

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

Ce numéro comporte deux séances. La cinquante-cinquième séance est encartée entre les pages 1866 et 1867

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991-1992

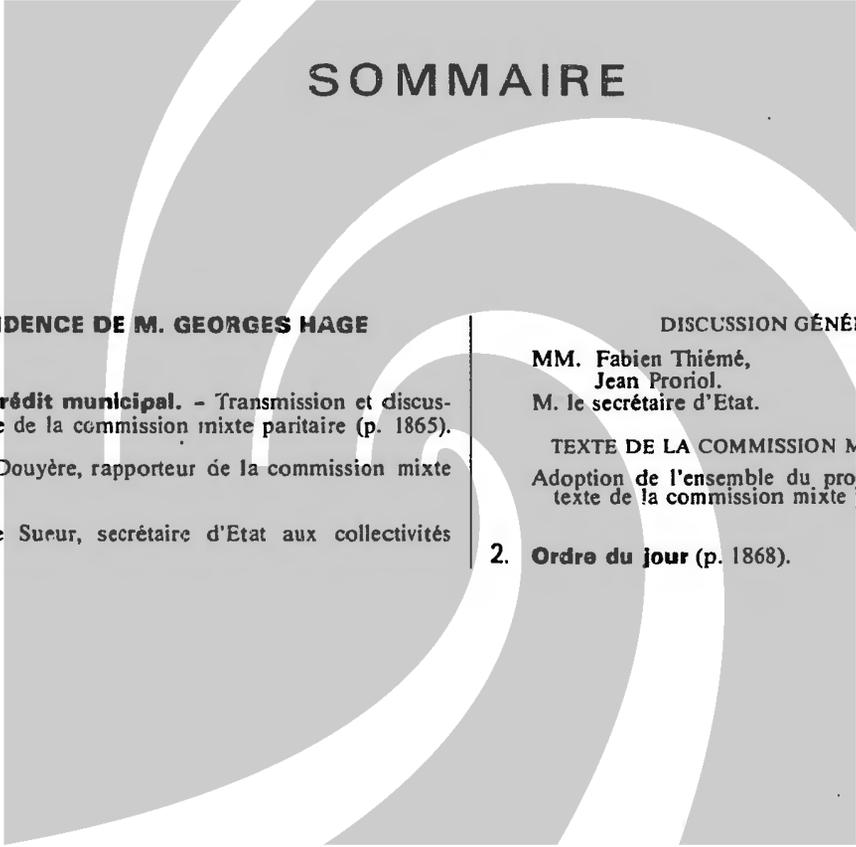
(54^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du mercredi 3 juin 1992

www.luratech.com





SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. GEORGES HAGE

1. **Caisse de crédit municipal.** - Transmission et discussion du texte de la commission mixte paritaire (p. 1865).

M. Raymond Douyère, rapporteur de la commission mixte paritaire.

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

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 1866)

MM. Fabien Thiémé,
Jean Proriol.
M. le secrétaire d'Etat.

TEXTE DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE (p. 1867)

Adoption de l'ensemble du projet de loi, compte tenu du texte de la commission mixte paritaire.

2. **Ordre du jour** (p. 1868).

LuraTech

www.luratech.com

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. GEORGES HAGE,

vice-président

La séance est ouverte à onze heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

CAISSES DE CRÉDIT MUNICIPAL

Transmission et discussion du texte de la commission mixte paritaire

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 13 mai 1992

« Monsieur le président,

« Conformément aux dispositions de l'article 45, alinéa 3, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous demander de soumettre à l'Assemblée nationale, pour approbation, le texte proposé par la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux caisses de crédit municipal.

« Veuillez agréer, Monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

En conséquence, l'ordre du jour appelle la discussion du texte de la commission mixte paritaire (n° 2691).

La parole est à M. Raymond Douyère, rapporteur de la commission mixte paritaire.

M. Raymond Douyère, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat aux collectivités locales, mes chers collègues, la commission mixte paritaire est parvenue à un accord sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux caisses de crédit municipal.

