



Paris, le 14 avril 2016

LE PRESIDENT

5, place des vins de France
75573 PARIS CEDEX 12
TELEPHONE : 01 53 44 22 80
E-mail : michel.prada@finances.gouv.fr

Monsieur Bruno PARENT
Directeur général des finances publiques
Bâtiment Colbert
Télédoc 341
139, rue de Bercy
75572 Paris cedex 12

Objet : réponse à la saisine de la Direction générale des finances publiques concernant le référentiel comptable des Caisses de Crédit municipal

Monsieur le Directeur général,

Suite au courrier de saisine de Mme Nathalie BIQUARD du 15 avril 2015 concernant le référentiel comptable des Caisses de Crédit municipal, le Conseil de normalisation des comptes publics a engagé des travaux sur celui qu'il convient d'adopter pour ces établissements au statut hybride. En effet, ceux-ci sont tenus de respecter à la fois les dispositions de la comptabilité publique du fait de leur statut d'établissement public local, et les dispositions comptables et prudentielles applicables aux établissements de crédit, en raison de leur statut d'établissement de crédit.

Les conclusions du Conseil de normalisation des comptes publics concernant le référentiel comptable des Caisses de Crédit municipal, question objet de la saisine, sont exposées dans la note de synthèse annexée au présent courrier.

Il ressort que la situation actuelle est insatisfaisante et que des évolutions s'avèrent nécessaires. Le Conseil de normalisation des comptes publics recommande que les Caisses de Crédit municipal établissent leurs états financiers, soumis par ailleurs à l'opinion d'un certificateur, sur la base des principes comptables applicables aux établissements de crédit. Il propose par conséquent que ces établissements soient dispensés d'établir un second jeu de comptes sur les fondements des règles de la comptabilité publique.

Les dispositions comptables applicables aux banques permettent en effet de déterminer le niveau et la nature des fonds propres, clé de voûte des ratios prudentiels, le montant des placements avec un niveau de dépréciation adapté au risque avéré, le niveau de marge sur l'activité d'intermédiation bancaire, le produit net bancaire et le coût du risque de crédit. Les éléments issus de ce référentiel comptable alimentent les données prudentielles, à partir desquelles s'effectue la surveillance dans le cadre national et européen. Les risques auxquels sont soumis les établissements financiers font donc l'objet d'une surveillance rapprochée et organisée par les différents régulateurs bancaires.

Les règles de la comptabilité publique se caractérisent, de leur côté, par une très forte dépendance des aspects budgétaires et comptables. Les contraintes budgétaires ne permettent pas, dans certains cas, de traduire correctement dans les comptes des Caisses les risques identifiés, et peuvent avoir pour conséquence de ne pas estimer et comptabiliser les dépréciations d'actifs qui s'imposent à défaut de crédit budgétaire, les ratios prudentiels pouvant dès lors s'en trouver affectés. Mener une activité financière implique que doit être effectuée une évaluation constante des risques qui revêtent par nature un caractère volatile, fonction des évolutions du marché. Enfin, la présentation des comptes issus des règles de la comptabilité publique en « section de fonctionnement » et en « section d'investissement », si elle est adaptée à des collectivités locales qui gèrent des dépenses courantes et des investissements mobiliers et immobiliers, ne permet pas de traduire de façon appropriée le cœur de métier de l'activité bancaire.

L'abandon des dispositions de la comptabilité publique soulève la question de celui des règles budgétaires (principe d'équilibre et caractère limitatif des crédits). Bien que ne relevant pas du périmètre de compétence du CNOCP, des réflexions ont été amorcées sur cet aspect ; vous trouverez dans la note annexée des pistes permettant aux ministères concernés d'analyser d'éventuels axes d'évolution du cadre budgétaire.

Les sujets de convention comptable sur lesquels vous avez sollicité l'avis du CNOCP ne sont qu'une illustration des difficultés rencontrées par les Caisses de Crédit municipal. Aussi l'analyse de la situation globale de ces établissements, qui revêt un certain caractère d'urgence dès lors qu'une évolution du dispositif comptable est envisagée, devrait-elle désormais être menée par les directions concernées des ministères économiques et financiers et du ministère de l'intérieur, des évolutions législatives s'avérant nécessaires.

Restant à votre disposition pour toute information complémentaire, je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'expression de ma considération distinguée.

