habitude !

M. Philippe Auberger. ... et à se diriger vers une remunicipalisation de ces caisses de crédit.

Ce n'est donc pas volontairement et pour aller dans le sens de la décentralisation - elle marche plutôt à reculons actuellement ! - que le Gouvernement s'engage dans cette voie, monsieur le secrétaire d'Etat : c'est parce qu'il est acculé.

Et cela se fait dans la précipitation parce que c'est absolument nécessaire pour assurer une solvabilité minimale de certaines caisses. Mieux vaudrait admettre l'erreur commise en 1984 pour éviter que la situation ne devienne de plus en plus dommageable.

On peut d'ailleurs se demander s'il était véritablement opportun de les remunicipaliser. En effet, les plus actives d'entre elles ont parfois un secteur géographique d'activité beaucoup plus large que le territoire municipal. Dans ces conditions, pourquoi demander à une commune de rattachement d'assurer seule la responsabilité financière ? C'est sans doute que souvent la commune la plus importante est celle qui a la plus grande surface financière et peut le mieux garantir les engagements. Il s'agit donc d'une décision de circonstance plutôt que d'un objectif voulu et parfaitement accepté.

Cela dit, si l'on accepte cette remunicipalisation, il faudrait au moins donner aux communes la possibilité d'exercer correctement leurs nouvelles responsabilités car il serait un peu

facile de leur demander de garantir des opérations si elles ne peuvent pas correctement les contrôler et en assurer la maîtrise.

Les rapports annuels de la Cour des comptes - vous le savez mieux que quiconque, monsieur le secrétaire d'Etat, en tant qu'observateur éclairé des collectivités locales et de leur évolution - regorgent d'exemples de communes qui se sont laissées entraîner inconsidérément à donner certaines garanties. Le cas de la ville d'Angoulême nous montre jusqu'à quel abîme peut conduire une attitude déraisonnée en ce domaine !

Bien sûr, il y aura des représentants de la municipalité dans les conseils d'administration des caisses, mais cela ne me paraît pas suffisant. Il serait souhaitable que, à l'instar de ce qui a été décidé pour les sociétés d'économie mixte dans la loi de juillet 1985, un rapport sur la gestion de la caisse soit présenté chaque année au conseil municipal pour qu'il ait pleinement conscience des engagements qu'il prend, y compris ceux qui concernent les filiales. Le fait qu'il va être engagé avec des responsabilités quasi bancaires devrait permettre une meilleure surveillance.

De même, les rapports périodiques élaborés dans le cadre du contrôle de la commission bancaire devraient faire l'objet d'une communication au conseil municipal afin d'éviter que le directeur ou le conseil d'administration de la caisse de crédit municipal ne les gardent sous le coude. Ainsi, le conseil municipal serait pleinement informé des responsabilités qu'il prend en matière de crédit, des responsabilités très lourdes pour l'avenir.

Un autre aspect de ce projet de loi me paraît également très contestable : c'est l'intégration des personnels des caisses de crédit municipal dans la fonction publique territoriale.

Les élus locaux, les maires, les conseillers généraux, les conseillers régionaux, savent et chacun ici sait à quel point est imparfait actuellement, en dépit des multiples et fréquentes retouches, le statut de la fonction publique territoriale ...

M. Robert Poujade. Certes !

M. Philippe Auberger. ... et combien il est difficile pour les collectivités locales, surtout celles d'une certaine taille, de recruter les personnes compétentes dont elles ont besoin, particulièrement dans les domaines financier, comptable et informatique.

Or ce sont précisément les spécialités, avec une connotation bancaire accentuée, que l'on devrait pouvoir retrouver dans les caisses de crédit municipal si l'on veut avoir des établissements correctement gérés et en mesure de faire face à leurs engagements. Alors que le recrutement est très faible au niveau des administrateurs, ainsi que l'a encore attesté le dernier concours, comment les caisses de crédit municipal pourront-elles recruter les collaborateurs de haut niveau dont elles ont besoin pour être correctement gérées ? La réponse est loin d'être évidente !

