

CAISSE DE CRÉDIT
MUNICIPAL DE [X]
Procédure n° 2020-04

Blâme et sanction pécuniaire de
120 000 euros

Audience du 21 mai 2021
Décision rendue le 3 juin 2021

AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION COMMISSION DES SANCTIONS

Vu la lettre du 16 juin 2020 par laquelle le Président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ci-après l'« ACPR ») informe la Commission des sanctions (ci-après la « Commission ») de ce que le Collège de supervision de l'ACPR (ci-après le « Collège »), statuant en sous-collège « banque », a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de la Caisse de crédit municipal de la ville de [X] (ci-après la « CCMX »), enregistré sous le n° 2020-04 ;

Vu la notification des griefs du 16 juin 2020 ;

Vu les mémoires en défense des 9 octobre 2020 et 6 janvier 2021 par lesquels la CCMX (i) soutient que la notification des griefs est entachée d'une erreur de droit, les dispositions de l'article L. 612-40 du code monétaire et financier (CMF), seules visées par la poursuite, ne permettant pas de réprimer les manquements reprochés, (ii) reconnaît une partie des insuffisances qui lui sont reprochées (griefs 1, 4, 5, 6, 12 et 14) et en conteste d'autres, au moins en partie (griefs 2, 3, 7, 8, 9, 10, 11 et 13) ;

Vu le mémoire en réplique du 26 novembre 2020 par lequel le Collège, représenté par M. Christian Lajoie, estime que (i) il n'a pas commis d'erreur en mentionnant, dans la notification des griefs, que les faits reprochés pouvaient conduire à l'une des sanctions prévues par l'article L. 612-40 du CMF et (ii) tous les griefs sont fondés ;

Vu le rapport du 14 avril 2021 de M. Matias de Sainte Lorette, rapporteur, qui conclut que tous les griefs sont fondés, à l'exception des griefs 7 et 13, les griefs 8 et 12 l'étant dans un périmètre réduit ;

Vu les courriers du 14 avril 2021 convoquant à l'audience les parties ainsi que la direction générale du Trésor et les informant de la composition de la Commission ;

Vu le mémoire du 29 avril 2021, par lequel la CCMX, en réponse au rapport du rapporteur, admet le bien fondé de certains griefs et demande que certains griefs soient relativisés au regard tant de la situation financière de la CCMX que de l'ampleur des actions correctives menées depuis le contrôle sur place ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de contrôle signé le 31 octobre 2019 par M. A. chef de mission, et le procès-verbal de l'audition le 25 janvier 2021 du maire de la ville de [X] ;

Vu le code monétaire et financier (ci-après le « CMF »), notamment ses articles L. 511-60, L. 511-67, L. 514-2, L. 612-39, L. 612-40, D. 514-2, D. 514-9 ;

Vu l'arrêté du 3 novembre 2014 relatif au contrôle interne des entreprises du secteur de la banque, des services de paiement et des services d'investissement soumises au contrôle de l'Autorité de contrôle

prudentiel et de résolution (ci-après l'« arrêté du 3 novembre 2014 »), notamment ses articles 11, 13, 17, 25, 35, 38, 106, 107, 108, 111, 112, 221 et 254 ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de M. Alain Ménéménis, Président, ainsi que de M^{me} Claudie Boiteau, MM. Philippe Braghini et Philippe Laigre ;

Après avoir entendu, lors de sa séance publique du 21 mai 2021 :

- M. de Sainte Lorette, rapporteur, assisté de M. Fabien Patris, son adjoint ;
- Le représentant du directeur général du Trésor, qui a déclaré ne pas avoir d'observations à formuler ;
- M. Lajoie, représentant du Collège, assisté du directeur des affaires juridiques et d'un juriste au sein de cette direction ; M. Lajoie a proposé à la Commission de prononcer un blâme et une sanction pécuniaire qui ne soit pas inférieure à deux cent mille euros par une décision publiée sous une forme nominative pendant trois ans ;
- La CCMX, représentée par la première adjointe au maire de la ville de [X] et vice-présidente du comité d'orientation et de surveillance (ci-après le « COS ») et du directeur de cette Caisse, dont les avocats sont M^{es} David Masson et Sonia Oudjhani (cabinet Racine) ;

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Ménéménis, Président, M^{me} Boiteau, MM. Braghini et Laigre ainsi que de M. Jean-Manuel Clemmer, chef du service de la Commission des sanctions faisant fonction de secrétaire de séance ;

1. Au moment de la mission de contrôle, la CCMX, établissement public communal de crédit et d'aide sociale, était dotée d'un réseau de douze agences par l'intermédiaire desquelles elle exerçait principalement une activité de prêts personnels non affectés (115,7 millions d'euros d'encours fin 2019) et une activité traditionnelle de prêts sur gage, d'un montant moyen de 600 euros (23 millions d'euros d'encours), ces deux produits contribuant à environ 80 % de son produit net bancaire. Les prêts personnels, de montants compris entre 3 000 et 75 000 euros, étaient principalement consentis à une clientèle de fonctionnaires et de retraités résidant en France métropolitaine ou dans les territoires d'outremer, en grande partie par l'intermédiaire d'apporteurs d'affaires.

Elle avait commercialisé à partir de 2017 des prêts sur gage à haute valeur ajoutée (ci-après « PSG-HV »), garantis par un gage d'une valeur supérieure à 100 000 euros, et des prêts patrimoniaux (ci-après « PPX »), d'un montant supérieur à 75 000 euros, adossés à une garantie hypothécaire de premier rang ou à une sûreté réelle, pour des encours, fin 2019, d'un peu plus de 15 et de plus de 3 millions d'euros, respectivement.

La CCMX exerçait en outre une activité de distribution de microcrédits (466 000 euros d'encours fin 2019) et de prêts conventionnés et bonifiés, une activité de placements et, enfin, une activité de gestion de comptes à vue et de moyens de paiement associés issue de la reprise partielle, en 2013, des activités de la Caisse de crédit municipal de la ville de [Y]. Elle disposait ainsi, fin 2019, d'un peu plus de 150 millions d'euros de ressources (dépôts à vue et à terme, livrets et bons de caisse).