Michel PRADA

Annexe :

- Note sur le référentiel comptable des Caisses de Crédit municipal

Copies :

- M. Bruno BEZARD, Directeur général du Trésor

- M. Bruno DELSOL, Directeur général des collectivités locales

- M. Denis MORIN, Directeur du budget

- Mme Nathalie BIQUARD, chef de service des collectivités locales à la DGFIP

ANNEXE

NOTE SUR LE REFERENTIEL COMPTABLE DES CAISSES DE CREDIT MUNICIPAL

1. Présentation des Caisses de Crédit municipal

Les Caisses de Crédit municipal, qui relèvent du ministère chargé de l'économie et des finances et du ministère chargé des collectivités territoriales, sont des établissements publics communaux de crédit et d'aide sociale.

Elles sont agréées en tant qu'établissement de crédit et soumises de ce fait à la réglementation bancaire générale. Elles distribuent ainsi une large gamme de prestations de nature bancaire (tenue de comptes, crédit, microcrédit, placements, conservation d'actifs matériels...). Elles ont en outre le monopole de la distribution de prêts sur gage à taux modérés. La Caisse de Crédit municipal de Paris, qui constitue avec la Caisse de Lyon le plus important de ces établissements, procède également à des émissions de titres (par exemple, l'émission en juin 2015 de Certificats de dépôts et Bons à moyen terme négociables), dans le but de refinancer son activité de prêts sur gage.

« Les actionnaires » des Caisses de Crédit municipal sont les communes de rattachement comme pour tout établissement public local. Les Caisses de Crédit municipal sont chacune administrées par un directeur général nommé par le Maire de la commune concernée.

Ils fonctionnent sous l'autorité d'un Conseil d'orientation et de surveillance (COS). Le Conseil, constitué d'élus municipaux et de personnalités qualifiées, a pour mission, outre le vote du budget, d'assister le directeur général sur toutes les problématiques significatives de l'établissement.

2. Contexte général de la saisine

Le 13 décembre 2013, la Directrice générale du Crédit municipal de Paris a adressé un courrier au Directeur général des finances publiques¹, pointant les difficultés auxquelles est confronté l'Etablissement, en raison du double référentiel comptable auquel il est assujéti :

- Référentiel de comptabilité publique, lié au statut d'établissement public local : le Crédit municipal de Paris applique le Plan comptable des Caisses de Crédit municipal (PCCCM) défini par la DGFIP en 1980, et se conforme aux règles de la comptabilité budgétaire.
- Référentiel de comptabilité « bancaire » : le Crédit municipal de Paris est soumis au code monétaire et financier (article L.514-1 et suivants). Il applique les principes et méthodes comptables applicables aux banques et utilise le Plan comptable des établissements de crédit².

Le Directeur général des finances publiques a indiqué dans les éléments de réponse au courrier du Crédit municipal de Paris souscrire « *à la nécessité de simplifier les référentiels comptables des*

¹ Avec copie au Président du CNoCP.

² Le plan comptable des établissements de crédit (PCEC) est la nomenclature pour les banques. Néanmoins ce plan comptable n'a jamais été d'application obligatoire.

Caisses de Crédit municipal dans la perspective d'une application privilégiée des règles comptables bancaires ». Il souhaite toutefois, qu'en raison de l'assujettissement des Caisses aux règles du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'analyse préalable de deux principes soit effectuée : celle du principe du vote et de l'exécution du budget par chapitre ou article (article L.2312-2 al.1) et celle du principe d'équilibre réel (article L.1612-4).

Le CNoCP intervient dans ce contexte pour relancer l'analyse sur ce sujet.

3. Avancée des travaux

Faisant suite à la saisine de la DGFIP, un groupe de travail a été constitué. Il regroupe des représentants des Caisses de Crédit municipal de Paris, Lyon et Roubaix, de la Direction générale des finances publiques, de la Direction générale des collectivités locales, de la Direction du budget, de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et des commissaires aux comptes (cabinet KPMG) ainsi que, lors de la dernière réunion, de la Direction générale du Trésor.

Le groupe s'est réuni à quatre reprises depuis le mois de septembre 2015. La première réunion a consisté à analyser la saisine relative à la Caisse de Crédit municipal de Paris et son contexte. Les représentants des Crédits municipaux ont présenté le double référentiel comptable applicable aux Caisses, le premier issu de la comptabilité publique, le second lié au statut d'établissement bancaire, ainsi que l'organisation retenue pour la mise en œuvre de ces référentiels. Le cadre prudentiel a également été décrit.