Dès lors, le projet risque de conduire à une multitude de dérogations, à la multiplication de régimes contractuels, pour permettre aux établissements de continuer à fonctionner. Ils iront peut-être jusqu'à multiplier à dessein le nombre de leurs filiales afin d'échapper au carcan du statut défini par ce projet de loi. Ne serait-il pas plus honnête d'inciter tout de suite les caisses de crédit municipal à filialiser leurs activités pour leur permettre de recruter librement leurs personnels, sans utiliser des faux-semblants ?

En fait, monsieur le secrétaire d'Etat, ce texte qui apparaît très technique appelle de notre part bien des remarques et des réserves. Et le « cadeau » donné aux municipalités nous apparaît à bien des égards légèrement empoisonné. C'est la raison pour laquelle le groupe R.P.F. ne pourra pas voter en l'état votre projet. Il a décidé de s'abstenir, sauf si le texte est largement amendé dans le sens que je viens d'indiquer. *(Applaudissement sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.)*

M. le président. La parole est à M. René Carpentier.

M. René Carpentier. Monsieur le secrétaire d'Etat, je vous ai bien écouté et, si je vous suis, tout va bien dans le meilleur des mondes !

M. le secrétaire d'Etat aux collectivités locales. Je n'ai jamais dit cela !

M. René Carpentier. Depuis quelques années, et singulièrement depuis le budget pour 1992, les communes voient leurs ressources amputées et, dans le même temps, leurs responsabilités croître en raison du désengagement de l'Etat et de la situation sociale en France.

Je veux en prendre trois exemples.

Le premier, c'est l'augmentation du taux des cotisations à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales qui, de 10,90 p. 100 en 1986, est passé aujourd'hui à 22 p. 100. C'est une ponction importante sur le budget des collectivités locales, vous en conviendrez...

M. le secrétaire d'Etat aux collectivités locales. Cela n'a rien à voir avec le sujet !

M. René Carpentier. C'est d'ailleurs à juste titre que les élus locaux réclament le remboursement de cette surcompensation.

Le deuxième exemple, c'est le prélèvement d'une partie des recettes de la taxe professionnelle dans le cadre des dotations de solidarité urbaine et rurale...

M. le secrétaire d'Etat aux collectivités locales. C'est encore autre chose !

M. René Carpentier. Attendez, monsieur le secrétaire d'Etat.

Le troisième exemple, c'est l'accroissement considérable des budgets des centres communaux d'action sociale qui, durant ces dix dernières années, ont été multipliés par quatre, par cinq, voire davantage. C'est le cas dans l'arrondissement de Valenciennes où le taux de chômage atteint presque 20 p. 100.

Dans ces conditions, les communes avaient-elles réellement besoin de ce nouveau projet de loi relatif aux caisses de crédit municipal ?

Ces caisses, apparues en Avignon au XV^e siècle, ont su passer du stade de « monts-de-piété » à celui de véritables organismes de crédit tout en conservant un caractère de « service public » et en jouant un « rôle social » non négligeable, apprécié par les emprunteurs de condition modeste. Mais aujourd'hui, à l'heure de l'Europe de Maastricht, les notions de service public et de rôle social ne sont plus - loin s'en faut - des priorités !

Déjà, l'entrée des caisses de crédit municipal dans la loi bancaire de 1984 avait soumis leur activité aux règles de la profession bancaire avec tout ce que cela suppose de bénéfices et de profits.

En outre, les autorités bancaires leur ont imposé des normes sévères d'appréciation des créances pouvant être considérées comme douteuses et, par voie de conséquence, de provisionnement. Les caisses de crédit municipal ont donc dû constituer en peu de temps des provisions massives de réserve et ce en ponctionnant, bien sûr, leurs résultats d'exploitation.

Parallèlement, la montée des risques sur les crédits aux particuliers, dont l'appauvrissement est un fait national - je pense ici en particulier à l'ensemble des personnels municipaux dont les salaires ne cessent de perdre de leur pouvoir d'achat - a conduit à la loi sur le surendettement des ménages qui est venue encore renforcer les besoins de provisionnement des crédits municipaux.