Par convention, 40 % du résultat net de la CCMX est affecté au centre communal d'action sociale de la ville de [X], le reste étant principalement affecté au report à nouveau. De 2016 à 2018, ce résultat a été d'environ 1,5 million d'euros, cette stabilité étant assurée par les variations des dotations au fonds pour risques bancaires généraux (ci-après le « FRBG »), qui compensaient les variations de son résultat brut d'exploitation. En 2019, la CCMX a réalisé un résultat net de 34 000 euros, en raison notamment de la constitution d'une provision de 950 000 euros « pour anticiper d'éventuelles mauvaises nouvelles en lien avec la fin des prêts patrimoniaux et une sanction ACPR » (rapport annuel de la CCMX, p. 6). En 2020, la CCMX a enregistré une perte nette de 695 000 euros. À la fin de cet exercice, ses fonds propres s'élevaient à 38,8 millions d'euros, dont 9,1 millions d'euros au titre du FRBG.

2. La CCMX a fait l'objet, du 1^{er} avril au 28 juin 2019, d'un contrôle sur place qui a donné lieu à la signature, le 31 octobre 2019, d'un rapport de contrôle. Au vu de ce rapport, le Collège de l'ACPR, statuant en sous-collège « banque », a décidé, lors de sa séance du 25 mai 2020, d'ouvrir la présente procédure disciplinaire, dont la Commission a été saisie le 17 juin 2020.

3. La lettre de griefs mentionne que la CCMX encourt, au titre de la présente procédure, l'une des sanctions prévues par l'article L. 612-40 du CMF. Or la CCMX soutient que cet article n'est applicable que lorsque l'établissement mis en cause a méconnu une disposition prudentielle découlant du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, dit CRR, ou d'une disposition de droit français prise pour son application, à l'exclusion de tout manquement en matière de gouvernance ou de contrôle interne.

L'argumentation de la CCMX ne peut être retenue.

En effet, et en tout état de cause, il résulte de la lettre même des dispositions de l'article L 612-40 du CMF, qui sont claires, que les sanctions qu'elles mentionnent sont notamment applicables aux organismes assujettis qui méconnaissent une disposition du règlement (UE) n° 575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 (CRR), une disposition du titre I^{er} ou du titre III du livre V du CMF ou d'un règlement pris pour son application ou toute autre disposition législative ou réglementaire dont la méconnaissance entraîne celle des dispositions précitées. Les manquements ainsi visés ne concernent pas les seules règles prudentielles, mais aussi les obligations des organismes assujettis relatives à la gouvernance et au contrôle interne.

Or, les griefs retenus par la poursuite dans la présente procédure sont tirés de manquements à des obligations prévues par le titre premier du livre V du CMF ou par l'arrêté du 3 novembre 2014, qui procède à une partie de la transposition de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, en conséquence de laquelle l'article L. 612-40 a d'ailleurs été introduit dans le CMF.

De tels manquements, qui ne concernent ni la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT) ni la protection des clientèles, mais des obligations relatives à la gouvernance et au contrôle interne, sont susceptibles de justifier le prononcé d'une sanction sur le fondement de l'article L 612-40 du CMF.

I. L'exercice de sa mission de contrôle de la gestion de l'établissement par l'organe de surveillance de la CCMX

4. En vertu de l'article L. 511-60 du CMF, « *le conseil d'administration, le conseil de surveillance ou tout autre organe exerçant des fonctions de surveillance équivalentes approuve et revoit régulièrement les stratégies et politiques régissant la prise, la gestion, le suivi et la réduction des risques auxquels l'établissement de crédit ou la société de financement est ou pourrait être exposé, y compris les risques engendrés par l'environnement économique (...)* ».

L'article L. 511-67 du même code prévoit en outre que « *le conseil d'administration, le conseil de surveillance ou tout autre organe exerçant des fonctions de surveillance équivalentes détermine les orientations et contrôle la mise en œuvre par les personnes mentionnées à l'article L. 511-13 des dispositifs de surveillance afin de garantir une gestion efficace et prudente de l'établissement, notamment la séparation des fonctions au sein de l'organisation de l'établissement de crédit ou de la société de financement et la prévention des conflits d'intérêts (...)* ».

Les alinéas 5 et 7 de l'article L. 514-2 du CMF disposent en outre, respectivement, que « *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* » et que « *le conseil d'orientation et de surveillance veille au respect des réglementations générales de la profession bancaire et des dispositions législatives, réglementaires ou européennes directement 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 ».

5. Selon le **grief 1**, fondé sur ces dispositions, le conseil d'orientation et de surveillance de la CCMX ne s'impliquait pas suffisamment dans l'analyse de la stratégie, la revue des risques et le contrôle de la gestion de la Caisse. Seuls des indicateurs de gestion, d'activité commerciale, de résultats et de trésorerie étaient portés à sa connaissance et il ne disposait d'aucun détail sur l'évolution et les risques des nouvelles activités. Il approuvait systématiquement, en l'état, les projets de développement qui lui étaient soumis, à première présentation, sans assortir son accord d'un encadrement en termes de conditions, montants ou durées.

La CCMX a ainsi commercialisé de nouveaux produits, particulièrement risqués, tels que les prêts sur gage de haute valeur (PSG-HV), sans que le COS exige la mise en place d'une procédure d'approbation préalable au regard notamment du risque de non-conformité et sans qu'il fixe de limite de risque pour ces concours, que ce soit au regard de la nature des biens acceptés en garantie ou des montants prêtés. De même, l'activité nouvelle de prêts patrimoniaux assis sur des droits de la Société des Auteurs, Compositeurs et Éditeurs de Musique (PPX SACEM), dans le cadre de laquelle la CCMX bénéficiait d'une cession de droits d'auteur dont les montants devaient couvrir les échéances d'intérêt et le remboursement du capital *in fine*, a été initiée sans avoir été soumise à la validation préalable du COS.