Lors de la seconde réunion, le groupe s'est attaché à analyser les modalités d'application du Plan comptable 1980 (PCCCM et sa mise à jour 1994), les contraintes qui s'imposent aux Caisses de Crédit municipal ainsi que les principales difficultés découlant des spécificités publiques. Des premières réflexions ont été menées, sur la base d'une présentation de la DGFIP sur le cadre budgétaire du secteur public local rénové, pour identifier dans quelle mesure des éléments de flexibilité qui figurent actuellement dans les instructions M.14³ ou M.57⁴ pourraient être introduits.

La troisième réunion a porté sur l'identification du dispositif comptable le mieux adapté pour les Caisses. Les membres du groupe considèrent unanimement que seuls les principes comptables bancaires permettent de rendre compte de l'activité des Caisses de Crédit municipal. L'évolution vers l'adoption des seuls principes comptables applicables aux banques, sous réserve de l'examen détaillé des écarts par rapport aux règles de comptabilité publique, s'inscrit dans les objectifs de simplification mentionnés dans la saisine. Les discussions ont également largement évoqué les conséquences en matière budgétaire du dispositif comptable envisagé.

La quatrième réunion a consisté à finaliser les propositions du groupe, sur la forme et sur le fond. Il a été également souligné qu'un certain nombre de difficultés résultaient notamment de l'ambiguïté liée à la nature juridique des caisses de crédit municipal. En effet, les Caisses de Crédit municipal sont à la fois des établissements publics qui exercent une activité de service public et des banques.

³ Instruction budgétaire et comptable M.14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

⁴ Instruction budgétaire et comptable M.57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs.

4. Rappel du cadre comptable applicable aux Caisses de Crédit municipal

En raison de leur statut d'établissements publics locaux, les Crédits municipaux tiennent et présentent leurs comptes conformément aux règles de la comptabilité publique, dans le respect d'un plan comptable *ad hoc*, le Plan comptable des Caisses de Crédit municipal, défini dans une instruction du 25 août 1980.

Les comptes des Crédits municipaux sont établis par un comptable public (l'agent comptable). Le décret n°57-348 du 28 mars 1957 fixe le statut des agents comptables des Caisses de Crédit municipal. Un compte financier, produit aux normes de comptabilité publique est établi ; il est soumis au contrôle de la Chambre régionale des comptes.

L'instruction du 25 août 1980 n'intègre pas de dispositions de nature budgétaire. En l'absence de directives spécifiques, les Crédits municipaux respectent les principes généraux du CGCT qui prévoient que le budget est voté en équilibre réel (équilibre de la section de fonctionnement et de la section d'investissement, CGCT art. L.1612-4), et que les crédits sont votés par chapitre (art. L.2312-2). Des décisions modificatives sont votées en cours d'année, pour faire évoluer le budget initial en fonction des événements de l'exercice.

En 1984, la loi bancaire a inclus les Caisses de Crédit municipal dans le périmètre des établissements de crédit. Leurs missions et leurs règles d'administration font l'objet des articles L.514-1 et suivants du code monétaire et financier.

Deux décrets du 19 décembre 2008, codifiés sous les articles D.514-1 et suivants et R.514-23⁵ et suivants du code monétaire et financier, précisent les missions des Caisses, leur fonctionnement ainsi que celui de leur Conseil d'orientation et de surveillance (COS).

Soumis à l'ensemble des règles générales qui régissent les établissements de crédit, les Crédits municipaux exercent leur activité sur la base d'un agrément de la Banque centrale européenne.