Pour répondre à cette situation et mieux assurer la rentabilisation financière du crédit, le Gouvernement, par le projet de loi qui nous est présenté, pose le problème de la responsabilité financière des communes pour le cas où une caisse ne serait plus en mesure de faire face à ses engagements financiers.

D'une part, le but social des caisses de crédit municipal, si la loi était adoptée, se réduirait dès lors aux prêts sur gages, par commune interposée, c'est-à-dire qu'il serait ramené au but d'origine. Convenez que ce serait un recul historique !

D'autre part, ce projet de loi n'est pas de nature à rassurer les communes qui, quel que soit le rapport qu'elles entretiennent avec une caisse de crédit municipal, seront condamnées à « geler » une part importante de leur budget alors que les besoins sociaux et d'investissement ne cessent d'augmenter.

Pour les communes possédant une caisse de crédit propre, les dangers sont encore plus grands. C'est, en effet, la porte ouverte à la disparition pure et simple de certaines caisses de crédit municipal, comme à Lyon.

Leurs activités financières pourraient alors être reprises par des organismes privés à but lucratif, avec un risque évident de renchérissement du crédit, d'autant que la loi écarte le recours à la solidarité des établissements de crédit de la place et liquide l'Union centrale des caisses de crédit qui gère le fonds de garanties s'élevant à environ 40 millions de francs.

Le groupe communiste propose, afin de ne pas voir disparaître les caisses de crédit municipal et de conserver ainsi des critères sociaux dans les crédits accordés, de ne pas faire supporter aux seules finances communales le rôle de caisse de garantie. Il a déposé des amendements qui vont dans ce sens. De l'accueil qui leur sera réservé dépendra notre vote. *(Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)*

M. le président. La parole est à M. Guy Lengagne.

M. Guy Lengagne. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le groupe socialiste est satisfait de pouvoir débattre aujourd'hui des dispositions de ce projet de loi. Elles méritent de faire l'objet d'une vraie discussion, et non pas, comme cela avait été envisagé par certains au début de l'année, d'être examinées à la faveur d'une énième lecture, par voix d'amendements, sur un texte n'ayant pas le même objet, puisqu'il s'agissait de la loi sur l'administration territoriale de la République.

Le Gouvernement a eu la sagesse d'attendre quelques mois supplémentaires pour présenter son texte et permettre ainsi un vrai débat, et je ne peux que m'en féliciter.

Sur la nécessité d'une réforme du statut, des compétences et du mode de fonctionnement des caisses, le rapporteur et les orateurs qui m'ont précédé ont donné leur accord. Si, aujourd'hui, les résultats affichés par bon nombre de caisses montrent que celles-ci se portent mieux que par le passé, le fait que la loi bancaire leur ait permis de se constituer en réseau n'a pas porté tous ses fruits, loin de là. On ne peut que constater aujourd'hui qu'il ne leur a pas été possible de constituer l'union centrale, leur diversité politique ayant peut-être rendu impossible un véritable esprit de groupe.

Si les autorités de tutelle ont toujours facilité le développement des caisses de crédit municipal, ce développement a été freiné par le formidable « boom » du crédit à la consommation de ces dernières années, qui a amené bon nombre de clients des caisses, d'origine modeste, à avoir des taux de surendettement très élevés, ce qui n'a pu que fragiliser le réseau.

Il est donc nécessaire de mettre à plat l'ensemble du fonctionnement du système des caisses pour clarifier les missions dévolues à chaque caisse, renforcer le pouvoir des municipalités, et, en parallèle, remplacer la logique de réseau et d'organe central qui y est attaché, véritable coquille vide actuellement, par une logique véritablement décentralisatrice.

La spécificité des caisses de crédit municipal, à connotation forte, doit être préservée. Certes, le groupe des caisses de crédit municipal revêt une dimension financière modeste. Le total de leur bilan, globalisé, ne représente que 6,2 p. 100 de celui des Banques populaires et 7,5 p. 100 de celui du Crédit mutuel. Par ailleurs, elles ne reçoivent que 0,33 p. 100 des dépôts bancaires et ne distribuent que 0,43 p. 100 des crédits bancaires.