6. La CCMX admet que son COS n'était pas, au moment du contrôle sur place, en mesure d'exercer sa mission, essentiellement en raison de la faible implication d'une partie de ses membres, notamment des élus communaux, ce qui avait fait l'objet de critiques récurrentes du Secrétariat général de l'ACPR, portées le 23 mars 2018 à la connaissance du maire de la ville de [X].

Par ailleurs, si les procès-verbaux de réunion du COS mentionnent parfois des « réserves » sur les projets soumis à son examen, celles-ci ne sont assorties d'aucune règle précise permettant d'encadrer la distribution des nouveaux produits, tels que les PSG-HV et les PPX, qui présentaient pourtant des risques plus élevés que les concours traditionnels de la CCMX. La communication *a posteriori* au COS d'informations sur l'activité du comité des risques ou du comité des engagements de l'établissement ne pouvait suffire, de sorte que la poursuite soutient à raison que le COS se bornait en réalité à approuver systématiquement les projets qui lui étaient présentés, sans exiger la mise en place d'une procédure préalable à la commercialisation des nouveaux produits ni la définition d'une limite d'engagement.

7. La CCMX indique que la mission de contrôle lui a permis de prendre pleinement conscience des améliorations à apporter à sa gouvernance. Elle met en avant les actions correctives qu'elle a conduites, qui ont notamment consisté en une définition plus précise des fonctions respectives des dirigeants effectifs, du contrôle interne et de l'organe de surveillance, qui a été soumise au COS le 6 mai 2021, en un renforcement des qualifications des membres de la direction et du COS, en la présence désormais effective et systématique de tous les membres du COS à ses réunions. De telles actions correctives, intervenues après les constats de la mission de contrôle, sont toutefois sans incidence sur le grief 1, qui est fondé.

II. Les lacunes du dispositif de contrôle de la conformité

8. En vertu de l'article 35 de l'arrêté du 3 novembre 2014, « les entreprises assujetties prévoient des procédures spécifiques d'examen de la conformité, notamment : / - des procédures d'approbation préalable systématique, incluant un avis écrit du responsable en charge de la conformité ou d'une personne dûment habilitée par ce dernier à cet effet, pour les produits nouveaux ou pour les transformations significatives apportées aux produits existants, pour cette entreprise ou pour le marché ;

- ou, pour la fourniture de services d'investissement, tout dispositif de nature à conseiller et assister les personnes concernées chargées des services d'investissement afin qu'elles se conforment à leurs obligations au titre du présent chapitre.

Elles prévoient également des procédures de contrôle des opérations réalisées ».

Selon l'article 221 de cet arrêté, « les entreprises assujetties mettent en place des systèmes et procédures assurant une analyse à la fois en amont et prospective des risques encourus lorsqu'elles décident : / - de réaliser des opérations portant sur de nouveaux produits ; / - d'apporter des modifications significatives à un produit existant, pour cette entreprise ou pour le marché ; / - de réaliser des opérations de croissance interne et externe ; / - de réaliser des transactions exceptionnelles ».

9. Selon le **grief 2**, fondé sur ces dispositions, la CCMX a étendu ses activités de crédit à de nouveaux concours présentant un profil de risque particulièrement important, les prêts patrimoniaux (PPX) et les prêts sur gages de haute valeur (PSG-HV), sans mettre en œuvre de procédure d'approbation préalable, notamment au regard du risque de non-conformité.

10. Selon le **grief 3**, également fondé sur ces dispositions, la CCMX n'a pas davantage procédé, en amont de leur commercialisation, à une analyse des risques courus. Or cette démarche aurait été d'autant plus nécessaire qu'ont été décidées des opérations totalement inédites, pour lesquelles les dirigeants effectifs et le personnel de la CCMX ne disposaient pas de l'expérience et des connaissances requises, ni en droit ni pour l'encadrement, la structuration, l'analyse et le suivi de crédits importants, impliquant parfois une clientèle d'entrepreneurs.

11. La CCMX ne conteste pas l'absence de procédure d'approbation et d'analyse des risques pour les PSG-HV et les PPX et le « processus décisionnel » mis en place pour ces deux produits, bien que comportant des échanges entre les dirigeants effectifs, une présentation au COS le 13 décembre 2016 et la mise en place d'un tableau de suivi des PPX n'était pas de nature à pallier cette absence.

Elle se borne à soutenir que les PSG-HV et les PPX n'étaient pas des produits nouveaux et que les dispositions citées ci-dessus de l'article 35 de l'arrêté du 3 novembre 2014 ne leur étaient donc pas applicables.

Or ces dispositions sont applicables en cas de commercialisation de nouveaux produits mais aussi en cas de transformations significatives de produits existants. Elles étaient donc applicables aux PSG-HV comme aux PPX, aux premiers parce qu'ils prévoyaient des gages d'une valeur supérieure à 100 000 euros alors que les gages qui donnent lieu aux prêts sur gage classiques consentis par la CCMX ont une valeur moyenne de 600 euros et aux seconds parce que, consentis pour une durée généralement supérieure à 10 ans et distribués grâce à un réseau spécifique d'apporteurs d'affaires (...), ils se distinguaient de façon significative des autres prêts accordés par l'établissement. Au demeurant, la CCMX avait elle-même qualifié ces prêts de nouveaux produits et ils avaient en conséquence donné lieu à l'élaboration de nouvelles « fiches produits ».

12. Les actions de remédiation mentionnées par la CCMX, qui ont notamment consisté en la rédaction d'une procédure d'approbation des nouveaux produits, et le fait que la commercialisation des PSG-HV et des PPX ait été interrompue en 2020 sont sans incidence sur les griefs 2 et 3, qui sont fondés.