A l'article 1^{er} et à l'article 2, elle a entériné un certain nombre de dispositions introduites par le Sénat, pour améliorer la lisibilité du texte grâce à l'inscription dans la loi de l'essentiel des dispositions relatives au contrôle exercé sur l'activité des caisses - le Gouvernement avait primitivement prévu de faire figurer ces dispositions dans le décret.

A l'article 1^{er}, le Sénat avait demandé, et la commission mixte paritaire l'a suivi, que l'activité des caisses de crédit municipal ne soit pas limitée aux seuls prêts sur gage. Il fallait qu'elles puissent également réaliser des opérations connexes avec les établissements de crédit. Le Sénat avait expressément exclu l'octroi de crédit aux sociétés d'économie mixte. Tirant les conséquences des débats en première lecture à l'Assemblée, il avait ajouté l'octroi de crédits aux associations loi de 1901 « dont l'objet présente un intérêt social ou culturel » et non plus « social et local ». Sur ce point également, la commission a suivi le Sénat. La notion du territoire

d'exercice des caisses de crédit municipal a été par ailleurs précisée par le CMP qui a indiqué que l'activité s'exercerait dans la zone « d'activité habituelle » de la caisse.

C'est à l'article 2, qui concerne entre autres le contrôle des caisses et la responsabilité des communes, que le Sénat a le plus innové. Il a récrit l'article et la commission mixte paritaire l'a suivi. Le rôle et la composition du conseil d'administration, rebaptisé par le Sénat « conseil d'orientation et de surveillance », ont été précisés en faisant figurer, dans la loi, des dispositions originellement prévues dans le projet de décret d'application. La responsabilité des communes sièges a été ainsi clarifiée et les dispositions relatives à l'information du conseil municipal complétées.

A l'article 3, la CMP a proposé l'adoption sans modification du texte voté par le Sénat.

A l'article 4, elle est revenue au texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, en le complétant par une disposition destinée à éviter que les communes, faute d'emploi vacant, ne soient contraintes de créer un emploi pour assurer le reclassement des directeurs aux fonctions desquels le maire aurait mis fin.

Enfin, la CMP propose d'adopter l'article 5 tel qu'il a été introduit le Sénat.

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, le consensus entre le Sénat et l'Assemblée nationale a permis de parvenir à un texte précisant mieux la philosophie qui a présidé à l'établissement de ce texte. Celui-ci clarifie les activités des caisses de crédit municipal, tout en redéfinissant le rôle et les responsabilités des maires et des conseils municipaux.

En conclusion, je propose à l'Assemblée nationale d'adopter le texte de la commission mixte paritaire.

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, ce projet de loi relatif aux caisses de crédit municipal revient en dernière lecture devant votre assemblée, après son adoption par le Sénat, le 20 mai dernier, et la réussite de la commission mixte paritaire - ce dont le Gouvernement se réjouit.

Vous me permettrez, d'abord, de me féliciter de la volonté, très largement partagée, d'amélioration de ce texte. Les nombreux amendements adoptés, aussi bien à l'Assemblée qu'au Sénat, avec, dans la plupart des cas, l'avis favorable du Gouvernement en témoignent.

Cette volonté a présidé aux débats et aux discussions qui se sont déroulées dans les deux assemblées : elle permet d'aboutir aujourd'hui à un texte qui donne une nouvelle dimension à cette institution originale que constituent les crédits municipaux.

Vous me permettrez de souligner ensuite que la concertation, réclamée par beaucoup d'élus, députés et sénateurs notamment, s'est poursuivie entre les lectures successives.

J'avais indiqué devant le Sénat, le 5 mai dernier, que nous prenions, Michel Sapin, ministre de l'économie et des finances, et moi-même, un engagement : celui de faciliter le dialogue entre les différents partenaires afin que, cas par cas, une solution positive aux problèmes de financement de certaines caisses soit trouvée. Cet engagement, je l'ai réitéré devant le Sénat, en présence de M. Michel Sapin.

Un programme de réunions a été établi pour les villes concernées ; il est en cours d'exécution. Certains élus, présidents de caisse peuvent d'ailleurs en témoigner. Plusieurs réunions ont déjà eu lieu et d'autres sont prévues. Il s'agit d'apporter une réponse globale, après l'examen de l'ensemble des situations particulières, à la question du refinancement qui nous a été posée.