⁵ Articles du code monétaire et financier :

- Article R.514-33 : Les caisses de crédit municipal doivent tenir une comptabilité conforme à un plan comptable établi par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre de l'intérieur.
- Article R.514-34 :
 - I.- La dotation de chaque caisse de crédit municipal comprend :
 - 1° Les biens meubles et immeubles dont elle est propriétaire ;
 - 2° Les bénéfices et bonis acquis dans les conditions prévues à l'article L. 514-4, à l'exception des sommes que le conseil d'orientation et de surveillance décide d'affecter à des organismes d'aide sociale ;
 - 3° Les subventions reçues.
 - II.- Les caisses de crédit municipal effectuent leurs opérations au moyen des fonds libres de leur dotation ainsi que des fonds qu'elles se procurent par voie d'emprunt ou qu'elles reçoivent en dépôt.
- Article R.514-35 :

Le budget des caisses de crédit municipal comprend une section d'exploitation et une section de dotation. Chaque section est elle-même divisée en chapitres et articles. La section d'exploitation présente, en recettes, les produits et revenus de l'établissement et, en dépenses, les charges de l'établissement, y compris les dotations annuelles aux comptes d'amortissement et de provisions. La section de dotation présente, en recettes et en dépenses, toutes les opérations qui intéressent la dotation de l'établissement.
- Article R.514-36 :

Le budget des caisses de crédit municipal est accompagné d'un état prévisionnel des opérations financières qui regroupent ces opérations, selon leur objet, sous trois paragraphes :

 - 1° Opérations sur prêts ;
 - 2° Moyens de financement ;
 - 3° Emploi des fonds disponibles.

Leur activité de prêts sur gages relève par ailleurs de dispositions légales et réglementaires spécifiques.

Les Crédits municipaux établissent également leurs comptes annuels dans le respect des normes comptables et de présentation applicables aux banques. Ces comptes sont soumis à la certification de commissaires aux comptes. Les Crédits municipaux sont placés sous le contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) auprès de qui ils produisent également le reporting prudentiel issu des règlements européens.

En termes de perspectives de régulation des établissements de crédit, le « paquet CRD 4 » va encore davantage responsabiliser la gouvernance des Crédits municipaux, qui est conduite à s'aligner sur celle des banques : des obligations renforcées sont prévues au titre du contrôle interne, des procédures de lutte anti-blanchiment, des règles de déontologie.

5. Difficultés rencontrées face aux évolutions du secteur

Le référentiel de comptabilité publique

Le Plan comptable des Caisses de Crédit municipal (PCCCM), qui a le statut d'instruction, constitue le référentiel « natif » des opérations. Il présente une structure plus proche du Plan comptable général que du Plan comptable des établissements de crédit. Datant de 1980, le PCCCM a fait l'objet d'une adaptation en 1994, pour tenir compte des évolutions introduites par les règlements n°91-01 et n°91-04 du Comité de la réglementation bancaire⁶. Par ailleurs, en fonction de leurs besoins particuliers et de l'évolution récente de l'activité bancaire, les différents Crédits municipaux ont pu introduire des modifications à leur propre plan de comptes, adapté du PCCCM, ce qui est une source d'hétérogénéité entre les Caisses.

Aucune disposition budgétaire ne figure dans l'instruction de 1980, contrairement au volet budgétaire des anciennes instructions « M9 » applicables aux établissements publics nationaux. L'instruction mentionne essentiellement que les opérations sont exécutées selon la méthode des droits constatés. Aucun élément n'est avancé en matière de construction ou d'exécution budgétaire, il n'est pas proposé de maquette budgétaire (budget primitif, budget supplémentaire, décisions modificatives, compte financier), ni de descriptif d'opérations.

En l'absence de dispositions budgétaires dans leur instruction, les Caisses de Crédit municipal sont conduites à travailler « par assimilation » en tant qu'établissement public local, c'est-à-dire à décliner les règles de l'instruction M.14, applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif, quand le plan de comptes des Caisses de Crédit municipal le rend possible.

Or la présentation actuelle du budget des Caisses en section de fonctionnement et section d'investissement ne fournit pas d'information pertinente sur le cœur de métier et en matière d'activité prévisionnelle annuelle. La lecture des budgets primitifs ne donne pas d'élément relatif au volume de crédits prévu, à la marge opérationnelle envisagée, aux possibilités et au coût de refinancement. Il est ainsi légitime de s'interroger sur l'intérêt d'une telle présentation.

⁶ Les règlements du Comité de la réglementation bancaire n°91-01 (relatif à l'établissement et à la publication des comptes individuels annuels des établissements de crédit et des maisons de titres) et n°91-04 (concernant l'organisation du système comptable et du dispositif de traitement de l'information des établissements de crédit et des maisons de titres) ont été abrogés depuis et remplacés par le règlement ANC n°2014-07 du 26 novembre 2014 relatif aux comptes des entreprises du secteur bancaire.