13. En vertu du a) de l'article 11 de l'arrêté du 3 novembre 2014, le système de contrôle des opérations et des procédures internes a notamment pour objet, dans des conditions optimales de sécurité, de fiabilité et d'exhaustivité, de vérifier « que les opérations réalisées par l'entreprise, ainsi que l'organisation et les procédures internes, sont conformes aux dispositions propres aux activités bancaires et financières, qu'elles soient de nature législative ou réglementaire, nationales ou européennes directement applicables, ou qu'il s'agisse de normes professionnelles et déontologiques, ou d'instructions des dirigeants effectifs prises notamment en application des stratégies et politiques régissant la prise, la gestion, le suivi et la réduction des risques ainsi que des orientations et de la politique de surveillance de l'organe de surveillance ».

L'article 38 du même arrêté dispose que « les entreprises assujetties mettent en place des procédures permettant de suivre et d'évaluer la mise en œuvre effective des actions visant à remédier à tout dysfonctionnement dans la mise en œuvre des obligations de conformité. / Dans ce cadre, les dirigeants effectifs définissent des procédures permettant de garantir la séparation des tâches et de prévenir les conflits d'intérêts conformément aux orientations de l'organe de surveillance. »

14. Selon le **grief 4**, fondé sur ces dispositions, la CCMX a lancé son activité de prêts patrimoniaux en les traitant comme des crédits à la consommation, alors que ces prêts avaient pour objet de regrouper des crédits - dont des crédits immobiliers – et étaient assortis de garanties hypothécaires, ce qui l'a conduit à appliquer un taux de l'usure inexact, à tout le moins pour les contrats de regroupement comportant plus de 60 % de crédits immobiliers, et à s'exposer ainsi à un risque de non-conformité.

15. Selon le **grief 5**, également fondé sur ces dispositions, si la CCMX, qui a identifié ce risque en septembre 2017, a alors procédé à des consultations juridiques, elle a néanmoins mis en place entre le 1^{er} octobre 2017 et le 1^{er} avril 2018, des PPX tels qu'ils avaient été conçus et étudiés initialement, sans réexaminer leur taux.

16. La CCMX ne conteste pas que, pour quatorze dossiers de PPX, dans lesquels la proportion de crédits immobiliers était supérieure à 60 %, un taux d'usure erroné a été appliqué.

La CCMX n'a pas fait réaliser d'étude juridique avant la commercialisation de ces produits. Elle a, à partir de septembre 2017, commandé plusieurs études juridiques, mais, alors même que celles-ci faisaient apparaître des incertitudes sur le taux d'usure à appliquer et, par conséquent, un risque de non-conformité, ce dont le COS avait été informé dès le 12 octobre 2017, elle ne conteste pas avoir mis en place 9 dossiers de PPX entre le 1^{er} octobre 2017 et le 1^{er} avril 2018, sans en réduire les taux, pour un total légèrement supérieur à 3 millions d'euros.

La CCMX n'a ainsi ni anticipé ni traité le risque de non-conformité de ces concours et les griefs 4 et 5 sont donc fondés.

La Commission relève que la CCMX a mis fin à son activité de PPX en décembre 2020 seulement, qu'elle n'a engagé qu'à la fin de l'année 2020 une indemnisation des clients et qu'elle a, au titre du risque de requalification, constitué 729 000 euros de provisions sur son portefeuille de PPX dans ses comptes de l'exercice 2020.

17. En vertu de l'article D. 514-2 du CMF, *« l'appréciation des objets remis en gage par les emprunteurs est faite par des commissaires-priseurs judiciaires, qui sont nommés pour une durée de trois ans renouvelable par le directeur de chaque caisse de crédit municipal »*.

18. Selon le **grief 6**, fondé sur ces dispositions, certaines agences de la CCMX ne disposaient pas de commissaires-priseurs judiciaires tandis que, dans d'autres agences, les commissaires-priseurs opéraient sans qu'un contrat fixe leurs engagements avec la CCMX.

19. La CCMX ne conteste aucune des deux branches du grief, qui est entièrement fondé. Elle indique seulement que la situation a, depuis, été entièrement régularisée.

20. L'article D. 514-9 du CMF prévoit que : *« (...) II. – L'acte formalisant l'accord de l'emprunteur et de la caisse sur le prêt est rédigé en caractères dont la hauteur ne peut être inférieure à celle du corps huit. Il indique de manière claire et lisible, les informations suivantes : / 1° L'identité et l'adresse géographique des parties contractantes ; / 2° La date de l'acte et la signature de l'emprunteur ; / 3° L'identification du bien mis en gage et sa valeur appréciable, estimée par les appréciateurs ; / 4° La description des caractéristiques du prêt, dont : / a) Le type de crédit ; / b) Le montant total du prêt et les conditions de mise à disposition des fonds ; / c) La durée du prêt et les conditions de prolongation et de renouvellement du prêt ; / 5° Les informations relatives au coût du prêt, soit : / a) Le taux débiteur conventionnel ; / b) Le cas échéant, les autres frais liés à l'exécution du contrat de crédit et les conditions dans lesquelles ces frais peuvent être modifiés ; / c) Le taux annuel effectif global ; / d) Le montant total dû par l'emprunteur ; / e) Les frais consécutifs à l'inexécution du contrat ; / 6° La mention selon laquelle le prêteur doit remettre à l'emprunteur une reconnaissance de dépôt de l'objet engagé, conformément à l'article D. 514-10 ; / 7° Les informations relatives à l'exécution du contrat (...) »*.

21. Selon le **grief 7**, fondé sur ces dispositions, les actes signés par les clients de la CCMX pour les PSG-HV ne comportaient pas de manière claire et lisible les informations requises, notamment l'identité

et l'adresse géographique des parties contractantes, l'identification du bien mis en gage et sa valeur appréciable, estimée par les apprécieurs, les caractéristiques du prêt et les informations relatives à l'exécution du contrat.