A ce propos, je tiens à indiquer que ces réunions ont lieu, ont eu lieu et auront lieu sous l'égide de la direction du Trésor et de la direction générale des collectivités locales avec le concours de représentants des pools bancaires concernés ou susceptibles de l'être.

Les engagements pris sont donc tenus ou le seront.

Lorsque ce projet aura été adopté, si l'Assemblée nationale en décide ainsi lors de cette dernière lecture, les communes auront, et c'est l'essentiel, la possibilité de choisir, en pleine et entière responsabilité, le devenir de leur caisse de crédit. Ce choix opéré, la loi leur donnera la possibilité de le mettre en œuvre, quel qu'il soit.

Ce texte est en parfaite cohérence avec la construction législative de la décentralisation. Il est une étape logique de la modernisation des caisses de crédit municipal et je remercie l'Assemblée nationale pour les nombreuses améliorations qu'elle y a apportées.

M. Raymond Douyère, rapporteur. Très bien !

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Fabien Thiémé.

M. Fabien Thiémé. Monsieur le secrétaire d'Etat, le groupe communiste s'inquiétait, déjà, lors de la discussion en première lecture, des conséquences et de la logique de ce projet de loi relatif aux caisses de crédit municipal. Or les modifications apportées par le Sénat ne sont pas de nature à nous rassurer !

Devant nos inquiétudes face à une implication directe plus grande des municipalités dans la gestion des caisses de crédit municipal, M. le secrétaire d'Etat nous a répondu « qu'il reviendrait aux municipalités de faire leur choix en fonction des considérations qui leur sont propres » et qu'il ne s'agissait pas « d'imposer un modèle uniforme ».

Le choix sera, en fait, entre l'abandon total de la caisse dont le fonds de commerce et les actifs devront alors être cédés, et sa prise en charge totale. Cela est tellement vrai que le maire de Marseille vient d'annoncer son intention de céder son crédit municipal en déclarant qu'il n'était pas un banquier et qu'il n'entraînait pas dans la mission d'une municipalité de gérer une banque. Le maire de Lyon envisage également de se décharger d'une telle responsabilité.

Lors de la première lecture de ce projet de loi, mon ami René Carpentier avait exprimé les craintes du groupe communiste sur le recul historique que constituerait pour les crédits municipaux le retour à un simple rôle de prêteur sur gages. Il n'aura fallu attendre que quelques jours pour que les faits nous le prouvent. En effet, le maire de Marseille proposera, lors de la prochaine réunion de son conseil municipal, le détachement de la partie bancaire de l'établissement, tandis que la mairie conservera le secteur des prêts sur gages. Le rôle original de « caisse de crédits à but non lucratif » est bel et bien enterré.

La nomination du directeur de la caisse par le maire est une arme à double tranchant. En effet, l'élargissement des responsabilités du maire ne peut que s'accompagner d'un accroissement de l'engagement des finances municipales. Le maire sera certainement soumis à de fortes pressions de la part de la communauté bancaire et financière pour accélérer la bancarisation de sa caisse.

Il fallait renforcer la solidarité du réseau des caisses afin de maintenir le rôle social que remplissait ces caisses au lieu de le démanteler.

Le problème de fonds des caisses de crédit municipal reste aujourd'hui entier. Face aux difficultés que rencontrent tant les collectivités locales que les salariés les plus modestes, ce projet de loi ne donne pas les moyens nécessaires aux caisses de crédit municipal, d'assurer leurs missions.

Quant à l'article supplémentaire concernant le statut du personnel des administrations parisiennes, il est d'une nature quelque peu différente de celle de l'ensemble du projet de loi, et nous l'approuvons. Il permet, en effet, de régler la situation des personnels parisiens.

Il appartient maintenant à la mairie de Paris de « remettre en marche » immédiatement la vie administrative des agents et au Gouvernement de préparer le plus rapidement possible le nouveau décret en concertation avec tous les partenaires concernés, afin que les personnels parisiens bénéficient d'un fondement statutaire précis et correspondant aux exigences actuelles.