Cette situation est de surcroît porteuse de risques juridiques et est facteur d'insécurité pour les agents comptables des Caisses, notamment en matière de vote et d'exécution du budget, en particulier sur les sujets suivants :

- la définition des chapitres budgétaires,
- le financement des investissements (immobilisations corporelles et participations financières),
- l'évaluation des actifs et des passifs à la date de clôture (dette d'IS et autres redevances assises sur le volume de crédits de fin d'année), et la constitution des provisions,
- le traitement des excédents de fonctionnement.

Enfin, aucune disposition n'existe au titre de la consolidation des comptes des Caisses de Crédit municipal avec ceux de leurs filiales.

Le référentiel de comptabilité bancaire

Les Caisses de Crédit municipal sont soumises aux dispositions du règlement de l'Autorité des normes comptables n°2014-07⁷ qui regroupe dans un document unique, sans y apporter de modification particulière, la plupart des règlements qui régissaient les normes comptables des établissements de crédit. Ainsi, la présentation des comptes individuels, bilan, compte de résultat et notes annexes des établissements de crédit dans les maquettes figurant au titre 1, chapitre 2 du règlement ANC est rigoureusement identique à celle figurant dans l'ancien règlement n°2000-03 du Comité de la réglementation comptable du 4 juillet 2000 relatif aux documents de synthèse individuels, abrogé et repris par le référentiel ANC susvisé.

Leurs comptes annuels sont soumis à une obligation de certification par des commissaires aux comptes.

L'évolution de la réglementation bancaire, issue notamment de règlements européens, a également accru les obligations de reporting prudentiel auprès de l'ACPR. Les textes de l'UE prévoient que les éléments permettant d'établir les ratios prudentiels, par exemple les règles d'évaluation, sont issus de la comptabilité bancaire.

Les Caisses de Crédit municipal doivent notamment produire, à une fréquence infra-annuelle, un ensemble d'états comptables et de ratios (SURFI⁸, COREP⁹, et autres ratios). Les éléments prudentiels et statistiques adressés aux superviseurs sont élaborés à partir de données comptables et donc issus du référentiel de comptabilité bancaire. Ces reportings financiers sont produits au format XBRL¹⁰.

En complément, il convient de remarquer que les règles fiscales appliquées par les Caisses de Crédit municipal sont assises sur le référentiel comptable bancaire.

⁷ Règlement de l'Autorité des normes comptables n°2014-07 du 26 novembre 2014 relatif aux comptes des entreprises du secteur bancaire.

⁸ SURFI : Système unifié de rapports financiers.

⁹ COREP : COmmon REPorting Modalité de déclaration du ratio de solvabilité

¹⁰ XBRL : Extensible Business Reporting Language. Il s'agit d'un système de modélisation de données adopté par les différentes instances européennes de surveillance financière pour un reporting harmonisé.

6. Evolution du cadre comptable et budgétaire : représenter fidèlement l'activité économique et assurer la protection des déposants

Les Caisses de Crédit municipal sont des établissements de crédit. A ce titre, les ressources levées (marché interbancaire, clientèle) permettent de financer leurs activités (certaines monopolistiques, d'autres concurrentielles). Contrairement à la majorité des établissements publics, les Caisses ne sont pas financées par des ressources publiques (impôts et taxes affectées) et ont encore moins la capacité de lever l'impôt, capacité dont disposent les autres entités publiques locales. Dans ce contexte, le cadre comptable et le cadre budgétaire doivent représenter la réalité de l'activité des entités auxquelles ils s'appliquent dans une perspective de protection des déposants.

Une évolution de l'organisation actuelle est à rechercher vers un dispositif caractérisé par :

- la capacité à rendre compte de l'activité des Caisses ;
 - la production d'informations adaptées aux besoins des différents utilisateurs des états financiers : la direction de la Caisse et son organe de gouvernance, les régulateurs ACPR, AMF, la commune « actionnaire », la Cour des comptes, les prêteurs ;
 - la garantie de simplicité, de sécurité et l'homogénéité des évolutions en matière comptable/ prudentielle/ budgétaire ;
 - l'existence d'un cadre budgétaire moderne et efficace, qui ne compromette pas le bon déroulement de l'activité ;
 - le maintien d'une maîtrise des risques spécifiques au domaine bancaire comme public.
- Le cadre comptable

La norme comptable bancaire, « extérieure » au secteur public, permet de traduire correctement l'activité économique des Caisses. Elle est conçue pour présenter le niveau et la nature des fonds propres, clé de voûte des ratios prudentiels, le montant des placements avec une dépréciation adaptée au risque, le niveau de marge sur l'activité d'intermédiation bancaire, le produit net bancaire et le coût du risque de crédit. D'un point de vue de la qualité et de l'efficacité comptable, les principes comptables bancaires sont ainsi les plus aptes à traduire la réalité économique et juridique des activités des Caisses de Crédit municipal.