22. Le reproche adressé à la CCMX sur ce point n'est étayé par aucun dossier client et les tableaux d'analyse élaborés par la mission de contrôle ne suffisent pas à l'établir. En l'état des informations dont dispose la Commission, le grief 7 ne peut qu'être écarté.

III. Le défaut de sélection et de surveillance des risques de crédit

23. En vertu de l'article 106 de l'arrêté du 3 novembre 2014, « les entreprises assujetties disposent d'une procédure de sélection des risques de crédit et d'un système de mesure de ces risques leur permettant notamment : / a) D'identifier de manière centralisée leurs risques de bilan et de hors-bilan à l'égard d'une contrepartie ou de contreparties considérées comme un même groupe de clients liés conformément au 39 du paragraphe 1 de l'article 4 du règlement (UE) n° 575/2013 susvisé ; / b) D'appréhender différentes catégories de niveaux de risque à partir d'informations qualitatives et quantitatives, y compris pour le risque de crédit en cours de journée, lorsqu'il est significatif pour l'activité de l'entreprise assujettie ; / c) D'appréhender et de contrôler le risque de concentration au moyen de procédures documentées ; / d) D'appréhender et de contrôler le risque résiduel au moyen de politiques et de procédures documentées s'inscrivant dans les politiques définies en la matière ; / e) De vérifier l'adéquation de la diversification des engagements à leur politique en matière de crédit ».

L'article 254 du même arrêté prévoit que « les entreprises assujetties élaborent et tiennent à jour des manuels de procédures adaptés relatifs à leurs différentes activités. / Ces documents décrivent notamment les modalités d'enregistrement, de traitement et de restitution des informations, les schémas comptables et les procédures d'engagement des opérations ».

24. Selon le **grief 8**, fondé sur ces dispositions, alors que les nouvelles activités de PSG-HV et de PPX ont été présentées au COS du 13 décembre 2016, les procédures visant à encadrer l'activité de PSG-HV n'ont été présentées et validées par le comité interne des risques que le 17 avril 2019, soit plus de deux ans après la mise en place de ces prêts. À cette date, trois dossiers comprenant au total 111 prêts avaient déjà été mis en place en 2017 et en 2018.

Quant aux projets de procédures relatifs à la distribution des PPX, datés de février 2018, ils ont eux aussi été établis après la mise en place des premiers concours réalisés. Ils n'étaient toujours pas validés à la fin du mois de mai 2019, alors que 30 prêts de cette nature ont été accordés entre février 2017 et avril 2019 pour un montant total de 24,9 millions d'euros.

25. Les pièces produites par la CCMX, notamment l'extrait du procès-verbal de la réunion du COS du 19 juin 2018, ne remettent pas en cause le reproche d'une absence de définition d'une procédure préalable à la commercialisation pour ces deux produits (PSG-HV et PPX). Toutefois, il existe une incertitude sur la date à laquelle la procédure relative aux PPX a été mise en place. La CCMX, s'appuyant sur un extrait du procès-verbal de la réunion du COS du 19 juin 2018, dont les informations sont confirmées par celui de la réunion du 19 septembre 2018, affirme que la procédure a été définie en juin 2018 et non, comme le soutient la poursuite, qui se réfère à une annexe au rapport de contrôle contestée par la CCMX dès sa réponse à ce rapport, fin mai 2019 seulement. En raison de cette incertitude, la période sur laquelle porte le grief doit être, pour ce produit, réduite d'un an.

26. Sous réserve de la réduction ci-dessus mentionnée, le grief 8 est fondé.

27. En vertu de l'article 111 de l'arrêté du 3 novembre 2014, « les procédures de décision de prêts, d'engagements ou de reconduction, notamment lorsqu'elles sont organisées par voie de délégations, sont fondées sur des critères précis, clairement formalisées et adaptées aux caractéristiques de l'entreprise assujettie, en particulier sa taille, son organisation et la nature de son activité ».

L'article 112 de cet arrêté prévoit en outre que *« lorsque la nature et l'importance des opérations le rendent nécessaire, les entreprises assujetties s'assurent, dans le cadre du respect des procédures de délégations éventuellement définies, que les décisions de prêts ou d'engagements ou de reconduction sont prises par au moins deux personnes et que les dossiers de crédit font également l'objet d'une analyse par une unité spécialisée indépendante des entités opérationnelles »*.

28. Selon le **grief 9**, fondé sur ces dispositions, les dossiers présentés au comité des engagements compétents pour les PPX et les PSG-HV, ne faisaient pas l'objet d'une analyse du risque indépendante et formalisée. La responsable de la gestion des risques, qui n'avait communication des dossiers que la veille ou l'avant-veille des séances de ce comité, disposait d'un temps insuffisant pour examiner les dossiers, ce qui ne lui permettait pas de conduire une analyse complète et étayée du risque. Si elle formulait un avis et pouvait émettre des réserves par courriels avant le comité, ces éléments n'étaient pas joints au dossier de prêt et n'étaient pas expressément pris en compte dans la décision d'octroi. Il n'existait donc pas d'analyse formalisée des risques conduite par la filière risque, présentée et prise en compte pour la validation du dossier par le comité des engagements. Les comptes rendus des réunions du comité ne font apparaître que des mentions manuscrites peu claires, en marge de fiches de présentation qui ne comportent aucune étude élaborée, structurée et complète des risques inhérents aux prêts.

En outre, tous les dossiers qui avaient vocation à être traités par le comité des engagements n'y étaient pas présentés.

Enfin, les trois dossiers de PSG-HV ont été mis en place avant la création du comité des engagements, qui est intervenue en septembre 2018 et n'ont pas fait l'objet d'un avis de la responsable de la gestion des risques.

29. Dans le dernier état de sa défense, la CCMX ne conteste pas les reproches qui lui sont adressés au titre du présent grief. Les actions de remédiation qu'elle décrit, qui ont notamment consisté en une refonte de la charte de son comité des engagements afin de clarifier son fonctionnement et ses missions, en un renforcement des moyens de la direction des risques et en une refonte de toutes ses procédures avec l'aide d'un cabinet de conseil externe sont sans incidence sur le grief 9, qui est entièrement fondé.