Néanmoins, ce nouvel article ne peut changer notre attitude globale à l'égard de ce projet de loi contre lequel le groupe communiste votera.

M. René Carpentier. Très bien !

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

M. Jean Proriol. Monsieur le secrétaire d'Etat, je vous prie d'excuser mon collègue André Rossinot, qui, pour n'avoir pu se libérer ce matin, ne peut intervenir, alors qu'il aurait souhaité prendre part à cette discussion. Il était d'ailleurs déjà très largement intervenu lors de la première lecture.

Depuis cette première lecture par notre assemblée, plusieurs améliorations ont été apportées au texte initial. Ainsi la commission mixte paritaire a réussi à formaliser plusieurs points d'accord, même si quelques divergences demeurent entre les deux assemblées. Je n'en veux pour exemple que la nouvelle forme de garantie à donner aux emprunts obligataires qui n'est pas tout à fait réglée.

Le Gouvernement a également pris des engagements importants entre les deux lectures, notamment concernant le statut des directeurs. On ne peut que s'en féliciter. Néanmoins, il conviendra de prendre en considération l'avenir de l'ensemble du personnel des caisses de crédit municipal.

Enfin, malgré votre soutien et vos efforts personnels, monsieur le secrétaire d'Etat, le problème du refinancement global des caisses de crédit municipal n'est toujours pas réglé. Le groupe UDF, très attentif à ce problème particulier, ne souhaite cependant pas entraver l'adoption de ce texte. Aussi s'abstiendra-t-il dans le vote final.

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

M. le secrétaire d'Etat aux collectivités locales. Je répondrai très succinctement à ces deux interventions.

Monsieur Thiémé, si ce projet de loi a été déposé, c'est pour tenir compte d'un constat établi par le réseau des caisses de crédit municipal. Il était devenu, en effet, très difficile de mettre en œuvre la solidarité financière qui avait présidé à la constitution de ce réseau. De toute manière, les communes sièges étaient responsables, *in fine*. Il était donc plus logique de bien clarifier les choses, conformément à l'esprit de la décentralisation. Les nouvelles dispositions donneront ainsi davantage de pouvoir aux maires et aux conseillers municipaux quant à l'avenir des caisses de crédit municipal.

Ensuite, je tiens à préciser à M. Proriol, qui, si j'ai bien compris, s'est aussi exprimé pour M. Rossinot, qu'un pool de banquiers représentant la quasi-totalité des établissements de la place de Paris a été mis en place pour mettre en œuvre, si nécessaire, l'opération de refinancement d'une partie du réseau.

Je m'étais engagé, lors d'une séance de travail tenue le 28 avril dernier avec les représentants des présidents des caisses, à poursuivre cette initiative pendant le débat parlementaire, puis au-delà, une fois la loi votée, afin d'aider les caisses - dont la responsabilité financière sera désormais assurée par les municipalités - à se refinancer dans les meilleures conditions possible. Nous avons ainsi posé le principe de négociations bilatérales entre les banques et les municipalités sous l'égide de la direction du Trésor et de la direction générale des collectivités locales.

Je puis vous indiquer, puisque vous sembliez avoir quelque doute à ce sujet, que trois réunions ont d'ores et déjà été organisées, concernant Lille, Avignon et Reims. Plusieurs autres réunions sont prévues avant la fin du mois. L'une d'elles aura lieu le 12 juin pour la caisse du Havre et deux autres concerneront Bordeaux, le 11 juin, et Nîmes, le 1^{er} juillet.

Pour d'autres caisses, telle celle de Nancy, dont je comprends qu'elle préoccupe M. Rossinot, des négociations avec le pool bancaire sont en passe d'aboutir - et M. Rossinot en est sans doute informé.

Monsieur Proriot, vous pouvez le constater, je vous donne une réponse concrète, avec des dates précises. J'aurai moi-même l'occasion de m'exprimer à Lille, devant le congrès des caisses de crédit municipal. Soyez donc assuré que les services de M. Sapin ainsi que les miens sont tout à fait disposés à faire aboutir ces négociations au mieux des intérêts de chaque caisse et cela dans des délais raisonnables.