L'adoption des principes comptables bancaires conduirait à ne plus retenir certaines règles de la comptabilité générale du secteur public local. Celle-ci se caractérise en effet par une très forte dépendance de la comptabilité générale envers la comptabilité budgétaire. Cette dernière conditionne la comptabilisation des opérations en section de fonctionnement comme d'investissement à l'existence de ressources budgétaires. Or l'activité financière implique une évaluation constante des risques, qui revêtent un caractère volatile, fonction des évolutions du marché. L'identification d'un risque avéré et la nécessaire constitution de dépréciations ou de provisions ne peuvent dans ce contexte être conditionnés à l'existence de ressources budgétaires. Tout risque doit être traduit comptablement pour en estimer les conséquences prudentielles.

La comptabilisation et l'évaluation des titres illustrent ces difficultés. Lors de la comptabilisation initiale de titres enregistrés en immobilisations financières, il est nécessaire de prévoir les crédits budgétaires en section d'investissement. Des crédits budgétaires sont à prévoir en section de fonctionnement pour constituer une dépréciation à la date de clôture en cas de moins-value latente, si les titres sont comptabilisés en valeurs mobilières de placement.

- La protection des déposants

La mission de l'ACPR consiste notamment à veiller à la protection des déposants. Eu égard à leur statut d'établissements de crédit et d'aide sociale, les Crédits municipaux doivent, sans distinction de taille, se conformer à des exigences de solvabilité et à des règles relatives à la préservation de la liquidité, ainsi qu'à des dispositions en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux. Ils sont soumis aux dispositions de la régulation bancaire nationale et européenne. Les reportings prudentiels produits dans ce cadre sont établis sur la base des référentiels comptables bancaires.

Les ratios prudentiels, qui prennent la forme d'une surveillance bilancielle et d'une mesure des risques, permettent de vérifier que l'établissement est à tout moment en mesure de faire face à minima aux engagements de crédit contractés. Deux éléments fondamentaux sont, entre autres, vérifiés : la proportionnalité des fonds propres aux risques de l'activité (risques de liquidité, de solvabilité, de taux) et la liquidité des actifs.

- La norme budgétaire

Dans une Caisse de Crédit municipal, le budget a pour objet de traduire les décisions de la gouvernance assurée par le Conseil d'orientation et de surveillance (COS). Le COS définit les orientations stratégiques, déclinées en décisions opérationnelles dont l'exécution doit pouvoir être suivie tout au long de l'année. Le budget adopté par le COS est un document prévisionnel qui matérialise un ensemble d'hypothèses économiques, d'activité, de stratégie commerciale.

Dans ces conditions, et dans l'objectif d'assurer la qualité de la gouvernance assurée par le COS des établissements, il est nécessaire que le budget présente des indicateurs réellement représentatifs de l'activité. Pour que le COS délibère efficacement, le budget doit être structuré autour d'éléments pertinents pour l'activité d'établissement de crédit : le niveau de marge, le coefficient d'exploitation et le produit net bancaire (PNB) prévisionnels, les charges et le coût du risque associé, la capacité d'investissement de l'établissement, la soutenabilité de la trajectoire d'activité. Aussi, il semble logique de retenir pour la présentation du budget un format de comptes prévisionnels cohérent avec les états financiers prescrits par le règlement n° 2014-07 de l'ANC.

Dans le secteur local, les entités financent leur action chaque année par des dotations de l'Etat, des ressources fiscales et l'emprunt. Le budget doit être en équilibre réel, ce qui signifie que la section de fonctionnement, qui s'apparente à un compte de résultat prévisionnel, et la section d'investissement, qui s'apparente à la variation du haut de bilan, sont respectivement votées et exécutées en équilibre. Cette règle applicable aux entités du secteur public local qui ont des activités majoritairement non marchandes semble inadaptée aux activités financières des Caisses qui sont majoritairement marchandes, dans un contexte, par ailleurs, de marchés volatiles. A l'inverse d'une collectivité locale, le budget d'un Crédit municipal doit pouvoir bénéficier d'un certain niveau de flexibilité, permettant par exemple, de répondre en cours d'année à une hausse de l'activité (hausse de crédits, hausse du refinancement...), ainsi qu'aux variations des paramètres de marché.