30. En vertu de l'article 107 de l'arrêté du 3 novembre 2014, *« sous réserve des dispositions prévues à l'article 117 [qui précise les obligations des entreprises assujetties utilisant des systèmes statistiques pour la sélection et la mesure du risque de crédit], l'appréciation du risque de crédit tient notamment compte des éléments sur la situation financière du bénéficiaire, en particulier sa capacité de remboursement, et, le cas échéant, des garanties reçues. / Pour les risques sur des entreprises, elle tient compte également de l'analyse de leur environnement, des caractéristiques des associés ou actionnaires et des dirigeants ainsi que des documents comptables les plus récents »*.

En vertu de l'article 108 du même arrêté, *« les entreprises assujetties constituent des dossiers de crédit destinés à recueillir l'ensemble des informations mentionnées à l'article 107, de nature qualitative et quantitative, et regroupent dans un même dossier les informations concernant les contreparties considérées comme un même groupe de clients liés conformément au 39 du paragraphe 1 de l'article 4 du règlement (UE) n° 575/2013 susvisé, sous réserve de l'application de réglementations étrangères limitant éventuellement la communication d'informations.*

Les entreprises assujetties complètent ces dossiers au moins trimestriellement pour les contreparties dont les créances sont impayées ou douteuses ou qui présentent des risques ou des volumes significatifs ».

31. Selon le **grief 10**, fondé sur ces dispositions, le dispositif mis en œuvre au moment de la conclusion des prêts ne permettait pas à la CCMX de recueillir et de conserver les informations nécessaires sur le client pour apprécier correctement le risque de crédit. Les dossiers de crédit comportaient de nombreuses insuffisances : - pour les PSG : dossiers absents, incomplets ou non conformes ; / - pour les PSG-HV : dossiers ne comportant pas les éléments de connaissance du client et ne permettant pas de s'assurer qu'il pourra faire face à ses échéances, absence de plus de la moitié des contrats de prêts ; / - pour les PPX : dossiers ne comportant pas les éléments indispensables à la

connaissance du client tels que ses activités, ses revenus, son patrimoine et son endettement, absence des contrats de prêts dans plusieurs dossiers.

32. Après avoir contesté le grief en soutenant qu'elle n'était pas tenue de recueillir des informations sur la capacité du client à faire face aux échéances de crédit, la CCMX a admis, dans le dernier état de sa défense, certaines insuffisances en matière de formalisation du processus d'entrée en relation avec la clientèle.

Elle n'apporte aucun élément de nature à contredire les constats du rapport de contrôle sur les carences du recueil d'informations sur les clients aux fins d'apprécier le risque de crédit.

Les actions de remédiation qu'elle présente, qui, outre la rédaction de procédures internes relatives à l'octroi des prêts personnels et des prêts sur gage, ont consisté en une amélioration de la formation de son personnel et en un changement du logiciel destiné au profilage des clients, sont sans incidence sur le grief 10, qui est entièrement fondé.

IV. Les défaillances du dispositif de contrôle interne

33. En vertu de l'article 13 de l'arrêté du 3 novembre 2014, « *le contrôle permanent de la conformité, de la sécurité et de la validation des opérations réalisées et du respect des autres diligences liées aux missions de la fonction de gestion des risques est assuré, avec un ensemble de moyens adéquats, par : /- certains agents, au niveau des services centraux et locaux, exclusivement dédiés à cette fonction ; /- d'autres agents exerçant des activités opérationnelles.* »

34. Selon le **grief 11**, fondé sur ces dispositions, le dispositif de contrôle permanent de la CCMX était, au moment du contrôle, lacunaire. Aucun plan annuel de contrôle permanent ni aucun document formalisant les contrôles à conduire (périodicité, modalités de constitution des échantillons et de conduite des contrôles...) sur l'ensemble des activités (octroi de prêts, collecte de l'épargne, gestion des comptes courants...) n'avaient été établis.

Le projet de mise en place d'états standards de contrôle permanent de premier et de second niveau, confié au cabinet [B] en 2015, n'était toujours pas finalisé au moment de la mission.

Les contrôles de second niveau étaient en outre largement insuffisants. Limités aux agences, ils ne couvraient ni le siège de la CCMX, ni le GIE CM Services qui gère notamment le système d'information. Ils ne couvraient pas un certain nombre d'activités, comme les PPX et les PSG-HV. La comptabilité et les états prudentiels ne faisaient pas l'objet d'un contrôle de second niveau puisque leur vérification était effectuée par leurs responsables.

Les quatre missions de contrôle permanent conduites dans les agences en 2018 n'ont pas couvert l'ensemble des services proposés par les agences contrôlées : centrées sur l'activité de prêt sur gage, elles ont porté principalement sur les espèces, mais aucun inventaire annuel des gages détenus dans les agences n'a été effectué et les activités bancaires en ont été exclues. Elles ne couvraient pas non plus les recommandations formulées par l'audit.

Enfin, les résultats des contrôles réalisés en 2017 et 2018 n'avaient été présentés et formalisés que dans des courriels ou fiches succincts adressés notamment au directeur adjoint, à la secrétaire générale et aux collaborateurs ayant participé aux missions. En outre, ils n'étaient pas assortis de plans d'action à mettre en place par les agences.

35. La CCMX ne conteste pas que son dispositif de contrôle permanent était doté de moyens insuffisants pour exercer les missions qui lui incombait. Si elle relève cependant que certains contrôles permanents de second niveau avaient été réalisés, les éléments qu'elle produit sur l'organisation de ces contrôles ne sont pas de nature à remettre en cause les constats du rapport de contrôle sur les carences relevées au titre du présent grief et son dispositif de contrôle permanent ne peut être regardé comme adapté à sa taille et à ses missions.