Néanmoins, les caisses de crédit municipal ont une longue histoire puisqu'elles se sont substituées, en 1948, au mont-de-piété, qui remonte au XVI^e siècle. Elles bénéficient donc, chacun le sait, du monopole du prêt sur gages corporels. Ce mode de prêt a toujours permis, notamment aux citoyens les plus pauvres, de se protéger contre l'usure.

Je voudrais maintenant évoquer les problèmes de développement des caisses. La banalisation voulue par la loi bancaire de janvier 1984 et la nécessité de développer d'autres activités que celles du prêt sur gages, non véritablement productif, ont conduit les caisses à intervenir au sein du système bancaire en octroyant des crédits sans y être véritablement préparées, techniquement parlant, tout en étant obligées de se refinancer sur le marché, ce qui ne s'est pas fait sans coût.

Depuis 1990, date à laquelle un rapport de l'inspection des finances concluait à une situation de crise structurelle, deux solutions ont été envisagées : le renforcement du réseau ou la dissolution de celui-ci au profit d'une logique de décentralisation. C'est cette seconde solution qui a été choisie, et je m'en félicite.

Sur le détail des articles, je ferai les commentaires suivants.

En ce qui concerne l'article 1^{er}, la réaffirmation de la mission d'aide sociale des caisses, tout en leur permettant de réaliser des opérations de banque car il s'agit bien d'adapter la structure, en termes de non-réseau, des caisses, mais pas de les empêcher de faire du crédit.

Tout en maintenant évidemment le monopole de prêts sur gages corporels, il était important, comme le précise le texte, de prévoir les conditions de développement des opérations des caisses, sachant naturellement que, dans la mesure où ces établissements sont soumis à la loi bancaire, ils doivent être agréés par le comité des établissements de crédit dans des conditions de droit commun.

Les caisses pourront, à leur choix, soit arrêter leurs activités de prêts sur gages, soit arrêter leurs activités autres que le prêt sur gages, c'est-à-dire leurs activités de crédit, soit céder leurs biens, obligations et droits correspondant à leurs activités bancaires à des établissements bancaires.

Si elles souhaitent poursuivre leurs activités bancaires, les caisses peuvent les maintenir dans l'établissement public local ou, ce qui me paraît très important, s'associer à d'autres caisses ou à un partenaire financier pour créer une filiale. Le capital de cette société serait proportionnel aux apports respectifs de chaque caisse.

Il va de soi que, dans ce contexte, le problème patent réside dans les possibilités de refinancement des caisses ou de leurs filiales auprès de partenaires financiers.

Nous savons que l'association française de banque n'est guère encline à participer à ce refinancement, considérant que ce réseau est entaché d'une absence de professionnalisme et qu'il souffre d'une situation financière précaire. Je ne partage pas cet avis. Il convient de donner aux caisses les moyens de fonctionner parce qu'elles correspondent à un besoin en termes d'utilité sociale.

Ces caisses doivent évidemment choisir leurs partenaires pour s'associer. Ils doivent être des alliés potentiels en raison de leur objet proche du leur.

On pourrait penser, à la lumière de ces propos, que la loi de 1984 n'a eu que des effets négatifs. Il n'en est rien : une partie importante de l'esprit de cette loi doit être maintenue. La loi de 1984, en effet, permettait d'ouvrir les caisses de crédit municipal, de les faire sortir du ghetto dans lequel elles étaient enfermées depuis leur création, c'est-à-dire le seul prêt sur gages.

Très concrètement, l'ouverture à d'autres activités a humanisé l'accueil dans les caisses de crédit municipal. Une personne entrant au mont-de-piété n'était plus montrée du doigt : elle entraînait dans un établissement à caractère bancaire et on ne savait pas ce qu'elle allait y faire. De plus, l'intervention des caisses de crédit municipal dans le domaine associatif a donné à celles-ci une bonne image de marque. Je souhaiterais, monsieur le secrétaire d'Etat, que le texte n'incite pas les municipalités à rejeter les caisses dans le ghetto dans lequel elles se trouvaient avant la loi de 1984.