J'ajoute que le vote positif de ce projet de loi, un vote que j'espère, est naturellement la condition pour que ces négociations arrivent à leur terme. Il est en effet évident que les établissements bancaires souhaitent avoir l'assurance de bases législatives claires et précises, définissant l'exercice des responsabilités dans le nouveau dispositif, avant d'achever les procédures de négociation engagées.

M. le président. La discussion générale est close.

Je donne lecture du texte de la commission mixte paritaire :

« Art. 1^{er}. - L'article 1^{er} du décret n° 55-622 du 20 mai 1955 portant statut des caisses de crédit municipal est ainsi rédigé :

« Art. 1^{er}. - Les caisses de crédit municipal sont des établissements publics communaux de crédit et d'aide sociale. Elles ont notamment pour mission de combattre l'usure par l'octroi de prêts sur gages corporels dont elles ont le monopole. Elles peuvent réaliser toutes opérations avec les établissements régis par la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, recevoir des fonds des personnes physiques et des personnes morales, mettre à la disposition de ces personnes des moyens de paiement et réaliser avec elles des opérations connexes au sens de l'article 5 de la même loi.

« Elles exercent leur activité après avoir obtenu l'agrément du comité des établissements de crédit. Cet agrément peut prévoir, en fonction des capacités techniques et financières de la caisse, que celle-ci est, en outre, habilitée à exercer les activités suivantes ou l'une d'entre elles :

« 1° l'octroi de crédits aux personnes physiques ;

« 2° l'octroi de crédits aux établissements publics locaux et aux associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association dont l'activité s'exerce dans la zone d'activité habituelle de la caisse et dont l'objet présente un intérêt social ou culturel.

« Elles peuvent, seules ou conjointement avec d'autres caisses, détenir des parts sociales ou participer au capital de sociétés ainsi que créer des associations concourant respectivement au développement des activités qu'elles sont habilitées à exercer.

« Les caisses de crédit municipal peuvent librement céder les biens, droits et obligations correspondant aux activités autres que le prêt sur gages.

« Elles peuvent aussi apporter ces biens, droits et obligations à des sociétés anonymes régies par la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, créées à cet effet, dont l'objet est limité aux activités, autres que le prêt sur gages, que peuvent effectuer les caisses de crédit municipal. Elles participent au capital de ces sociétés à concurrence de leurs apports. Lesdites sociétés sont agréées par le comité des établissements de crédit dans les mêmes conditions et limites que celles qui sont prévues aux quatre premiers alinéas.

« Les participations détenues par les caisses de crédit municipal sont cessibles. »

« Art. 2. - Le second alinéa de l'article 2 du décret n° 55-622 du 20 mai 1955 précité est remplacé par dix alinéas ainsi rédigés :

« Les caisses sont administrées par un directeur, sous le contrôle d'un conseil d'orientation et de surveillance.

« 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.

« Le conseil d'orientation et de surveillance est composé du maire de la commune siège de l'établissement, président de droit, et, en nombre égal, de membres élus en son sein par le conseil municipal de la commune siège de l'établissement

et de membres nommés par le maire de la commune siège de l'établissement en raison de leurs compétences dans le domaine financier ou dans le domaine bancaire.

« Le conseil d'orientation et de surveillance définit les orientations générales ainsi que les règles d'organisation de la caisse de crédit municipal et exerce le contrôle permanent de la gestion de l'établissement par le directeur.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les autres domaines de compétence du conseil d'orientation et de surveillance ainsi que les catégories d'opérations autres que les actes de gestion courante dont la conclusion est subordonnée à son autorisation préalable.

« Le conseil d'orientation et de surveillance veille au respect des réglementations générales de la profession bancaire et des dispositions législatives et réglementaires applicables aux caisses de crédit municipal. A cette fin, il opère les vérifications et les contrôles qu'il juge opportuns et se fait communiquer les documents qu'il estime utiles à l'accomplissement de sa mission.

« La commune où la caisse a son siège est considérée comme l'actionnaire ou le sociétaire unique de l'établissement pour l'application des dispositions du premier alinéa de l'article 52 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 précitée.