36. Les actions de remédiation mentionnées ont notamment consisté en une adaptation de la charte du contrôle interne de l'établissement, en un renforcement des moyens humains dédiés au contrôle interne et en une revue de la classification des risques, achevée en juin 2020. Celle-ci a permis une

refonte de toutes les procédures et la diffusion, en février 2021, de fiches de contrôle de premier et de second niveau. Avec l'aide d'un prestataire externe, un plan de contrôle permanent et d'états standards de contrôle a été rédigé. De telles actions, postérieures à la mission de contrôle, sont sans incidence sur le grief 11, qui est fondé.

37. En vertu de l'article 17 de l'arrêté du 3 novembre 2014, « *le contrôle périodique de la conformité des opérations, du niveau de risque effectivement encouru, du respect des procédures, de l'efficacité et du caractère approprié des dispositifs mentionnés à l'article 13 est assuré au moyen d'enquêtes par des agents au niveau central et, le cas échéant, local, autres que ceux mentionnés audit article. / Les entreprises assujetties désignent également un responsable chargé de veiller à la cohérence et à l'efficacité des missions mentionnées au premier alinéa. / Les agents en charge du contrôle périodique prévu au premier alinéa exercent leurs missions de manière indépendante à l'égard de l'ensemble des entités et services qu'ils contrôlent* ».

L'article 25 du même arrêté prévoit par ailleurs que « *les moyens affectés au contrôle périodique au titre des dispositifs mentionnés à l'article 17 sont suffisants pour mener un cycle complet d'investigations de l'ensemble des activités sur un nombre d'exercices aussi limité que possible. / Un programme des missions de contrôle est établi au moins une fois par an en intégrant les objectifs annuels des dirigeants effectifs et des orientations de l'organe de surveillance en matière de contrôle* ».

38. Selon le **grief 12**, fondé sur ces dispositions, les moyens affectés par la CCMX au contrôle périodique étaient insuffisants. Le cabinet [C], auquel ce contrôle avait été délégué, n'avait pas été en mesure de respecter le plan d'audit triennal qu'il avait lui-même défini et déployé de 2016 à 2018. Ainsi, treize missions programmées en agence n'avaient pas eu lieu. De plus, alors que le plan d'intervention de [C] pour 2016-2018 prévoyait plusieurs contrôles portant sur des aspects comptables, aucun de ces contrôles n'avait été réalisé. Le contrôle périodique n'avait pas couvert les unités et activités du siège, ni les prestations externalisées, dont celles des apporteurs d'affaires, à l'exception de la gestion financière. En outre, en raison de la finalisation tardive du contrat de service avec le nouveau prestataire [D], qui a succédé au cabinet [C], aucune mission de contrôle périodique n'a été engagée au premier semestre 2019.

39. Sans contester les faits qui lui sont reprochés, la CCMX indique que les carences constatées par la mission de contrôle sont imputables au prestataire externe, qui n'a pas respecté le plan triennal qui avait été fixé.

Selon l'article 237 de l'arrêté du 3 novembre 2014, « *les entreprises assujetties qui externalisent des prestations de services ou d'autres tâches opérationnelles essentielles ou importantes (...) demeurent pleinement responsables du respect de toutes les obligations qui leur incombent* ». Ainsi, les défaillances d'un prestataire externe sont sans incidence sur la responsabilité de la CCMX. La première branche du grief, qui porte sur le non-respect par la CCMX de son plan de contrôle, est donc fondée.

En revanche, aucune disposition légale ne contraignant les organismes assujettis à effectuer chaque semestre au moins une mission de contrôle, la seconde branche du grief, relative à l'absence de mission de contrôle périodique au premier semestre 2019, doit être écartée.

40. Le grief 12 est donc fondé, dans sa première branche seulement.

41. Selon le **grief 13**, fondé sur les dispositions citées au point 37, le cabinet [C], qui avait élaboré l'outil ALM de la CCMX n'était pas en mesure d'auditer de manière indépendante sa gestion financière.

42. Les dispositions citées ci-dessus de l'arrêté du 3 novembre 2014 ne font pas obstacle à ce qu'un même prestataire externe élabore un outil ALM et audite la gestion financière d'un établissement, dès lors que les deux missions sont réalisées par des collaborateurs différents relevant d'autorités hiérarchiques distinctes. Le grief 13 doit donc être écarté.

43. En vertu du f) de l'article 11 de l'arrêté du 3 novembre 2014, le système de contrôle des opérations et des procédures internes a notamment pour objet, dans des conditions optimales de sécurité, de fiabilité et d'exhaustivité, de « *vérifier l'exécution dans des délais raisonnables des mesures correctrices décidées au sein des entreprises assujetties* ».

44. Selon le **grief 14**, fondé sur ces dispositions, le suivi des mesures correctrices à mettre en place à la suite des constats effectués par le cabinet [C] était défaillant :

- des recommandations n'étaient pas assorties d'actions ; / - aucune échéance n'était fixée dans le tableau de suivi des recommandations de 2017 et une forte proportion de celles que mentionnaient les tableaux de suivi de 2016 et 2018 n'étaient pas reprises par la CCMX ou l'étaient de façon approximative ; / - de nombreuses actions à mettre en œuvre ne mentionnaient pas les acteurs concernés, ce qui n'assurait pas leur prise en charge effective.

De surcroît, les tableaux de suivi ne comprenaient pas les recommandations émises par [C] lors des exercices précédents et non apurées et ne comportaient pas d'informations sur leur degré d'avancement.

45. La CCMX ne conteste pas que le suivi des mesures de remédiation préconisées par son prestataire externe n'était pas suffisamment formalisé. Elle relève cependant qu'elle avait mis en place un document de synthèse des constats de la société [C], afin de définir les mesures correctrices nécessaires et qu'elle mentionnait en outre dans ses rapports de contrôle interne les résultats des contrôles périodiques afin que le suivi en soit assuré, ce dont son comité des risques était avisé.