Notre rapporteur a souhaité tout à l'heure que le décret d'application prévoie que le maire ne puisse apposer la signature engageant la responsabilité de la commune qu'après y avoir été autorisé par une délibération du conseil municipal. Pour ma part, je souhaiterais, monsieur le secrétaire d'Etat, que les cessions d'activités soient soumises à la même obligation car on peut craindre que certaines municipalités ne cèdent certains actifs non pas pour améliorer la situation de la caisse, qui serait tout à fait saine, mais simplement pour améliorer l'état de leurs finances.

J'en viens à l'article 2. En ce qui concerne le contrôle des caisses, il était également nécessaire de renforcer la responsabilité des communes. Les maires n'avaient jusqu'à présent pas suffisamment droit de regard sur les directeurs de caisse, nommés par arrêté ministériel.

Il est bon désormais - et on l'a dit - au vu de ce qui est prévu dans le texte, que le conseil d'administration puisse être investi des compétences qui sont d'ordinaire dévolues à des conseils d'orientation et de surveillance, sans que la tutelle de l'Etat sur ces établissements publics disparaisse pour autant.

Par ailleurs, les caisses seront toujours soumises au contrôle de la commission bancaire, ce qui va de soi.

Le nouveau schéma proposé nous semble d'autant meilleur qu'il s'apparente à celui qui a été voté ici même voici quelques mois à l'occasion de la réforme des caisses

d'épargne, auquel mon collègue Raymond Douyère a grandement contribué et dont chacun s'attend à constater, dans les années à venir, le véritable succès.

Il n'était pas inutile non plus de clarifier sans l'accroître la responsabilité des communes dans les caisses, de manière à ne pas engendrer d'ambiguïté. Encore faut-il, je le disais précédemment, que les municipalités assimilées à des actionnaires ne supportent pas seules le risque financier, s'il advenait que les caisses ne puissent pas obtenir les garanties de financement dont elles ont besoin.

Enfin, en ce qui concerne l'intégration des directeurs des caisses dans la fonction publique territoriale, et non plus d'Etat, je considère que cette mesure apparaît comme naturelle au vu de tout ce dont je viens de parler et va de soi.

Monsieur le secrétaire d'Etat, un point n'a pas été abordé : le personnel. On vient d'évoquer le cas du directeur, mais rien n'est dit du reste du personnel.

S'il y a cession d'une part des activités, le personnel titulaire sera réintégré dans la fonction publique territoriale. Mais il se trouve que - et je crois que l'un des orateurs qui m'ont précédé y a fait allusion - au fil des années, faute de personnel adéquat dans le cadre de la fonction publique territoriale, les caisses de crédit municipal ont dû embaucher du personnel spécialisé, auquel le statut de contractuel a été donné.

Qu'en sera-t-il, monsieur le secrétaire d'Etat, de ces personnels en cas de cession ? Ne peut-on prévoir, pour eux, une priorité d'embauche par le repreneur, ou encore une intégration dans la fonction publique territoriale ?

Monsieur le secrétaire d'Etat, nous ne pouvons pas abandonner ce personnel, à qui, manifestement, nous devons l'émergence d'un certain nombre de caisses de crédit municipal, c'est-à-dire leur apparition dans un domaine autre que le prêt sur gages.

Pour conclure, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je tiens à manifester ma satisfaction, tant sur la venue en discussion de ce texte que sur sa matérialité. Je crois savoir qu'il a été rédigé en concertation et en accord sur le fond avec les différents animateurs du réseau.

Comme ceux-ci, parce qu'ils sont élus, ont de fait une étiquette politique, tout me laisse à penser que - bien que certains groupes aient manifesté leur intention de s'abstenir - pour une fois, dans cette enceinte, place sera donnée à un débat technique sur le fond et que le projet de loi pourra être adopté pour le plus grand bien des caisses municipales, sans considération partisane, et pour le plus grand bien de nos populations. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. le président. La parole est à M. Emile Kœhl.

M. Emile Kœhl. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi sur les crédits municipaux va dans le bon sens dans la mesure où il qualifie le Crédit municipal comme un « établissement public communal de crédit et d'aide sociale ».