« Le budget annuel de la caisse de crédit municipal ainsi que les budgets supplémentaires et le compte financier, après leur adoption par le conseil d'orientation et de surveillance, sont transmis pour information au conseil municipal de la commune siège de la caisse.

« Un rapport annuel relatif à l'activité et à la situation financière de la caisse de crédit municipal est présenté par le maire devant le conseil municipal au cours de la séance qui précède celle où doit être adopté le budget primitif de la commune.

« Tout projet tendant à modifier le champ de l'activité bancaire de la caisse de crédit municipal ainsi que les actes de disposition sur son patrimoine dont la liste est fixée par décret en fonction de critères de seuil ou d'importance font l'objet d'une information préalable au conseil municipal par le maire qui en précise les motifs. »

« Art. 3. - I. - Est abrogé l'article 38 de la loi n° 54-268 du 11 juin 1954 portant ouverture et annulation de crédits sur les exercices 1951 et 1952 (collectif de régularisation).

« II. - Au premier alinéa de l'article 2 du décret n° 55-622 du 20 mai 1955 précité, les mots : "Elles exercent leur activité après avoir obtenu l'agrément du comité des établissements de crédit." sont supprimés.

« III. - A l'article 3 du même décret, les mots : "et, en outre, en ce qui concerne la caisse de crédit municipal de Paris, sur rapport du ministre de l'intérieur" sont supprimés.

« IV. - A l'article 4 du même décret, les mots : "au développement de leur action charitable" sont remplacés par les mots : "à la dotation des caisses". »

« V. - L'article 96 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 relative à l'activité et au contrôle des établissements de crédit est abrogé.

« Il sera procédé, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, à la liquidation de l'établissement public créé en application de l'article 96 de la loi n° 84-46 du 24 janvier 1984 précitée, dénommé "Union centrale des caisses de crédit".

« L'éventuel reliquat de liquidation de l'établissement est transféré aux caisses de crédit municipal en proportion du montant des cotisations versées à l'Union centrale par chacune des caisses de crédit municipal depuis la création de cette union. »

« Art. 4. - I. - Au premier alinéa de l'article 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les mots : "des directeurs et" sont supprimés.

« II. - Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles les directeurs relevant du statut du personnel des caisses de crédit municipal fixé par le décret n° 81-389 du 24 avril 1981 sont intégrés, à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente loi, dans des cadres d'emplois existants de la fonction publique territoriale.

« Les directeurs de caisse qui sont en fonction à la date d'entrée en vigueur de la présente loi continuent d'exercer leur fonction, sans préjudice des dispositions de l'article 2 du décret n° 55-622 du 20 mai 1955 précité.

« S'ils sont remplacés par le maire, les directeurs intégrés dans la fonction publique territoriale sont reclassés par la collectivité où la caisse a son siège dans un emploi vacant correspondant à leur grade, dans les conditions de l'article 97 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée ; si ces directeurs relèvent de la fonction publique de l'Etat, il est mis fin à leur détachement. »

« Art. 5. - Sont validés, en tant que leur régularité serait mise en cause sur le fondement de l'illégalité du décret n° 88-435 du 25 avril 1988 portant dispositions statutaires relatives aux personnels des administrations parisiennes :

« - l'ensemble des décisions individuelles relatives aux personnels des administrations parisiennes ainsi que les dispositions statutaires adoptées par délibération sur la base desquelles elles ont été prises ;

« - les élections aux commissions administratives paritaires de la commune et du département de Paris ainsi que de leurs établissements publics ;

« - les concours de recrutement et les concours et examens professionnels ouverts avant le 30 mars 1992 par la commune et le département de Paris ainsi que par leurs établissements publics. »

Personne ne demande la parole ?...

Sur l'ensemble du projet de loi, je ne suis saisi d'aucune demande de scrutin public ?...

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi, compte tenu du texte de la commission mixte paritaire.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

2

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Questions au Gouvernement ;

Discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 2699 relatif au plan d'épargne en actions (rapport n° 2751 de M. Alairi Richard, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures cinq.)

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

JEAN PINCHOT

LuraTech

www.luratech.com