L'adoption des principes comptables bancaires permet de traduire, au-delà des principes d'image fidèle et de sincérité des comptes, l'ensemble des risques inhérents à une activité financière. Ainsi, en cas de perturbations de marché ou d'incidents de crédit, en particulier à la fin de l'exercice, les Caisses de Crédit municipal doivent pouvoir comptabiliser des dépréciations ou constituer des provisions pour risques, sans conditionner ces opérations à la disponibilité de crédits budgétaires.

- L'adjonction d'une norme de comportement

Le code monétaire et financier fixe les droits et les responsabilités du COS des Caisses de Crédit municipal. Dans le contexte de la régulation bancaire, l'organe de gouvernance des Caisses assure ainsi la responsabilité de la mesure comme de la maîtrise des risques de l'établissement.

A partir du moment où le cadre comptable retient les principes comptables bancaires, le cadre budgétaire actuel (la règle de l'équilibre réel des sections de fonctionnement et d'investissement) n'est plus adapté.

Les Caisses de Crédit municipal bénéficiant de la garantie de la collectivité dont elles dépendent, il est nécessaire d'anticiper les difficultés d'une gestion qui n'est pas soumise à la contrainte du dépôt de bilan, ni à celle de la cessation de paiements.

Sur le modèle du cadre budgétaire des organismes publics relevant du décret du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique mais non soumis à la comptabilité budgétaire¹¹, l'adoption du référentiel bancaire en comptabilité générale et du référentiel budgétaire d'entreprise (prenant la forme d'un compte de résultat prévisionnel) pourrait ainsi être complétée de normes, à élaborer par les autorités compétentes¹². Le groupe de travail propose à ce stade des réflexions deux normes qui pourraient se substituer aux règles actuelles d'équilibre budgétaire et de vote du budget par chapitre limitatif, et qui se fonderaient sur les principes suivants :

1. la répartition du budget des opérations des Caisses en trois enveloppes: personnel (1), équipement et fonctionnement (2), activité d'intermédiation bancaire et autres opérations (3).

Le montant, voté par le COS, des deux premières enveloppes serait limitatif, le montant voté de la troisième enveloppe serait évaluatif.

2. En exécution, les dépenses des enveloppes dotées de crédits limitatifs ne pourraient pas être supérieures au montant du produit net bancaire diminué du coût du risque (à l'exclusion de toutes autres recettes publiques.).

¹¹ Cf. circulaire du Ministre du budget et des comptes publics du 20 août 2015 relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'Etat pour 2016.

¹² Compte tenu de sa compétence, le CNOCP ne se prononce pas sur ce dispositif qui serait sans incidence sur les autres caractéristiques publiques des Crédits municipaux conformément aux dispositions du Titre I du décret GBCP :

- comptable public : article 13 du décret ;
- principe de séparation ordonnateur/comptable : article 9 du décret ;
- responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public : article 17 du décret ;
- obligation de dépôt des fonds auprès du Trésor : article 47 du décret ;
- unicité de caisse : article 48 du décret.

7. Synthèse des propositions et perspectives

Pour les Caisses de Crédit municipal, le constat est établi que le référentiel comptable bancaire doit être retenu : lui seul permet de rendre compte de l'activité des Caisses. Le cadre budgétaire apparaît dès lors inadapté, et doit évoluer en cohérence avec le cadre comptable. Il doit être souligné que l'évolution du cadre budgétaire et comptable sur la base des constats du groupe de travail nécessitera une réforme de niveau législatif et réglementaire.

La mise en place d'un budget prenant la forme d'un budget assorti de crédits évaluatifs, complété de crédits limitatifs pour les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement et d'équipement (c'est-à-dire les dépenses qui ne relèvent pas de l'activité d'intermédiation bancaire, à proprement parler) et d'un compte de résultat prévisionnel pourrait être une piste d'évolution à analyser par les directions ministérielles concernées.