Toutefois, de tels éléments ne suffisent pas à remettre en cause les constats de la mission de contrôle, qui montrent non seulement que le suivi des recommandations était peu formalisé mais, en outre, que la CCMX n'était pas en mesure de vérifier l'exécution dans des délais raisonnables des mesures correctrices préconisées. Les défaillances alléguées du prestataire externe ne sauraient, ainsi qu'il a été dit, excuser de telles carences.

46. Les mesures de remédiation évoquées par la CCMX, qui ont notamment consisté en un renforcement de ses exigences à l'égard de son prestataire externe sur la formalisation des résultats des contrôles périodiques, afin d'en faciliter le suivi, sont sans incidence sur le grief 14, qui est entièrement fondé.

*

* *

47. Il résulte de ce qui précède que, cherchant de nouvelles sources de revenus, la CCMX a commercialisé des produits (PPX et PSG-HV) dont les risques étaient très supérieurs à ceux que présentaient ses produits traditionnels, en raison du montant de certains engagements unitaires, de la nature des garanties reçues, des clientèles visées et des apporteurs d'affaires mobilisés.

Cette tentative de diversification a été menée pendant une période où le COS de la CCMX s'impliquait insuffisamment dans l'analyse de la stratégie, la revue des risques et le contrôle de la gestion de l'établissement, du fait, en particulier, de l'absentéisme important des membres élus en son sein par le conseil municipal (**grief 1**).

Les risques afférents aux nouveaux produits, notamment en matière de conformité, n'ont fait l'objet ni d'une approbation ni d'une évaluation préalablement à leur commercialisation (**griefs 2 et 3 et grief 8**).

Les PPX et les PSG-HV ont ainsi été lancés alors même que le cadre juridique dans lequel s'inscrivait cette activité avait été insuffisamment analysé et que la CCMX se trouvait donc exposée à un risque de non-conformité. Du fait de ces carences, des erreurs ont été commises dans la détermination du taux de l'usure applicable aux PPX (**grief 4**) et la CCMX, bien que disposant d'éléments d'analyse s'y rapportant, n'a pas immédiatement réagi pour y remédier (**grief 5**).

Les dossiers de demande de PPX et de [PSG-HV] ne faisaient pas l'objet d'une analyse des risques indépendante et formalisée (**grief 9**) et la CCMX ne recueillait pas toutes les informations nécessaires pour apprécier le risque de crédit afférent aux concours sollicités (**grief 10**). D'autres manquements

relatifs à l'attribution des prêts, tenant notamment à l'absence, dans certaines agences, de commissaires-priseurs judiciaires (**grief 6**) ont également été établis.

De plus, le dispositif de contrôle interne de la CCMX présentait au moment du contrôle sur place de très nombreuses carences, notamment dues à une insuffisance de moyens. Si ces carences ne concernaient pas les seuls PSG-HV et PPX, la Commission relève toutefois que ces produits étaient exclus du dispositif de contrôle permanent de l'établissement (**griefs 11 à 14**).

Au total, la CCMX s'est donc engagée dans une diversification qui l'a exposée à des risques importants (qui auraient eu des conséquences plus graves encore en l'absence de contrôle de l'ACPR), alors même que sa gouvernance, ses procédures et ses dispositifs de contrôle souffraient de graves carences.

48. Il convient cependant de tenir compte du fait que la CCMX a pris une claire conscience de ces graves manquements et qu'elle a engagé un plan de remédiation ambitieux, dont les principaux aspects ont été mentionnés ci-dessus. La CCMX est désormais recentrée sur les activités que sa double nature d'établissement de crédit et d'établissement d'aide sociale lui donne vocation à exercer et dotée d'une gouvernance et d'une organisation renouvelées.

Il est également nécessaire de tenir compte de la forte dégradation des résultats de l'établissement, qui résulte de l'échec de sa tentative de diversification et de la décision d'indemniser les clients qui ont subi un préjudice du fait de l'application d'un taux erroné, mais aussi du coût de son plan de remédiation. Cette situation mérite d'autant plus attention que la CCMX est, en vertu de l'article L 514-4 du CMF, un acteur important en matière d'aide sociale, qui contribue notamment, ainsi qu'il a été dit, au financement du centre communal d'action sociale (CCAS). L'absence de tout versement de la CCMX en 2020, même partiellement compensée par la ville de [X], a été source de difficultés pour cet établissement. Or la Commission constate que, comme le montrent les informations communiquées à l'audience, les besoins en matière d'aide sociale ont augmenté significativement dans la ville de [X] depuis le début de la crise sanitaire.

49. Les manquements retenus par la Commission justifient, compte tenu de leur gravité ainsi que des éléments d'atténuation ci-dessus mentionnés, le prononcé d'un blâme et il y a lieu, eu égard à la situation financière de la CCMX, de prononcer en outre à son encontre une sanction pécuniaire de 120 000 euros.

En l'absence d'éléments de nature à établir qu'une publication sous forme nominative lui causerait un préjudice disproportionné et qu'elle méconnaîtrait, en l'espèce, l'équilibre entre l'exigence d'intérêt général à laquelle elle répond et les intérêts de l'organisme mis en cause, il y a en outre lieu de publier la présente décision au registre de l'ACPR sous forme nominative, pendant une durée de trois ans. Elle y sera ensuite maintenue sous une forme non nominative.

*
* *

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

ARTICLE 1^{ER} – Il est prononcé à l'encontre de la Caisse de crédit municipal de la ville de [X] un blâme et une sanction pécuniaire de 120 000 euros (cent vingt mille euros).

ARTICLE 2 – La présente décision sera publiée au registre de l'ACPR pendant trois ans sous une forme nominative, puis sous une forme ne permettant pas d'identifier la Caisse de crédit municipal de la ville de [X], et pourra être consultée au secrétariat de la Commission.

Le Président de la Commission
des sanctions

[Alain Ménéménis]

Cette décision peut faire l'objet d'un recours dans un délai de deux mois à compter de sa notification et dans les conditions prévues au III de l'article L. 612-16 du code monétaire et financier.