Il renforce à juste titre l'appartenance au secteur public de ces établissements, qui doivent continuer à respecter les règles de la comptabilité publique avec, notamment, la distinction traditionnelle entre l'agent comptable public et l'ordonnateur, c'est-à-dire le directeur. Néanmoins, le projet, tel qu'il nous est présenté, maintient le caractère « androgyne », mi-public, mi-privé, des crédits municipaux.

J'estime que l'Etat doit lever l'ambiguïté sur la nature de ces organismes, car tout le problème vient du fait qu'aucune étude sérieuse préalable n'a été menée avant l'intégration des vingt et un crédits municipaux dans la loi bancaire de 1984.

Je précise qu'entre 1984 et aujourd'hui, les crédits municipaux ont toujours été soumis au contrôle de leurs autorités de tutelle, à savoir, essentiellement, la direction du Trésor, la comptabilité publique, la direction générale des collectivités locales, l'inspection des finances, les chambres régionales des comptes et le préfet, pour le contrôle de légalité. Il serait souhaitable d'aller plus loin en rattachant exclusivement les crédits municipaux au secteur public et de mettre ainsi fin à leur actuelle nature hybride.

En ma qualité d'ancien vice-président du crédit municipal de Strasbourg, je vous confirme que la ville de Strasbourg a toujours estimé que les crédits municipaux devraient être laissés en dehors de la loi bancaire de 1984 et que la soumission à l'impôt sur les sociétés depuis 1988 de ces établissements publics administratifs communaux constitue une aberration.

Pour le crédit municipal de Strasbourg, la ville de Strasbourg a assumé seule la responsabilité financière de sa caisse en garantissant le refinancement de toutes les activités de son crédit municipal. Par ailleurs, les équipes municipales qui se sont succédées à la tête de la ville de Strasbourg, et cela quelle que soit leur appartenance politique, ont aidé le crédit municipal de Strasbourg, notamment avec le statut local de 1906, qui est toujours en vigueur.

C'est pourquoi l'Etat s'honorerait en tenant compte de la spécificité de la caisse de Strasbourg, laquelle, en plus de l'activité « prêt sur gages », accorde également des prêts personnels aux fonctionnaires, militaires et assimilés, conformément à l'article 5 du décret du 22 mars 1955 pris pour l'application de l'article 38 de la loi du 11 juin 1954, en faisant inscrire une cession sur salaire au tribunal d'instance, cession qui est notifiée au comptable assignataire du traitement du fonctionnaire pour le montant du capital prêté et des intérêts dus.

Afin de lever le malentendu et de rétablir la confiance, il me paraît judicieux, dans l'intérêt et de l'Etat et des communes concernées, de dispenser de l'impôt sur les sociétés les caisses qui demeureraient « établissements publics administratifs » et dont la commune de rattachement accepterait de garantir les activités autres que le prêt sur gages. Si cela ne devait pas être le cas, le projet de loi apparaîtrait comme un désengagement de l'Etat et un transfert de charges sur les villes qui accepteraient de garantir seules les activités passées et à venir de leur caisse.

L'endettement des villes concernées sera affecté et il serait juste d'encourager les villes à garder la maîtrise de leur crédit municipal. Si ce geste ne devait pas être fait par l'Etat, certaines villes seraient tentées de vendre leur portefeuille de crédits autres que le prêt sur gages à un établissement de crédit privé.

Ce serait alors la fin des crédits municipaux, et je ne pense pas que ce soit le but visé par votre projet de loi, monsieur le secrétaire d'Etat.

En conclusion, la commission bancaire devrait prévoir des procédures plus simples et plus souples pour certaines caisses de crédit municipal qui ne souhaitent pas être, ni devenir, des banques.

Enfin, je partage totalement l'analyse faite par M. le député Léron dans son rapport de novembre 1991 sur l'application de la loi Neiertz lorsqu'il préconise la suppression de la faillite civile locale, qui existe en Alsace-Moselle. Mais cela fera l'objet d'un autre débat lors de l'actualisation de la loi Neiertz sur le surendettement des ménages.

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

5

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures trente, deuxième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour ;

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 2532 relatif aux caisses de crédit municipal, (rapport n° 2605 de M. Raymond Douyère au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-huit heures cinquante.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale.

JEAN PINCHOT